

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°122

NOVEMBRE 2017

AUDIT DE GESTION

**GOUVERNANCE DE LA FONDATION
RENÉ ET KATE BLOCK**

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. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques et assure la révision des comptes de l'État.

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 visées par ses missions. La Cour des comptes peut également évaluer la **pertinence**, l'**efficacité** et l'**efficience** de l'action de l'État. 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 des entités concernées.

Le champ d'application des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes :

- L'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- Les institutions cantonales de droit public ;
- Les entités subventionnées ;
- Les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- Le secrétariat général du Grand Conseil ;
- L'administration du pouvoir judiciaire ;
- Les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

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 au cours de ses missions.

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 effet ni suite sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes. Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

Prenez contact avec la Cour par téléphone, courrier postal ou courrier électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève

tél. 022 388 77 90

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

SYNTHESE

La prise en charge des personnes âgées en perte d'autonomie est un sujet de préoccupation à Genève. La Cour des comptes s'est intéressée à cette problématique dès 2015 au travers de plusieurs audits du dispositif général mis en œuvre afin de couvrir les besoins d'une population vieillissante de plus en plus nombreuse. L'État a notamment décidé de développer des structures intermédiaires pour éviter la construction de nouveaux EMS, en particulier en augmentant l'offre de logements en immeuble à encadrement pour personnes âgées (IEPA).

En 2017, la Cour a ainsi souhaité mener un audit de la gouvernance et de l'organisation de la Fondation René et Kate Block (FRKB), acteur majeur du dispositif des IEPA, le parc immobilier de cette entité représentant plus de 800 logements encadrés pour personnes âgées.

La FRKB a été créée en octobre 1969 selon les dernières volontés de M. René Block-Harding, dont la fortune devait être utilisée à la construction, l'acquisition et l'exploitation de logements destinés à des personnes âgées à revenus modestes.

La FRKB a été assimilée aux fondations immobilières de droit public (FIDP), entités autonomes de droit public qui ont pour but principal la construction, l'acquisition et l'exploitation d'immeubles et de logements destinés aux personnes à revenus modestes en 2006. La FRKB s'est vu également adjoindre d'autres immeubles dédiés aux personnes âgées que possédaient les autres FIDP.

Le parc immobilier de la FRKB est à ce jour constitué exclusivement d'IEPA. Un IEPA propose aux personnes âgées des logements avec une architecture adaptée et équipés d'un système d'alarme intégré. De plus, des prestations d'encadrement (sécurité, démarches administratives, soutien moral, etc.) et diverses activités (repas en commun, socialisation et animation, etc.) sont offertes. Pour les immeubles de la FRKB, imad, soit l'institution genevoise de maintien à domicile, établissement public autonome, fournit ces prestations.

Un cadre légal et réglementaire complet définit l'ensemble des activités de la FRKB. Il implique, entre autres, un contrôle permanent de l'État sur les loyers et le respect des obligations propres aux IEPA.

La FRKB dispose d'un conseil de fondation et de commissions spécialisées afin d'en assurer la gouvernance et la gestion. Ses activités sont coordonnées par la commission administrative des fondations immobilières (CAFI). Le secrétariat des FIDP lui apporte une expertise et des compétences dans les domaines financiers, techniques, juridiques et énergétiques.

L'audit de la Cour a mis en évidence des axes d'amélioration en matière de pilotage stratégique et de gouvernance de la fondation.

En matière de pilotage stratégique, la Cour a constaté que le conseil avait la volonté de remettre à niveau le parc immobilier vieillissant, notamment au travers du lancement de lourds programmes de rénovation dans plusieurs immeubles, et qu'il avait créé une sous-commission de prospection visant à chercher de nouvelles opportunités immobilières.

Cependant, la FRKB ne dispose pas de stratégie complète clairement définie permettant d'orienter le développement de son parc (immeubles avec ou sans encadrement, population cible) et les actions de rénovation ou d'adaptation du parc existant.

Par ailleurs, aucune analyse n'a été menée de façon poussée afin, d'une part, de comprendre le faible nombre de demandes de location du parc existant et, d'autre part, d'identifier le potentiel de

personnes âgées intéressées par d'autres types de logements. De même, la FRKB ne bénéficie pas d'un état des lieux formalisé du parc existant permettant d'avoir une photo précise et complète de chaque immeuble en fonction de la vétusté de l'immeuble et du cadre de référence d'un IEPA. Plusieurs études ont été réalisées, mais ces éléments n'ont pas été consolidés afin d'en tirer une vision à moyen et long terme des travaux de rénovation ou d'adaptation à réaliser.

Enfin, le conseil de fondation ne suit aucun indicateur de performance, alors que ces données sont disponibles auprès du secrétariat des FIDP (SFIDP) et présentées dans le rapport d'activité de ce secrétariat.

En matière de gouvernance, la Cour a constaté que la FRKB a revu l'organisation et le fonctionnement de son conseil, du bureau et des commissions pour gagner en efficience. De plus, la CAFI et le SFIDP ont travaillé ces derniers mois à la création et à la mise à jour de directives et de procédures venant compléter le cadre légal et réglementaire.

Cependant, la FRKB ne dispose pas d'un règlement de fonctionnement du conseil et de son bureau. Le conseil peine à adopter des décisions stratégiques, et les sujets de discussion restent souvent à un niveau opérationnel. D'une manière générale, les administrateurs de la FRKB sont très présents dans la gestion courante des immeubles afin de veiller au bien-être des personnes âgées. Le conseil de fondation a une sensibilité particulière quant à la qualité de vie et le confort des locataires. Cette priorité s'exerce au détriment d'une gestion globale et planifiée du patrimoine et de l'entretien des immeubles.

La Cour des comptes a émis neuf recommandations, toutes acceptées, et regroupées sous la forme d'une « feuille de route » autour de deux volets « gouvernance » et « stratégie ». Cette feuille de route devrait permettre à la FRKB de poursuivre les actions déjà entreprises afin d'aboutir à une meilleure gouvernance et à la définition d'un cadre stratégique formalisé.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effets. À cette fin, elle a invité la FRKB à remplir le « Tableau de suivi des recommandations et actions » qui figure au chapitre 6, et qui synthétise les améliorations à apporter et indique leur niveau de risque, le responsable de leur mise en place, ainsi que leur délai de réalisation.

Les 9 recommandations ont été acceptées par la FRKB.

OBSERVATIONS DE L'AUDITE

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

TABLE DES MATIERES

Liste des principales abréviations utilisées.....	6
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	7
2. MODALITES ET DEROULEMENT DE L'AUDIT	8
3. CONTEXTE GENERAL.....	10
3.1. La FRKB	10
3.1.1. Historique de la FRKB.....	10
3.1.2. Le cadre légal des FIDP.....	11
3.2. Les IEPA.....	13
3.2.1. Définition.....	13
3.2.2. Bases légales et réglementaires	13
3.3. L'organisation des principaux acteurs	15
3.3.1. L'organisation des FIDP.....	15
3.3.2. Le conseil de fondation de la FRKB	15
3.3.3. Les autres acteurs.....	16
3.4. Chiffres clés.....	17
3.4.1. Parc immobilier	17
3.4.2. Nombre d'attributions et de demandes.....	17
3.4.3. Données financières	18
4. ANALYSE.....	19
4.1. Cadre légal.....	19
4.1.1. Contexte	19
4.1.2. Constats.....	21
4.1.3. Risques découlant des constats.....	22
4.2. Gouvernance et organisation.....	23
4.2.1. Contexte	23
4.2.2. Constats.....	26
4.2.3. Risques découlant des constats.....	28
4.3. Stratégie et gestion du parc immobilier	29
4.3.1. Contexte	29
4.3.2. Constats.....	31
4.3.3. Risques découlant des constats.....	33
5. RECOMMANDATION CONCLUSIVE	34
5.1. Recommandations	34
5.2. Observations de l'audité.....	38
6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS.....	39
7. DIVERS.....	40
7.1. Glossaire des risques.....	40
7.2. Remerciements	42

Liste des principales abréviations utilisées

CAFI	Commission administrative des fondations immobilières
CE	Conseil d'État
DALE	Département de l'aménagement, du logement et de l'énergie
DEAS	Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé
DGS	Direction générale de la santé
ÉMS	Établissement médico-social
FIDP	Fondation immobilière de droit public
FRKB	Fondation René et Kate Block
HBM	Habitation bon marché
HLM	Habitation à loyer modéré
HM	Habitation mixte
HUG	Hôpitaux universitaires de Genève
IEPA	Immeuble à encadrement pour personnes âgées
Imad	Institution genevoise de maintien à domicile
IPA	Immeuble pour personnes âgées
LGL	Loi générale sur le logement et la protection des locataires
LUP	Logement d'utilité publique
OCLPF	Office cantonal du logement et de la planification foncière
RSDom	Règlement d'application de la loi sur le réseau de soins et le maintien à domicile
SFIDP	Secrétariat des fondations immobilières de droit public
SPRS	Service de planification et du réseau de soin

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Dans le cadre de son analyse générale des risques, la Cour des comptes considère la problématique de prise en charge des personnes âgées en perte d'autonomie comme majeure.

Un premier audit sur les files d'attente aux hôpitaux universitaires de Genève (HUG)¹ avait montré les difficultés de sortie des patients âgés vers les établissements médico-sociaux (ÉMS). Un deuxième audit s'était concentré sur la gouvernance et la gestion des ÉMS² et avait mis en évidence le souhait du canton de développer des structures intermédiaires pour éviter la construction de nouveaux ÉMS, en particulier en augmentant l'offre de logements en immeuble à encadrement pour personnes âgées (IEPA).

La Cour a ainsi souhaité mener un audit de la Fondation René et Kate Block (FRKB), acteur majeur du dispositif des IEPA. La FRKB est le plus grand propriétaire d'IEPA du canton avec un parc immobilier représentant plus de 800 logements encadrés pour personnes âgées.

Il appartient à la Cour de s'assurer de la régularité des comptes, de la légalité des activités ainsi que du bon emploi des fonds publics, dans le respect des principes de la performance publique. Dans ce dernier cas, le contrôle doit porter également sur la qualité de la gestion et sur l'efficacité de l'entité contrôlée (art. 40 al. 1 et 2 LSURV).

Par lettre du 13 février 2017 adressée au président du conseil de fondation de la Fondation René et Kate Block, la Cour l'a informé de sa décision d'entreprendre un audit de la gouvernance de la fondation.

Cet audit a pour objectif principal d'examiner si le système de gouvernance et l'organisation de la FRKB lui permettent de répondre aux objectifs définis par sa loi et ses statuts, le cadre légal applicable aux fondations immobilières de droit public (FIDP) et aux exigences réglementaires en ce qui concerne les IEPA.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations l'ensemble des rapports d'audit préalable effectués par des tiers, tant internes qu'externes, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. Dans le cas présent, la Cour a pris connaissance des rapports du service d'audit interne cantonal et n'a pas couvert dans son audit les aspects liés à la gestion opérationnelle d'une fondation immobilière.

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'État de Genève, la Cour a examiné la planification semestrielle des contrôles du Service d'audit interne cantonal et a informé ce dernier de sa mission.

¹ Rapport n°72 – Audit de gestion des files d'attente aux HUG, publié le 3 décembre 2013, librement disponible sous www.cdc-ge.ch.

² Rapport n°89 – Audit de gestion relatif à la gouvernance et à la gestion des ÉMS, publié le 26 juin 2015, librement disponible sous www.cdc-ge.ch.

2. MODALITES ET DEROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a conduit cet audit entre les mois de mars et septembre 2017, sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés, ainsi qu'en menant des entretiens ciblés notamment avec :

- Des membres du conseil de fondation de la FRKB, dont le président³ de la fondation et les présidents de commission ;
- Le président de la commission administrative des fondations immobilières (CAFI) ;
- Le directeur et des collaborateurs des différents services du secrétariat des fondations immobilières de droit public (SFIPD) : service gérance, service technique, service juridique et service comptable ;
- Des responsables et collaborateurs de l'office cantonal du logement et de la planification foncière (OCLPF) ;
- Des responsables et collaborateurs de l'Institution genevoise de maintien à domicile (imad).

Comme prévu par sa base légale, la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**. C'est ainsi que la Cour a pu proposer aux intervenants rencontrés différentes possibilités d'amélioration de leur gestion, dont la faisabilité a pu être évaluée et la mise en œuvre appréciée sous l'angle du **principe de proportionnalité**.

La Cour a conduit ses travaux conformément à la loi sur la surveillance de l'État, à sa charte éthique et à ses procédures internes. Celles-ci s'inspirent des normes professionnelles en vigueur (normes ISSAI, NAS, IIA, ISA, ISACA), dans la mesure où elles sont applicables et compatibles avec la nature particulière de la mission.

En pratique, la méthodologie de la Cour des comptes est la suivante :

1^{ère} phase : Planification

Cette phase consiste à définir et à mobiliser les ressources et les compétences les mieux adaptées à la mission que ce soit auprès des collaborateurs de la Cour des comptes ou auprès de tiers, et à déterminer les outils méthodologiques à utiliser.

2^{ème} phase : Préparation de l'audit

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

3^{ème} phase : Récolte d'informations

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

³ Il est précisé que toutes les fonctions indiquées dans le présent rapport s'entendent aussi bien au féminin qu'au masculin.

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 6 un tableau qui synthétise les améliorations à apporter et pour lequel l'entité auditée indique le niveau de risque, le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation.

3. CONTEXTE GENERAL

3.1. La FRKB

3.1.1. Historique de la FRKB

Le testament de René Block

M. René Block-Harding a désigné dans son testament du 19 novembre 1959 l'État de Genève comme unique héritier de sa fortune « *sous condition qu'il emploie ces fonds en entier à la construction d'une maison pour les vieillards : des couples seulement de nationalité genevoise ou confédérés ayant séjourné à Genève plus de dix ans. Le survivant d'un couple pourra séjourner dans son appartement jusqu'à son décès. L'État fera payer à ces couples un loyer adéquat et raisonnable. Les revenus de la Fondation doivent être employés à améliorer le sort des malades genevois dans les hôpitaux et les institutions du Canton de Genève* ». M. Block-Harding prévoit dans son testament la création d'une fondation pour vieillards appelée « Fondation René et Kate Block ».

La Fondation René et Kate Block (FRKB) a ainsi été créée par la loi du 9 octobre 1969 (PA 665.00). Il s'agit d'une fondation de droit public inscrite au registre du commerce depuis le 4 décembre 1973.

Le but de la fondation est stipulé à l'art. 2 de la loi concernant la Fondation René et Kate Block, « ¹ *En exécution du testament de M. René Block, la fondation a pour but initial la construction, l'acquisition, l'exploitation sur le territoire du canton de Genève de logements destinés au logement à des couples de personnes âgées à revenu modeste.*

² *Elle peut également construire, acquérir ou gérer d'autres immeubles destinés au logement de personnes âgées moyennant des fonds qui lui sont attribués à cet effet. Ces immeubles font l'objet d'une comptabilité distincte.* »

L'intégration aux fondations immobilières de droit public

La loi concernant la FRKB a été modifiée en février 2006, date à laquelle la fondation a été assimilée aux fondations immobilières de droit public (FIDP).

Les FIDP sont des entités autonomes de droit public qui ont pour but principal la construction, l'acquisition et l'exploitation d'immeubles et de logements destinés aux personnes à revenus modestes.

L'art. 14A de la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL, I 4 05) précise en effet : « ¹ *Il est créé quatre fondations immobilières de droit public (ci-après : fondations immobilières) ayant pour dénomination :*

1. *Fondation HBM Camille Martin ;*
2. *Fondation HBM Emma Kammacher ;*
3. *Fondation HBM Jean Dutoit ;*
4. *Fondation HBM Émile Dupont,*

qui ont pour but principal la construction, l'acquisition et l'exploitation d'immeubles et de logements destinés aux personnes à revenus modestes.

² *La Fondation René et Kate Block, créée par la loi concernant la Fondation René et Kate Block, du 9 octobre 1969, est assimilée aux fondations immobilières figurant à l'alinéa 1 du présent article.* »

3.1.2. Le cadre légal des FIDP

LGL

Les FIDP sont soumises à la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL, I 4 05, du 4 décembre 1977) et à son règlement d'application. La LGL, entre autres :

- Fixe la composition et les attributions du conseil de fondation ;
- Crée un secrétariat commun pour les tâches administratives des fondations, placé sous la surveillance d'une commission ;
- Détermine les conditions relatives aux locataires (revenu, fortune, taux d'occupation, etc.) ;
- Instaure un contrôle des loyers.

Le Conseil d'État a créé les FIDP dont le but est « la construction de logements destinés aux personnes à revenu très modeste » (art. 33 al. 1 LGL). Les fondations construisent des habitations bon marché (HBM).

Pour rappel, il existe plusieurs types de logements subventionnés pour lesquels l'État accorde aux propriétaires une aide sous forme de rabais fiscaux et/ou de subvention, afin d'abaisser le loyer payé par le locataire.

Type	Bénéficiaires	Aide de l'Etat
HBM	personnes à revenu très modeste	accordée pendant vingt ans . Les loyers sont toutefois contrôlés de manière permanente pour les HBM en mains des fondations immobilières de droit public
HLM	personnes à revenu modeste	accordée pendant vingt ans (voire vingt-quatre ans - sous réserve de prolongation possible)
HM	immeuble à catégorie mixte	l'aide varie en fonction des revenus des locataires

Source : site internet de l'État de Genève <https://www.ge.ch/logement/acces-logements-subventionnes/logements-subv-base.asp>

LUP⁴

La loi pour la construction d'utilité publique (LUP, I 4 06, du 24 mai 2007) a pour objectif « un parc de logements d'utilité publique de 20% du parc locatif du canton par la construction et l'acquisition de logements » (art. 1 al.1 LUP).

Sont considérés comme logements d'utilité publique les logements répondant aux trois critères suivants :

- L'appartenance à une fondation de droit public, à une commune ou à une entité privée s'engageant sur cinquante ans par convention ;
- L'application d'un taux d'effort ;
- Et enfin l'application d'un taux d'occupation.

Pour atteindre l'objectif à terme de 20% du parc locatif, « un montant de 35 millions est attribué chaque année à un Fonds propre affecté pour la construction de logement d'utilité publique » (art. 2A LGL et art. 4 LUP). L'attribution des fonds est décidée par le département de l'aménagement, du

⁴ Source : Site internet de l'État de Genève, qu'est-ce qu'un « logement d'utilité publique », <https://www.ge.ch/logement/logement-utilite-publique/qu-est-ce.asp>

logement et de l'énergie (DALE) après consultation d'une commission d'attribution (art. 2A al. 5 LGL et art. 4 al. 5 LUP).

Les FIDP peuvent bénéficier des fonds LUP pour la construction ou l'acquisition de logements.

3.2. Les IEPA

3.2.1. Définition

Un IEPA est une structure intermédiaire. Les structures intermédiaires sont définies à l'art. 19 de la loi sur le réseau de soins et le maintien à domicile (LSDom, K 1 06, du 26 juin 2008) : « ¹ Les structures intermédiaires sont des institutions de santé au sens de la loi sur la santé, du 7 avril 2006. ² Elles assurent notamment : a) un accueil de jour/de nuit ou un séjour de courte durée pour des personnes en perte d'autonomie partielle et/ou provisoire ; b) un lieu de vie pour des personnes en perte d'autonomie partielle et/ou durable ; c) des mesures de relève pour soulager momentanément la famille et les proches qui permettent le maintien à domicile du bénéficiaire ». L'IEPA répond au point b et offre un lieu de vie pour les personnes âgées.

La définition d'un immeuble à encadrement pour personnes âgées se trouve à l'art. 31 du règlement d'application de la LSDom : « ¹ Les immeubles avec encadrement pour personnes âgées (IEPA) proposent des logements adaptés aux besoins d'encadrement et de sécurité des personnes en âge AVS. Les prestations IEPA qui répondent à ces besoins sont :

- a) architecture adaptée aux personnes à mobilité réduite et à risque d'isolement social et de perte cognitive ;
- b) système de sécurité intégré au bâti (espaces communs et appartements) ;
- c) accompagnement en cas de problème de santé auprès des professionnels de la santé ;
- d) permanence nocturne ;
- e) surveillance et recherche en cas d'absence non annoncée du locataire supérieure à 24 heures ;
- f) possibilité de prendre un repas de midi ou une collation dans une salle à manger commune à tous les locataires ;
- g) activités communautaires pour favoriser les liens sociaux ;
- h) actions de prévention et de promotion de la santé ;
- i) aide à la gestion administrative courante et accompagnement dans le cadre de démarches administratives ;
- j) appui à la rédaction de directives anticipées et à la désignation d'un représentant thérapeutique.

² Les prestations mentionnées à l'alinéa 1, lettres f à j, sont mises à disposition au libre choix du locataire. »

Ainsi les IEPA proposent aux personnes âgées des appartements avec une architecture adaptée et équipés d'un système d'alarme intégré. De plus, ils offrent des prestations d'encadrement (sécurité, démarches administratives, soutien moral, etc.) et diverses activités (repas en commun, socialisation et animation, etc.).⁵

Les locataires concluent un contrat de bail à loyer avec les propriétaires de l'immeuble.

3.2.2. Bases légales et réglementaires

La LSDom fixe les bases des caractéristiques générales des structures intermédiaires. Le règlement d'application de la LSDom (RSDom, K 1 06.01 du 16 décembre 2009) est plus précis quant à la mission et l'exploitation des structures, notamment les IEPA.

⁵ Source : page 7 du rapport de planification sanitaire du Canton de Genève 2016-2019

Les articles 32 et suivant du RSDom fixent notamment :

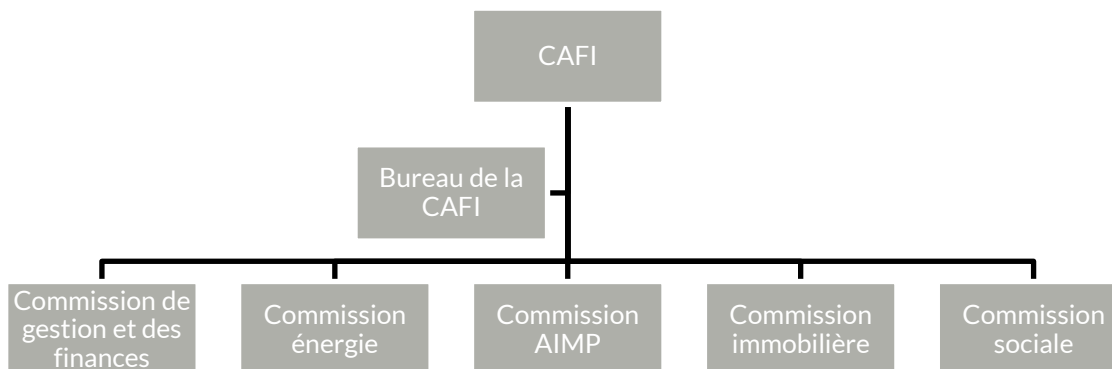
- Les critères d'attribution d'un logement en IEPA ;
- Le cadre de référence pour l'immeuble ;
- Les relations entre le propriétaire, l'exploitant et le locataire.

3.3. L'organisation des principaux acteurs

3.3.1. L'organisation des FIDP

CAFI

La commission administrative des fondations immobilières (CAFI) coordonne les activités de toutes les fondations immobilières, dont la FRKB fait partie, à travers différentes commissions. La composition de la commission ainsi que ses attributions sont décrites à l'art. 14F LGL. La CAFI a constitué des commissions formées par des membres des conseils des fondations immobilières afin d'étudier les questions générales liées à l'activité des FIDP. La commission est organisée ainsi :

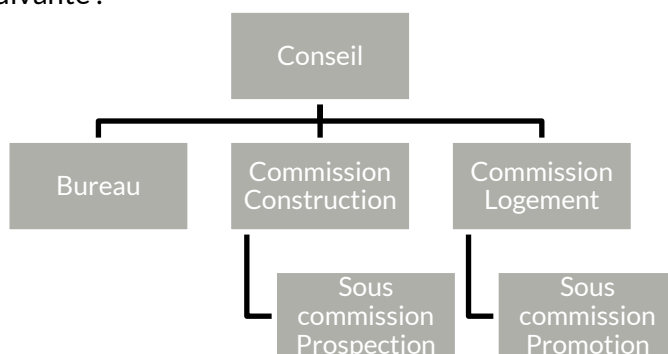


SFIDP

Le secrétariat des fondations immobilières (SFIDP), doté d'un personnel salarié, est chargé d'assurer les tâches administratives de la FRKB, mais aussi des autres fondations immobilières de droit public (FIDP). En effet, le SFIDP est commun aux 5 fondations. Il s'agit d'un établissement public autonome, placé sous l'autorité de la CAFI. Il se compose de services répondants aux divers aspects des activités des fondations : comptabilité, location-gérance, juridique et technique.

3.3.2. Le conseil de fondation de la FRKB

Le conseil de fondation est l'autorité supérieure de la fondation. Il est organisé de la manière suivante :



La fondation est composée de deux commissions :

- **La commission logement** dont la tâche principale est l'attribution et la gestion locative des appartements. Une **sous-commission de promotion** a été créée pour faire la promotion des logements de la FRKB.
- **La commission construction** s'occupe de la maintenance du patrimoine et développe les nouveaux projets. Une **sous-commission** de prospection a été créée afin d'entreprendre des recherches de terrains auprès des communes genevoises.

Les attributions du conseil de fondation sont décrites à l'art. 14D LGL.

Le **bureau** traite les affaires courantes.

3.3.3. Les autres acteurs

OCLPF

L'office cantonal du logement et de la planification foncière (OCLPF), rattaché au DALE, est l'autorité compétente pour :

- Vérifier les conditions des immeubles pouvant être mis au bénéfice de la LGL et octroyer des éventuelles subventions et/ou exonérations fiscales. Par exemple, les plans techniques et financiers sont soumis à un accord préalable de l'office et les loyers sont soumis à son contrôle;
- Statuer sur les demandes de modifications de l'état locatif ;
- Vérifier les conditions d'accès aux logements des locataires, notamment sous l'angle du taux d'effort et du taux d'occupation.

SPRS

Le service de planification et du réseau de soins (SPRS) de la direction générale de la santé (DGS), rattaché au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé, valide toutes les demandes de construction d'IEPA sur la base des besoins évalués dans la planification sanitaire cantonale.

Imad

L'institution genevoise de maintien à domicile (imad) exploite les IEPA de la FRKB, c'est-à-dire délivre les prestations décrites à l'art. 31 du RSDom en mettant à disposition des personnes âgées locataires des IEPA du personnel d'encadrement. Le gérant social organise l'aide à la vie quotidienne des locataires et la vie communautaire de l'immeuble. L'intendant social accompagne les locataires dans l'accomplissement de leurs activités quotidiennes, les stimule à développer leurs relations sociales par le biais d'animations et les aide à maintenir leur autonomie. L'aide de salle à manger assure le service du repas de midi et, enfin, le permanent nocturne passe la nuit dans l'immeuble et est le premier échelon de secours en cas d'urgence.

3.4. Chiffres clés

3.4.1. Parc immobilier

Le parc immobilier de la FRKB est composé des immeubles :

- Construits grâce aux fonds de la succession de M. Block ;
- Transférés fin 2005 des anciennes fondations immobilières conformément à l'art. 14G LGL ;
- Construits récemment avec les fonds LUP.

À fin juillet 2017, le parc immobilier de la FRKB se composait de 852 logements IEPA, répartis dans 18 immeubles. La FRKB mène actuellement un projet de construction de 28 logements pour personnes âgées sans encadrement (IPA). L'autorisation de construire sera déposée en janvier 2018.

Le tableau ci-dessous fait la synthèse du parc immobilier de la FRKB :

#	Immeuble	Localisation	Année de construction	Nombre de logements	Nombre pièces par logements	Loyer annuel (par pièce en CHF)
1	Bernex 340	Bernex	1975	23	2 et 2.5	4'251
2	Bernex 342	Bernex	1975	23		
3	Bourgogne 2	Genève	1977	42	3	3'527
4	Saule 103	Bernex	1974	13	3	3'723
5	Saule 105	Bernex	1974	12		
6	Saule 107	Bernex	1974	13		
7	Bois-de-la-Chapelle 67	Onex	1973	70	2 et 3	2'758
8	Bois-de-la-Chapelle 69	Onex	1973	67		
9	Champs-Fréchets 14	Meyrin	1973	35	2 et 3	3'237
10	Champs-Fréchets 16	Meyrin	1973	35		
11	Chapelly 22	Thônex	1991	57	2.5	4'185
12	Grand-Bay 16	Les Avanchets	1977	146	2 et 3	3'031
13	Lignon 50	Le Lignon	1972	73	2, 2.5 et 3	2'002
14	Lignon 53	Le Lignon	1972	74		
15	Mon-Idee 59	Thônex	1974	60	2	3'940
16	Meyrin 17	Genève	2011	18	2.5 et 3	3'723
17	Meyrin 16	Genève	2017	91	3	3'160
18	Meyrin 18	Genève	2017			

Source : informations transmises par la FRKB, le SFIDP et l'OCLPF.

Les IEPA sont composés de logements de petite taille (entre 2 et 3 pièces) pour accueillir une personne seule ou un couple.

Les immeubles 1 à 6 ont été acquis avec les fonds de la succession. Les immeubles 7 à 15 ont été transférés au 31 décembre 2005 à la FRKB par les anciennes fondations immobilières de droit public, dissoutes en vertu de l'art. 14G LGL. Les immeubles 16 à 18 ont été construits plus récemment. Les nouvelles constructions bénéficient des fonds LUP.

3.4.2. Nombre d'attributions et de demandes

Le nombre d'attributions pour les dernières années se présente comme suit :

2012	2013	2014	2015	2016
77	92	40	63	67

Fin juillet 2017, la FRKB disposait d'une vingtaine de logements vacants. Le taux de rotation annuel est d'environ 10%.

À cette même date, la FRKB disposait d'une liste d'environ 170 demandeurs pour l'ensemble de ses immeubles. Les demandeurs s'inscrivent pour l'obtention d'un logement dans le ou les immeubles qu'ils souhaitent. Certains immeubles sont plus demandés que d'autres en fonction de leur localisation ou de leur état. Ainsi, pour un logement vacant⁶, la FRKB peut ne disposer que d'un à deux dossiers de demandeurs à analyser.

3.4.3. Données financières

Les états financiers au 31 décembre 2016 de la FRKB montrent un résultat négatif d'environ CHF 36'000. Le tableau ci-après résume les principaux éléments financiers contenus dans les comptes d'exploitation des immeubles locatifs :

Données financières en kCHF	Comptes 2014	Comptes 2015	Comptes 2016
Valeur des immeubles au bilan en fin d'année (1)	60'999	68'662	78'401
Total des revenus	6'328	6'145	6'242
Total des charges	3'958	3'941	4'040
Résultat d'exploitation	2'370	2'204	2'202
<i>Rendement net en % de la valeur des immeubles au bilan</i>	3.89%	3.21%	2.80%
Amortissements (2)	1'487	791	796
Intérêts financiers	1'616	1'458	1'442
Résultat après intérêts et amortissements (3)	-733	-45	-36
<i>Rendement brut en % de la valeur des immeubles au bilan</i>	-1.20%	-0.07%	-0.05%

(1) La valeur des immeubles augmente dès 2015 avec la construction de Meyrin 16-18.

(2) En 2015, la durée d'utilité des immobilisations corporelles a été réexaminée, notamment à la lumière de la politique de la fondation en matière d'entretien de ses immeubles. Les durées d'utilité définies lors de l'introduction des normes IPSAS en 2010 s'avèrent trop prudentes et de ce fait réduisent de manière trop rapide la valeur des immeubles. Il a été décidé d'amortir le parc immobilier de la FRKB sur la base d'une durée d'utilité unique et totale de 100 ans⁷. Les amortissements enregistrés sont passés d'environ CHF 1.5 million à CHF 0.8 million.

(3) Les pertes enregistrées par la FRKB s'expliquent principalement par la dotation aux amortissements de CHF 0.8 million. Le résultat avant amortissement est le suivant (en kCHF) :

Données financières en kCHF	Comptes 2014	Comptes 2015	Comptes 2016
Résultat avant amortissement	754	746	760
Amortissements	1'487	791	796
Résultat	-733	-45	-36

⁶ Une partie des logements sont volontairement laissés vacants en vue des travaux dans certains immeubles.

⁷ Source : note 2.5 des états financiers de la FRKB

4. ANALYSE

L'analyse de la Cour est structurée autour de trois axes présentés dans les chapitres suivants :

- Cadre légal et réglementaire (chapitre 4.1) ;
- Gouvernance et organisation (chapitre 4.2) ;
- Stratégie et gestion du parc immobilier (chapitre 4.3).

Par ailleurs, la Cour a choisi de mettre en évidence dans chaque chapitre les éléments positifs permettant de limiter les risques encourus par la FRKB.

Enfin, les recommandations sont regroupées en fin de rapport sous la forme d'une recommandation conclusive faisant office de « *feuille de route* ».

4.1. Cadre légal

4.1.1. Contexte

La mission et les activités de la FRKB sont régies par de nombreux textes légaux et réglementaires: le testament, la loi concernant la FRKB, les statuts, la LGL, la LUP, le RSDom et les directives de la CAFI. Les principaux éléments de ces textes sont repris ci-dessous.

Contraintes liées à la loi et aux statuts

Les charges découlant du testament sont reprises à l'art. 3 de la loi concernant la FRKB et à l'art. 4 de ses statuts :

« *La fondation a l'obligation :*

- a) de gérer, conformément au testament de M. René Block et dans la mesure où il respecte le droit suisse, les immeubles (...) pour le logement de couples de personnes âgées à qui elle fait payer un loyer adéquat et raisonnable ;*
- b) de veiller à l'entretien des tombes de René et Kate Block conformément aux dispositions du testament. La somme destinée chaque année ne doit pas être inférieure à un montant de CHF 500 (valeur au 1er janvier 1959) ;*
- c) de veiller à faire renouveler la concession du caveau n° 43 du cimetière du Petit-Saconnex à son échéance en 2064 ;*
- d) d'améliorer le sort des malades genevois dans les hôpitaux et institutions du canton de Genève. »*

Les statuts précisent également les bénéficiaires des logements (art. 7) :

- Pour les immeubles acquis/construits avec les fonds du testament, les bénéficiaires sont « *des couples de personnes âgées à revenu modeste, en principe sous réserve qu'ils remplissent les conditions permettant d'occuper un logement répondant aux normes HBM (...). Le survivant d'un couple peut séjourner dans l'appartement jusqu'à son décès, dans la mesure où son état de santé le permet* ».
- Pour les immeubles acquis/construits par d'autres fonds que ceux du testament, les bénéficiaires sont « *des personnes âgées remplissant les critères applicables aux immeubles répondant aux normes HBM* ».

Contraintes liées à la LGL

La FRKB étant assimilée aux fondations immobilières de droit public, elle est soumise aux exigences de la LGL et de son règlement d'application. Cela implique, entre autres, un contrôle permanent de l'État sur les loyers.

Les immeubles HBM ont des niveaux de loyers plafonnés par pièce (CHF 4'500 par an et par pièce). Plus spécifiquement pour les IEPA, les plafonds peuvent être dépassés pour prendre en compte les surcoûts à la construction et à l'exploitation de telles structures (par exemple : surcoûts induits par les spécificités structurelles avec un immeuble composé uniquement de logements 3 pièces, surfaces dédiées aux espaces communs non rentabilisées, entretien du système de sécurité).

Les loyers annuels par pièce sont validés par l'OCLPF au moment de la construction sur la base des plans financiers des immeubles remis par le propriétaire (art. 27 LGL). Dès la mise en exploitation de l'immeuble, l'OCLPF contrôle l'évolution des conditions d'exploitation, notamment le niveau des charges d'entretien et des charges financières (art. 42 LGL).

Par ailleurs, tout locataire d'un logement soumis à la LGL est contrôlé par l'OCLPF. Le locataire doit remplir un certain nombre de conditions pour accéder à un logement subventionné en termes de revenu, de fortune, de conditions de séjour sur le canton, d'assujettissement à l'impôt et de taux d'occupation.

L'État a la possibilité de choisir des locataires pour un cinquième au moins du nombre d'appartements de chaque immeuble soumis à la LGL (art. 6 al.2 du règlement d'exécution de la LGL, I 4 05.01 du 24 août 1992). L'État renonce à cette possibilité pour les IEPA.

Contraintes liées au RSDom

La construction et la gestion d'IEPA sont soumises au respect du RSDom. Les obligations liées à ce type de structure se trouvent aux art. 31 et suivants du règlement. Les propriétaires doivent entre autres :

- Respecter les caractéristiques et la localisation des immeubles :
 - « *Tout immeuble avec encadrement pour personnes âgées doit correspondre aux besoins de la planification sanitaire cantonale et respecter un cadre de référence qui comporte 3 volets : architectural, technique et opérationnel (prestations)* » (art. 32A al.1 RSDom) ;
 - Des logements avec une « *architecture adaptée aux personnes à mobilité réduite et à risque d'isolement social et de perte cognitive* » (art. 31 al. 1 let. a RSDom) ;
 - « *Un système de sécurité intégré au bâti (espaces communs et appartements)* » (art. 31 al. 1 let b RSDom).
- Prendre en charge les coûts liés à l'installation et à la mise à jour du système de sécurité et veiller à ce que l'immeuble soit entretenu ou rénové de manière à ce que les prestations IEPA⁸ puissent être délivrées par l'exploitant (art. 32B RSDom). Ils mettent notamment à disposition de l'exploitant des surfaces de travail (cuisine semi-professionnelle, bureaux, locaux communs pour l'animation, etc.).
- Respecter les critères d'attribution des logements selon l'art. 32 A RSDom : « ¹ *Un logement en immeuble avec encadrement pour personnes âgées peut être attribué à toute personne en âge AVS*

⁸ Les prestations IEPA sont décrites à l'art. 31 du RSDom. Voir chapitre 3.2.1 du présent rapport

pour laquelle le besoin de sécurité et/ou de contacts sociaux est avéré, pour autant qu'elle ait résidé dans le canton au minimum pendant 2 années continues durant les 5 années précédant l'attribution du logement.

² *Est déterminant le résultat de l'évaluation standardisée de la situation sanitaire et sociale de la personne candidate à un logement. À besoin égal, la priorité est donnée à la personne âgée qui a résidé le plus longtemps dans le canton. (...)*

⁵ *D'entente avec l'exploitant, le propriétaire de l'immeuble avec encadrement pour personnes âgées peut déroger aux critères d'attribution des logements (...)* »

Contraintes liées au statut de FIDP

La FRKB est soumise aux décisions et aux directives de la CAFI (art. 14G al. 7) : « *les fondations doivent respecter les décisions de la commission administrative prises en vertu du présent article* ». La CAFI a émis des directives couvrant l'ensemble des domaines d'activité des FIDP (par exemple : la rémunération des membres du conseil, le rôle des commissions logements et construction, etc.) et elle a également validé toutes les procédures opérationnelles appliquées par le SFIDP (par exemple : attribution des logements, cahier des charges des régies). De plus, elle a édicté un code de déontologie réglant les questions de conflits d'intérêts et définissant quelques règles de comportements applicables plus généralement aux membres des FIDP.

4.1.2. Constats

La Cour relève de manière positive que la FRKB bénéficie d'un cadre légal et réglementaire défini et complet pour gérer l'ensemble de ses activités. De plus, la CAFI et le SFIDP ont travaillé ces derniers mois à la création et à la mise à jour de directives et de procédures venant compléter le cadre légal et réglementaire.

Cependant, l'activité de la FRKB n'est pas strictement en ligne avec son cadre légal et réglementaire.

Constat 1 : Non-respect des statuts

Le testament de M. Block implique le respect d'un certain nombre de points, repris dans les statuts de la FRKB, mais qui aujourd'hui ne sont pas suivis par la fondation. Par exemple, les bénéficiaires des logements des immeubles acquis par le legs doivent en principe être des couples. Or ce critère n'est plus pris en compte lors de l'attribution des logements pour les immeubles concernés.

Par ailleurs, hormis la réalisation de parcours comme celui de réadaptation à la Clinique de Jolimont, la FRKB n'a pas prévu d'actions particulières pour respecter l'obligation faite dans ses statuts d'améliorer le sort des malades genevois dans les hôpitaux et les institutions du canton de Genève.

Constat 2 : Un immeuble non soumis à la LGL

La FRKB est une fondation assimilée aux FIDP et, de ce fait, est soumise à la LGL. L'ensemble de ses logements doit ainsi être soumis au contrôle de l'OCLPF. Or, un des immeubles de son parc est en loyer libre.

Constat 3 : Non-respect des art. 32 et 32A du RSDom

La FRKB ne respecte pas entièrement les exigences du RSDom. À titre d'illustrations :

- Le critère d'âge AVS n'est pas respecté systématiquement par la FRKB. Elle accepte des demandeurs dès l'âge de 60 ans, voire à 58 ans ;
- Certains immeubles de la FRKB ne remplissent pas les conditions permettant à l'exploitant de délivrer toutes les prestations IEPA. Par exemple, un des immeubles ne dispose pas de cuisine ni de locaux communs pour les repas et les animations et il n'y a pas de permanent nocturne présent la nuit dans l'immeuble, ou encore il n'y a pas de tirettes de sécurité dans tous les locaux communs d'un autre immeuble.

4.1.3. Risques découlant des constats

Le risque de **conformité** est avéré face au non-respect des statuts et au non-respect des dispositions légales et réglementaires.

4.2. Gouvernance et organisation

4.2.1. Contexte

La CAFI

La commission administrative des fondations immobilières (CAFI) coordonne les activités des fondations immobilières. Selon l'art. 14 F al.1 LGL, elle est « nommée par le Conseil d'État et formée de a) un conseiller d'État ou son suppléant ; b) un représentant de l'office cantonal du logement et de la planification foncière avec voix consultative ; c) les présidents des fondations immobilières et de la fondation René et Kate Block ou un autre représentant de celles-ci désigné à leur place ainsi que les représentants supplémentaires des fondations, afin que le nombre des membres de la commission administrative (désignés par les fondations) corresponde au nombre de partis représentés au Grand Conseil et que chacun d'entre eux bénéficie ainsi d'un membre au sein de cette commission ».

Le président de la CAFI est nommé par le Conseil d'État. Le bureau de la CAFI est composé des présidents des quatre FIDP et de la FRKB.

La CAFI a « notamment pour tâche de définir les critères communs en matière de construction, rénovation, financement et gestion d'immeubles. Elle gère et organise le secrétariat et les services qui en dépendent. Elle établit le budget de fonctionnement du secrétariat commun et son cahier des charges (...)» (art. 14 F al.3 LGL).

La CAFI est composée de cinq commissions permanentes :

- La commission AIMP qui élabore les directives d'application et les procédures en matière d'attribution des marchés publics ;
- La commission énergie qui étudie toutes les questions liées à la consommation d'énergie thermique, de l'eau froide des immeubles, de l'électricité des locaux communs et de l'intégration dans tous les projets de construction et de rénovation des aspects liés aux consommations d'énergie et d'eau ;
- La commission des finances qui se charge d'analyser les comptes annuels, la situation financière, le budget et les tableaux de bord de gestion annuelle des FIDP ;
- La commission immobilière qui supervise les projets et les acquisitions d'immeubles et qui élabore les recommandations en matière de construction ;
- La commission sociale étudie les aspects sociaux et les normes d'attribution de logements, gère la formation continue des concierges, imagine et propose des solutions visant une meilleure qualité de vie dans les HBM.

Le conseil de fondation

Selon l'art. 8 des statuts et l'art. 14D al.1 de la LGL, « la fondation est administrée pour une durée de 4 ans par un conseil désigné comme suit :

- a) Un membre par parti représenté au Grand Conseil, choisi pour ses compétences dans le domaine d'activité de la fondation et élu par le Grand Conseil ;
- b) Un nombre de membres équivalent à celui prévu sous lettre a, nommés par le Conseil d'État pour leurs compétences dans le domaine d'activité de la fondation ;
- c) Un représentant de la direction du logement avec voix consultative. »

Le conseil de fondation de la FRKB est composé de sept membres nommés par le Conseil d'État, sept membres nommés par le Grand Conseil et un représentant de l'OCLPF avec voix

consultative. Depuis 2014, un représentant d'imad est également présent aux séances du conseil avec voix consultative.

La rémunération des membres du conseil de fondation est réglée à l'art. 9 des statuts. Les membres sont « rémunérés par des jetons de présence dont le montant est fixé par le Conseil d'État ». L'arrêté du CE du 7 mai 2014 relatif à la nomination des membres du conseil de la FRKB ainsi que les directives de la CAFI du 29 novembre 2012, validées par le département de tutelle, en précise le montant :

Fonction	Indemnité annuelle (indemnité de base)	Jetons de présence par séance
Président	CHF 45'000	Pas de jetons
Vice-président	CHF 7'500	CHF 500
Président de commission	CHF 7'500	CHF 500
Secrétaire	CHF 7'500	CHF 500
Membres	CHF 5'000	CHF 500

La directive de la CAFI relative à l'attribution des jetons aux organes et membres des FIDP précise que les membres du conseil sont rémunérés en outre à hauteur de CHF 100 par heure de séance de commission et par heure de vacation. Les activités déployées dans le cadre des vacations correspondent notamment à des audiences au tribunal, des rencontres avec des mandataires et/ou autorités et des séances de travail reconnues et validées par la FIDP. Chaque mission spécifique doit faire l'objet d'un bref descriptif, d'un budget annuel et d'une durée. Il n'y a pas de jetons de présence pour la préparation des séances et la consultation des dossiers, les rencontres avec les locataires, les visites ponctuelles d'immeuble ou encore la participation aux séances du bureau du conseil.

Les compétences du conseil de fondation sont décrites à l'art. 14D al. 2 LGL : « sous réserve des compétences attribuées par l'article 14F au secrétariat des fondations immobilières de droit public et à sa commission administrative, il a les attributions suivantes :

- a) diriger, organiser et gérer la fondation ;
- b) arrêter son budget et ses comptes ;
- b) déterminer ses orientations générales ;
- c) adopter le règlement de fonctionnement interne de la fondation et ses modifications ;
- d) désigner l'organe de contrôle ;
- e) créer des commissions permanentes ».

Selon l'art. 14 al 1 des statuts, le conseil de fondation se réunit au moins une fois par mois. En pratique, le conseil se réunit entre 10 et 11 fois par année. La séance du mois de juillet est généralement annulée pour cause de vacances et parfois celle de décembre également.

Le bureau du conseil

Le bureau du conseil traite les affaires courantes et prépare l'ordre du jour du prochain conseil. Il se réunit une fois par mois.

Selon l'art. 10 des statuts, « ¹ le bureau se compose du président, de deux vice-présidents et d'un secrétaire. 2 Ses compétences sont strictement limitées à l'expédition des affaires courantes ».

Les commissions du conseil

La fondation est composée de deux commissions : la commission logement et la commission construction. La CAFI a établi un document interne décrivant les missions et l'organisation des deux commissions.

La **commission construction** s'occupe de la maintenance du patrimoine et développe les nouveaux projets.

- *L'entretien courant du parc immobilier* : la commission collabore avec le service technique du SFIDP pour élaborer le budget annuel du parc et elle prend toutes les décisions dans les limites de son champ de compétence. La commission peut engager des montants allant jusqu'à CHF 50'000 sur la base des offres préparées par le service technique. Au-delà de ce seuil, l'approbation du conseil est requise.
- *Le développement du parc et le suivi des nouveaux projets et rénovations* : elle supervise les études et le suivi des nouvelles opérations immobilières. Une sous-commission travaux est créée à chaque nouveau projet pour assurer un meilleur suivi.

La FRKB a décidé, en novembre 2014, de créer une sous-commission au sein de la commission construction pour prospecter des terrains (**sous-commission de prospection**). Son objectif est d'aller chercher de nouvelles opportunités et développer des nouveaux projets immobiliers (acquérir des terrains, participer à des projets immobiliers en cours, développer des partenariats avec les communes, etc.).

La **commission logement** a pour tâches principales l'attribution de logement et la gestion locative des appartements.

- *En matière d'attribution des logements*, les membres de la commission examinent les dossiers préparés par le service gérance du SFIDP et choisissent le locataire selon les critères précisés dans la directive d'attribution. Ils participent de plus à la mise en valeur des nouvelles opérations immobilières. La commission revoit également les propositions de résolution de contentieux et collabore avec le service juridique du SFIDP.
- *En matière de maintien de la relation et de la proximité avec le terrain*, la commission est responsable du recrutement des concierges et, le cas échéant, entretient les relations avec les autorités communales, les services sociaux et les associations. Elle peut également proposer à la fondation tous les travaux pouvant améliorer le cadre de vie des locataires.

La commission logement est en contact régulier avec imad. Deux fois par année, un débriefing a lieu sur les problématiques des locataires et sur les statistiques du nombre de visites effectuées par les gérants sociaux.

Une **sous-commission de promotion** a été créée au sein de la commission logement pour promouvoir les logements de la FRKB (édition de flyers, présentation à l'association des communes genevoises, présence lors des fêtes des aînés, etc.).

Par ailleurs, des directives et procédures opérationnelles viennent cadrer l'activité des fondations (par exemple la procédure d'attribution au sein des commissions logement des FIDP, le mode d'emploi pour la réalisation des travaux d'entretien).

Le SFIDP

Le secrétariat des fondations immobilières de droit public (SFIDP) est « *constitué sous forme d'un établissement public (...), doté d'un personnel salarié, est chargé d'assurer les tâches administratives et de gestion commune d'intérêt général des fondations immobilières et de la fondation René et Kate Block.* » (art. 14 F al.1 LGL). Le secrétariat est placé sous l'autorité de la CAFI.

Le SFIDP est composé d'une trentaine de collaborateurs, placés sous la responsabilité d'un directeur. Le SFIDP gère l'ensemble des activités des FIDP. Il est composé de plusieurs services :

- Le service technique assiste notamment les diverses commissions de construction des fondations. Il fait expertiser et analyser toute future promotion immobilière ou future acquisition d'immeuble existant ;
- Le service gérance gère les relations avec les locataires et les régies, ainsi que l'enregistrement des demandes de logement et les attributions de logements. Son responsable conseille également les fondations pour toute procédure soumise à l'AIMP ;
- Le service juridique gère le contentieux, conseille les fondations, rédige et contrôle tout projet de règlement ou d'acte juridique ;
- Le service comptable s'occupe du trafic des paiements ainsi que des états financiers des fondations ;
- Le service informatique assure le bon fonctionnement de l'ensemble du parc du Secrétariat. Il conseille le SFIDP en matière de développement informatique.

L'al. 5 de l'art. 14F LGL précise que « *les frais de fonctionnement de la commission administrative et du secrétariat commun sont répartis proportionnellement entre les fondations immobilières, selon des modalités définies entre elles* ».

Les acteurs de terrain

Un concierge est présent dans chaque immeuble (ou groupe d'immeubles) de la FRKB. Il est engagé par la fondation et sous sa responsabilité⁹. Son rôle est cadré par une directive de la CAFI. Le service technique du SFIDP organise une rencontre avec les concierges une fois par année.

Les immeubles sont gérés en premier lieu par une régie, qui est en contact direct avec les locataires (signature du bail, demande de travaux, rappel de paiement, etc.).

Par ailleurs, imad est présent sur place en tant qu'exploitant d'IEPA. Les prestations d'encadrement social (repas en commun, animation, etc.) sont délivrées par des collaborateurs d'imad.

4.2.2. Constats

La Cour a constaté que, sous l'impulsion de son président et des nouveaux membres de cette législature, la FRKB a revu l'organisation et le fonctionnement de son conseil, du bureau et des commissions pour gagner en efficacité. Auparavant, toutes les séances avaient lieu le même jour et le conseil devenait une répétition des séances de commission. Désormais, les commissions se

⁹ Pour deux immeubles, il s'agit d'un concierge mandaté et non employé de la fondation

réunissent en amont des séances du conseil, préparent des comptes rendus et les envoient à tous les membres du conseil pour discussion lors de la prochaine plénière.

De même, le conseil a créé deux sous-commissions (promotion et prospection) pour être plus efficace dans ces domaines.

La FRKB peut s'appuyer également sur les ressources du SFIDP, qui peut se définir comme l'unité opérationnelle des fondations. Ce secrétariat apporte une expertise et des compétences dans les domaines financiers, techniques, juridiques et énergétiques. De même, les immeubles sont gérés par un concierge et une régie.

Cependant, la Cour constate que certains éléments pourraient permettre d'améliorer la gouvernance et le pilotage de la fondation.

Constat 4 : Un rôle des membres du conseil qui oscille entre le stratégique et l'opérationnel et entre le social et l'immobilier

Il n'existe pas de règlement de fonctionnement du conseil et de son bureau. Le conseil peine à adopter des décisions stratégiques, et les sujets de discussion restent souvent à un niveau opérationnel. Des réflexions sont amorcées, mais elles ne sont pas suivies d'analyses poussées ni d'actions. De nombreux membres sont impliqués dans l'opérationnel et font des visites régulières dans les immeubles, ce qui n'est pas le rôle d'un propriétaire immobilier. Il existe à ce sujet des divergences d'opinions sur le rôle à jouer par les membres du conseil. Certains vont à la rencontre des locataires et jouent un rôle « social » auprès des personnes âgées.

D'une manière générale, les administrateurs de la FRKB sont très présents dans la gestion courante des immeubles afin de veiller au bien-être des personnes âgées. Le conseil de fondation a une sensibilité particulière quant à la qualité de vie et le confort de la personne âgée. La sensibilité du conseil est plus tournée vers le confort des locataires que vers une gestion de patrimoine et d'entretien des immeubles de façon globale et planifiée.

Constat 5 : Absence de formalisation de suivi des décisions

Un PV est rédigé à l'issue de chaque séance de commission et de conseil. En revanche, il n'y a pas de tableau de suivi des décisions, avec des responsables et des délais.

Constat 6 : Des indicateurs de performance non utilisés par le conseil de fondation

Le conseil de fondation ne suit aucun indicateur de performance, alors que ces données sont disponibles auprès du SFIDP et présentés dans le rapport d'activité du SFIDP (par exemple : nombre de logements, taux de rotation, taux de vacance, nombre de demandeurs inscrits sur les listes, nombre de contentieux, rentabilité par immeuble). En outre, le rapport d'activité annuel de la FRKB reste très descriptif et ne comprend que peu de données chiffrées sur l'activité de la fondation. D'une manière générale, le rapport s'inspire des PV de commissions.

Par ailleurs, la FRKB n'a pas mis en place d'indicateurs lui permettant de suivre formellement les caractéristiques du parc immobilier et les prestations rendues par rapport aux exigences du RSDom.

Constat 7 : Rôle ambigu d'imad au sein de la FRKB

Le conseil de fondation s'est vu imposer un représentant d'imad par les membres du Conseil d'État en charge du DALE et du DEAS, avec voix consultative. Même si la présence d'un représentant d'imad est positive et permet plus facilement le partage d'information entre le propriétaire immobilier et l'exploitant des IEPA, ce n'est pas le rôle d'imad de participer aux séances du conseil où des sujets stratégiques sur l'avenir de la fondation sont abordés. Imad devient juge et partie. En outre, les flux de communication entre la FRKB et imad ne sont pas très clairs. Il y a beaucoup d'intervenants (collaborateurs terrains, SFIDP, commission, conseil) et aucune structure de communication n'a été définie. Une séance plénière avait auparavant lieu entre le bureau de la fondation et les responsables d'imad, ce qui permettait de discuter des éventuels problèmes et de travaux des immeubles. Or, ce type de séance n'existe plus.

La nouvelle convention prévoit que des points réguliers soient organisés entre imad et la FRKB.

Constat 8 : Non-respect des directives de la CAFI en matière de rémunération des membres du conseil

La Cour a noté que des heures sont payées à des membres du conseil alors qu'elles ne correspondent pas à des missions spécifiques avec un bref descriptif, un budget annuel, une durée (par exemple, visites dans les immeubles) alors que cela est exigé dans les directives de la CAFI.

4.2.3. Risques découlant des constats

Les risques **opérationnels** et de **contrôle** tiennent à des rôles insuffisamment définis pour les membres du conseil, un suivi insuffisant des décisions et de l'activité, à un rôle ambigu d'imad dans la gouvernance de la FRKB.

Le risque de **conformité** est avéré face au non-respect de l'arrêté du Conseil d'État.

4.3. Stratégie et gestion du parc immobilier

4.3.1. Contexte

But et positionnement de la FRKB

La FRKB offre des logements sécurisés avec encadrement à des personnes âgées à revenus modestes. Le conseil de fondation a fait le choix stratégique d'acquérir et de construire des IEPA en statut HBM.

La FRKB a également un projet de construction d'un immeuble pour personnes âgées sans encadrement.

Dès lors que la FRKB a été créée en 1969 et non par le Conseil d'État après l'adoption de la LGL en 1977, elle n'est pas soumise à la disposition de l'art. 33 LGL qui indique que le but des FIDP est d'offrir des logements HBM, destinés à des personnes dont le revenu est « *très modeste* ». Elle a ainsi la possibilité de faire des logements autres que des HBM (HLM par exemple).

Caractéristiques du parc immobilier

Le parc se composait à fin juillet 2017 de 852 logements, répartis dans 18 immeubles. Le détail des immeubles est présenté au chapitre 3.4.1.

Les immeubles sont principalement composés de logements de petite taille, entre 2 pièces et 3 pièces. Les logements sont équipés d'un système d'alarme, avec des détecteurs d'ouverture de porte et un système d'appel à l'aide en cas d'urgence. La FRKB a mis à disposition de l'exploitant des surfaces communes pour favoriser les activités de socialisation (prise en commun des repas de midi, repas festifs, animation, etc.). Ces prestations sont délivrées par imad.

Le parc immobilier peut être classé en trois catégories :

- Les immeubles acquis/construits avec les fonds du legs de M. Block au milieu des années 1970. Ces immeubles ont été rénovés et entretenus au fil du temps. Les grandes rénovations (par exemple, réfection des façades, remplacement des ascenseurs, etc.) ont été réalisées à la fin des années 1990-début des années 2000.
- Les immeubles transférés des anciennes fondations immobilières en 2006. Ces immeubles datent des années 1970 et aucun programme de rénovation n'avait été entrepris avant le transfert. La FRKB lance actuellement des travaux de rénovation sur plusieurs de ces immeubles.
- Des immeubles plus récents, qui ne nécessitent pas de grands travaux hormis l'entretien courant.

États locatifs

Les immeubles de la FRKB sont des logements IEPA, destinés aux personnes âgées en perte d'autonomie qui ont obtenu un préavis positif d'imad. Une dizaine de logements, qui ne peuvent pas être, en l'état, loués à des personnes âgées (studios non adaptés et/ou appartements en attente de rénovation), sont loués à des associations et des coopératives à but social, avec des baux à durée déterminée. Cela permet à la fondation de se prémunir des risques de squat, d'encaisser des loyers tout en soutenant des institutions à vocation sociale.

La mission particulière de la FRKB (à savoir loger des personnes âgées) induit :

- Un taux de rotation élevé (8.3% en 2015 et 9.2% en 2016 tandis que le taux des autres FIDP se situe entre 4.5% et 5%) ;
- Un taux de vacance entre 1 et 2% tandis que le taux cantonal était de 0.51% en juillet 2017¹⁰.

Ces phénomènes s'expliquent par de nombreux départs en EMS ou décès de locataires dans l'année. En cas de décès du locataire, le droit fédéral donne à l'héritier le droit de reprendre le bail. Il est arrivé par le passé que des héritiers souhaitent conserver le logement alors qu'ils ne remplissent pas les conditions d'attribution d'un logement IEPA et HBM. Le contrat de bail inclut désormais des clauses additionnelles pour éviter que le contrat de bail soit transmis à l'héritier.

Le nombre de contentieux est faible au regard du nombre de logements et comparé aux autres FIDP. La FRKB a peu de litiges de défaut de paiement et de non-respect des critères de la LGL. La FRKB doit en revanche faire face à un nombre croissant de problèmes de voisinage occasionnés par des locataires présentant des troubles cognitifs (15 cas en traitement, dont 3 litiges en procédure).

Entretien et rénovation

Concernant l'**entretien courant des immeubles**, le conseil de fondation a décidé de l'organisation suivante :

- Un concierge est présent dans chaque immeuble et s'occupe de petits travaux d'entretien (nettoyage des locaux, changement des ampoules, etc.) ;
- Chaque immeuble est géré par une régie. La régie dispose d'un cahier des charges précis qui définit son rôle et ses responsabilités en matière de gestion des biens immobiliers ;
- La gestion des immeubles est centralisée auprès d'un technicien du SFIDP qui est en contact permanent avec la commission construction. Il assiste par exemple à toutes les séances de la commission ;
- Le budget d'entretien courant est préparé par les régisseurs, puis analysé par le service technique avant d'être validé par la commission.

Par ailleurs, des seuils de compétences ont été déterminés en matière d'engagement de dépenses d'entretien courant : jusqu'à CHF 3'000 pour les régies (dès CHF 1'500, le technicien du SFIDP est informé), jusqu'à CHF 20'000 pour le service technique et jusqu'à CHF 50'000 pour la commission logement. Au-delà, les dépenses sont validées par le conseil de fondation.

Les travaux de rénovation sont généralement identifiés par le service technique du SFIDP ou par des membres de la commission construction. Une étude de faisabilité est ensuite réalisée par le service technique ou par un architecte mandaté pour définir les grandes lignes du projet de rénovation. Une fois le programme précis de rénovation défini (nature des travaux, échéance, etc.), de nouveaux plans financiers sont établis avec l'impact sur les loyers.

Chaque projet est suivi par un chef de projet du service technique, avec comme tâche de traduire les besoins à l'architecte mandaté, de réaliser les appels d'offres et de faire le suivi des travaux. La sous-commission travaux de la commission construction est également impliquée dans le suivi des travaux.

¹⁰ Source : communiqué de presse de l'OCSTAT du 28 juillet 2017

Financement du parc immobilier

La FRKB bénéficie généralement des fonds LUP pour l'acquisition ou la construction de nouveaux immeubles, le solde de l'opération étant financé par des prêts hypothécaires.

Le financement des rénovations se fait au travers de prêts hypothécaires. La FRKB a également la possibilité de recourir aux aides au financement prévues dans la LGL, à savoir le cautionnement de l'État (art. 17 LGL) ou un prêt hypothécaire en 2ème rang de l'État (art. 21 LGL). Par ailleurs, certaines rénovations énergétiques peuvent être couvertes par des subventions de l'État. La FRKB étudie également d'autres pistes avec la CAFI (prêts inter-FIDP) et avec des fondations privées.

Le ratio d'endettement de la fondation est de 0.77, ce qui correspond à un financement par fonds propres entre 15 et 25%.

Gestion financière des immeubles

La LGL impose le suivi d'un nombre de règles strictes en matière de gestion financière des immeubles : établissement d'une comptabilité par immeuble, fixation du montant des loyers par l'OCLPF, etc.

L'art. 27 précise que les plans techniques et financiers de chaque immeuble soient validés par l'OCLPF avec les conditions d'exploitation, notamment les m² et le niveau de loyer. Ainsi chaque immeuble doit être suivi de manière individuelle et les comptabilités des immeubles sont strictement séparées. Le plan financier initial lors de la construction permet généralement de générer un disponible de CHF 1'000 par logement.

Le loyer est déterminé sur la base du plan financier et celui-ci est mis à jour à chaque modification des conditions d'exploitation des immeubles. L'art. 42 LGL indique que « *l'état locatif agréé de l'immeuble ne peut être modifié qu'en raison de la diminution légale des prestations de l'État et de l'évolution des conditions d'exploitation des immeubles, notamment des variations du taux des intérêts des dettes hypothécaires et du coût des travaux d'entretien et de réparation, sans préjudice des besoins d'alimentation des réserves pour l'entretien* ». L'intégralité des coûts du propriétaire n'est pas prise en compte dans la revue de l'OCLPF. Par exemple, les honoraires de gestion sont plafonnés tandis que les coûts liés aux logements vacants et les jetons de présence ne sont pas considérés. Ces charges doivent être couvertes par le disponible.

Tous les travaux soumis à la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (LDTR, L 5 20, du 25 janvier 1996), ainsi que tous les travaux induisant une amélioration du confort ou du standard de l'immeuble et tous les travaux d'entretien supérieurs aux seuils déterminés par l'OCLPF (par exemple CHF 4'000 par pièce pour les logements) doivent être soumis à l'accord préalable de l'OCLPF et faire l'objet de nouveaux plans financiers.

4.3.2. Constats

La Cour a constaté une dynamique nouvelle avec la composition actuelle du conseil et une volonté forte de remettre à niveau le parc immobilier vieillissant, notamment au travers du lancement de

lourds programmes de rénovations sur plusieurs immeubles. De plus, le conseil a créé une sous-commission prospection visant à chercher de nouvelles opportunités immobilières.

Par ailleurs, la FRKB n'a pas aujourd'hui de difficultés à trouver des financements pour ses opérations. Elle a pu bénéficier de taux hypothécaires intéressants.

Cependant, la Cour note que des axes d'amélioration sont possibles en matière de gestion de son parc immobilier, d'autant plus que le conseil n'a pas formalisé ses choix en matière de stratégie poursuivie.

Constat 9 : Absence d'une stratégie claire et formalisée

Le conseil n'a pas formalisé de stratégie, c'est-à-dire qu'il n'existe aucun document expliquant les grandes orientations que la fondation souhaite suivre ces prochaines années en matière d'investissement et de positionnement dans le dispositif cantonal des IEPA. Le conseil décide, au cas par cas, en fonction des projets qui lui sont proposés que ce soit des nouvelles constructions ou des rénovations. Les décisions reposent plus sur une gestion réactive et d'urgence que sur une logique planifiée.

Aujourd'hui, le conseil n'a pas décidé formellement s'il souhaite poursuivre la construction et la gestion d'IEPA ou s'il souhaite se tourner vers des immeubles sans encadrement. De plus, des réflexions ont été amorcées sur les catégories de logements à proposer aux personnes âgées (nombre de pièces, type HBM ou autre, etc.), mais les conclusions du conseil n'ont pas été formalisées.

Constat 10 : Absence d'une analyse du marché

Compte tenu des conditions imposées aux locataires par la LGL et le RSDom, la liste des demandeurs de logements IEPA de la FRKB est courte. En effet, cela représente environ 170 demandeurs à début août 2017 pour l'ensemble des immeubles de la fondation. Aujourd'hui la FRKB peut en fonction des immeubles avoir le choix qu'entre un ou deux dossiers pour attribuer un logement. Aucune analyse concrète n'a été réalisée par la FRKB pour comprendre les raisons de ce faible nombre de demandes.

Selon l'analyse réalisée par la Cour, seuls 40% des demandeurs de la liste bénéficient d'une évaluation récente par l'exploitant (inférieure à 2 ans), ce qui réduit d'autant le nombre de locataires potentiels pour la FRKB. Cela signifie également que 60% de ces demandeurs ne pourront jamais obtenir de logement.

Par ailleurs, la Cour a analysé le nombre de visites effectuées auprès des gérants sociaux d'imad et il en ressort que sept visiteurs sur dix ne s'inscrivent pas sur la liste des demandeurs après la visite de l'immeuble. Aucune analyse détaillée n'a été entreprise par la fondation pour comprendre les raisons de ce phénomène et prendre les mesures adéquates.

De la même manière, aucune analyse n'a été réalisée pour identifier le potentiel de personnes âgées intéressées par des logements sans encadrement. Selon les informations obtenues par la Cour, la base de données des demandeurs comportait 636 demandes de personnes de plus de 65 ans (indépendamment du besoin d'encadrement), soit presque trois fois plus que les demandeurs sans encadrement. Ces demandeurs pourraient être des locataires potentiels des immeubles de la FRKB.

Constat 11 : Absence d'état des lieux complet, consolidé et formalisé du parc existant

Il n'y a pas d'état des lieux formalisé du parc existant permettant d'avoir une photo précise et complète de chaque immeuble en fonction de la vétusté de l'immeuble et du cadre de référence d'un IEPA. Plusieurs études et analyses ont été réalisées (audits de sécurité mandatés par imad, inventaire des locaux communs par un membre du conseil, budget d'entretien sur cinq ans par les régies et le service technique), mais ces éléments n'ont pas été consolidés afin d'en tirer une vision à moyen et long terme des travaux de rénovation ou d'adaptation à réaliser.

Constat 12 : Une situation financière fragile

Certains coûts ne sont pas entièrement pris en compte dans la revue des états locatifs et ne sont pas répercutés dans une éventuelle augmentation de loyer, tels que les jetons de présence ou la totalité des frais du SFIDP. Or, ces frais augmentent régulièrement et viennent réduire le disponible.

Type de dépenses	2013	2014	2015	2016	Budget 2017
Frais liés aux logements vacants ¹¹	25'234	-23'254	32'163	-8'088	8'000
Jetons de présence	234'643	240'643	226'424	211'647	250'000
Frais du secrétariat	306'252	310'119	318'883	330'11	398'186
Total	566'129	527'502	577'470	533'679	656'186

Source : états financiers de la FRKB, en CHF

Par ailleurs, l'analyse des états financiers a montré une détérioration des fonds propres dès 2010 liée au passage aux normes IPSAS et à la comptabilisation d'amortissement sur les immeubles. La modification de la durée d'utilité en 2015 pour le calcul des amortissements permet désormais de limiter les pertes. Les pertes reportées représentent presque la moitié du capital de la fondation.

L'équilibre financier de la fondation est aujourd'hui fragile et pourrait être remis en cause en cas d'augmentation du taux de vacance. Les coûts des logements vacants viennent directement affecter le disponible de la fondation.

4.3.3. Risques découlant des constats

Les risques **opérationnels** et **financiers** tiennent à une stratégie pas suffisamment claire et non formalisée de la FRKB et à une absence d'analyse du marché. Ceci peut avoir comme conséquence des choix non éclairés et contraignants pour la fondation en termes de caractéristiques des logements (surcoûts à la construction et à l'exploitation) et de potentiel de locataires (vacance des logements).

Les risques **opérationnels**, **financiers** et de **contrôle** tiennent à une absence de formalisation des besoins du parc et à un manque de suivi financier.

¹¹ Les frais liés aux logements vacants sont les dépenses de chauffage pour les logements non occupés et la variation de la provision pour logements vacants. Les frais négatifs correspondent à une dissolution de la provision.

5. RECOMMANDATION CONCLUSIVE

5.1. Recommandations

Les recommandations de la Cour ont été regroupées sous la forme d'une « *feuille de route* » autour de deux volets « *gouvernance* » et « *stratégie* ».

Cette feuille de route devrait permettre à la FRKB de poursuivre les actions déjà entreprises afin d'aboutir à une meilleure gouvernance et à la définition d'un cadre stratégique formalisé.

Toutes les recommandations sont adressées au conseil de fondation de la FRKB.

GOUVERNANCE

1. Clarifier le fonctionnement du conseil et de son bureau

Modalités – Il s'agira de :

- Rédiger un règlement de fonctionnement afin de définir précisément le placement du curseur pour les membres du conseil de fondation entre la stratégie et l'opérationnel. Ceci est d'autant plus important compte tenu de la superposition des structures (CAFI, conseil, bureau, commissions, secrétariat).
- Préciser comment les différentes tâches sont attribuées aux membres du conseil (par exemple: gestion de projets ponctuels).
- Préciser également les tâches déléguées ou attendues du SFIDP (par exemple : qui fait le suivi des décisions prises en conseil ?).

Livrable – Règlement de fonctionnement du conseil de fondation

2. Améliorer le système de suivi de l'activité de la FRKB

Modalités – Il s'agira de :

- Réaliser un suivi formalisé des décisions du conseil et de ses différentes instances ;
- Mettre en place un suivi des différents plans d'action ;
- Définir les indicateurs de performance utiles au pilotage de la FRKB par son conseil (taux de rotation, taux de vacance, nombre de demandeurs, âge moyen des locataires, rentabilité des immeubles, etc.) ;
- Compléter le rapport d'activité pour y faire ressortir les indicateurs de performance de la fondation ;
- Porter une attention particulière à l'évolution des jetons de présence et des frais du SFIDP, éléments de charges ne rentrant pas dans le calcul du loyer.

Livrables – Tableaux de bord (décisions, plans d'action, indicateurs de performance), rapport d'activité modifié

3. Se conformer aux bonnes pratiques en matière de gouvernance

Modalités – Il s’agira de :

- Revoir le rôle d’imad par rapport à sa présence au conseil de fondation ;
- Prévoir des séances régulières avec la DGS en tant qu’entité en charge de la planification sanitaire, des exigences en matière d’IEPA et du financement du dispositif IEPA ;
- Prévoir des séances régulières avec imad en tant qu’exploitant des IEPA de la FRKB. Cela est notamment prévu dans le cadre de la nouvelle convention signée en août 2017.

Livrables – Prise de décision du conseil de fondation, PV de séances, etc.

4. Se mettre en conformité avec les directives de la CAFI en matière de rémunération

Modalités – Il s’agira de se mettre en conformité avec les directives de la CAFI en ce qui concerne la rémunération d’heures de travail hors forfait. Le président peut notamment, dans le cadre de ses vérifications sur les jetons de présence, contrôler le mandat concerné, les heures réalisées et le budget initialement alloué.

Livrables – Documentation des contrôles effectués sur les jetons de présence

STRATÉGIE

5. Définir et formaliser une stratégie sur la mission et les objectifs de la fondation

Modalités - Il s’agira de :

- Préciser les lignes directrices en matière de développement du parc immobilier : catégories de logements sociaux proposées (HBM, autres ou loyers libres), niveau de prestations offert aux locataires (immeuble avec ou sans encadrement) ;
- Préciser les axes de développement : prospection pour l’achat de nouveaux terrains, investissements en lien avec le parc existant (travaux d’entretien, rénovation, adaptation des immeubles, etc.) ;
- Préciser les axes de financement des objectifs de développement retenus.

Livrable - Document de stratégie validé par le conseil de fondation

6. Mener une analyse de marché afin de définir la stratégie de développement la plus appropriée aux buts de la fondation

Modalités - Plusieurs analyses devront être produites pour comprendre le marché :

- Analyser les besoins cantonaux en matière de logement pour personnes âgées en fonction de leur situation économique et de leur besoin d’encadrement. Ce travail sera à mener en collaboration avec les autres acteurs (DGS, imad, OCLPF) ;
- Analyser la liste des demandeurs possibles inscrits dans la base de données (nombre de personnes âgées, profil des demandeurs (âge, situation familiale, revenus, etc.), attentes des demandeurs (encadrement, localisation géographique, soins, etc.) ;
- Analyser de manière précise les raisons du faible nombre de demandeurs pour les immeubles du parc immobilier de la FRKB :

- Immeubles inadaptés aux besoins des visiteurs ? (état des parties communes, état des appartements, localisation, niveau des prestations - logement, encadrement, taille des appartements, etc.) ;
- Méconnaissance du processus d'inscription ? (incompréhension sur le préavis obligatoire du gérant social d'imad) ;
- Complexité de la procédure d'inscription pour une personne âgée ? (multiples acteurs, accès à internet, absence de support, etc.) ;
- Utilisation de termes ambigus dans les formulaires d'inscription ? (« *besoin d'encadrement médico-social* ») : encadrement social ? IEPA ? ÉMS ? autres ?).

Livrables - Documents d'analyse du marché

7. Mener une analyse du parc existant afin de définir les travaux et les éventuelles adaptations à réaliser en fonction de la stratégie retenue

Modalités - Concernant l'entretien et la rénovation du parc immobilier, il s'agira de consolider l'ensemble des éléments relatifs à l'état du parc existant afin d'établir pour chaque immeuble un état des lieux complet des travaux (entretiens, rénovation) réalisés et prévus pour les années à venir.

Concernant les spécificités liées aux IEPA, il s'agira :

- D'obtenir de la part de la DGS un cahier des charges des caractéristiques attendues en matière d'IEPA ;
- Puis d'évaluer l'adéquation du parc existant (besoins de rénovation ou d'adaptation) au regard des attentes en matière d'IEPA. Cette évaluation devra prendre en compte les aspects suivants :
 - Les standards attendus de la part de l'État ;
 - Les besoins du marché (taille/agencement des appartements, localisation, typologie des ménages, etc.) ;
 - Les audits de sécurité réalisés par imad sur les parties communes ;
 - La cohérence d'ensemble du niveau de prestations fournies pour tous les immeubles.

Livrables - Documents d'analyse du parc existant (état des lieux)

8. Établir un plan d'action afin de mettre en œuvre la stratégie de la FRKB

Modalités - Le plan d'action devra intégrer les éléments cités dans les recommandations précédentes, à savoir :

- Le plan de développement en fonction des objectifs de la FRKB vis-à-vis des catégories de logements pour loger les personnes âgées ;
- Le plan d'adaptation du parc existant en fonction de la stratégie de la FRKB en matière d'IEPA : adaptation des appartements, création de locaux communs, etc. ;
- Le plan d'entretien et de rénovation des immeubles existants ;
- Les améliorations sur la communication du processus d'enregistrement des demandes (création de prospectus, modification du formulaire, etc.) ;
- La recherche de financement pour l'adaptation, l'entretien et la rénovation du parc.

Livrable - Plan d'action à court, moyen et long termes de la FRKB

9. **Mettre à jour les statuts de la fondation en fonction de la stratégie qui aura été établie**
(catégorie de logement - HBM, HLM, avec ou sans encadrement, bénéficiaires des logements - couples ou personnes seules, actions en faveur des malades genevois, etc.)

Livrable – Statuts mis à jour

5.2. Observations de l'audit

Recommandation 1 : acceptée refusée

La Fondation note avec satisfaction que la Cour des comptes a constaté que le nouveau Conseil de Fondation a déjà entrepris certaines mesures pour gagner en efficacité.

Recommandation 2 : acceptée refusée

La Fondation tient à souligner que 90% des jetons de présence versés sont des sommes fixes réglementées par le Conseil d'État et la CAFI.
Quant aux frais du secrétariat, elle n'en a pas la maîtrise, car ceux-ci sont calculés et fixés par la CAFI puis répartis entre les 5 fondations en fonction du nombre d'appartements.

Recommandation 3 : acceptée refusée

Recommandation 4 : acceptée refusée

Recommandation 5 : acceptée refusée

Recommandation 6 : acceptée refusée

Recommandation 7 : acceptée refusée

La Fondation note avec satisfaction que la Cour a constaté qu'avec la composition actuelle du Conseil une dynamique nouvelle s'est instaurée et qu'une volonté forte de remettre à niveau le parc immobilier s'en est dégagée. Toutefois cela ne pourra se réaliser qu'en fonction des moyens à disposition vu les états financiers de la Fondation et dépendra de la stratégie adoptée par le Conseil.

Recommandation 8 : acceptée refusée

La Fondation tient à souligner que cela pourra se réaliser qu'en fonction des moyens financiers à disposition.

Recommandation 9 : acceptée refusée

La Fondation relève qu'elle fonctionne en conformité avec les statuts et que seuls deux points importants ne sont pas, actuellement et ponctuellement, en adéquation avec le testament ou les statuts. Elle laisse le soin au nouveau Conseil de Fondation de la prochaine législature d'examiner la nécessité ou non de modifier les statuts, notamment en fonction de la stratégie adoptée et de l'évolution du marché.

6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

No 122 Gouvernance FRKB	Mise en place (selon indication de l'audité)			
	Risque	Responsable	Délai au	Fait le
<u>Recommandation 1</u> Clarifier le fonctionnement du conseil et de son bureau	2 = Modéré	Président	30.06.18	
<u>Recommandation 2</u> Améliorer le système de suivi de l'activité de la FRKB	2 = Modéré	Bureau	30.06.18	
<u>Recommandation 3</u> Se conformer aux bonnes pratiques en matière de gouvernance	3 = Significatif	Bureau	30.06.18	
<u>Recommandation 4</u> Se mettre en conformité avec les directives de la CAFI en vigueur en matière de rémunération	2 = Modéré	Président	30.06.18	
<u>Recommandation 5</u> Définir et formaliser une stratégie sur la mission et les objectifs de la fondation	3 = Significatif	Conseil de Fondation	30.09.18	
<u>Recommandation 6</u> Mener une analyse de marché afin de définir la stratégie de développement la plus appropriée aux buts de la fondation	1 = Mineur	Commission logement	30.09.18	
<u>Recommandation 7</u> Mener une analyse du parc existant afin de définir les travaux et les éventuelles adaptations à réaliser en fonction de la stratégie retenue	3 = Significatif	Commission construction	30.09.18	
<u>Recommandation 8</u> Établir un plan d'action afin de mettre en œuvre la stratégie de la FRKB	2 = Modéré	Conseil de Fondation	30.09.18	
<u>Recommandation 9</u> Mettre à jour les statuts de la fondation en fonction de la stratégie qui aura été établie (catégorie de logement (HBM, HLM), avec ou sans encadrement, bénéficiaires des logements (couples ou personnes seules, actions en faveur des malades genevois, etc.)	1 = Mineur	Conseil de Fondation de la prochaine législature	31.12.20	

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'État de Genève (version du 13 décembre 2006).

Dans un contexte économique, le **risque** représente la « *possibilité qu'un événement survienne et nuise à l'atteinte d'objectifs* ». Ainsi, la Cour a identifié trois catégories de risques majeurs, à savoir ceux liés aux objectifs **opérationnels** (1), ceux liés aux objectifs **financiers** (2) et ceux liés aux objectifs de **conformité** (3).

1) Les risques liés aux objectifs opérationnels relèvent de constatations qui touchent à la structure, à l'organisation et au fonctionnement de l'État et de ses services ou entités, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence notable sur la qualité des prestations fournies, sur l'activité courante, voire sur la poursuite de son activité.

Exemples :

- engagement de personnel dont les compétences ne sont pas en adéquation avec le cahier des charges ;
- mauvaise rédaction du cahier des charges débouchant sur l'engagement de personnel ;
- mesures de protection des données entrantes et sortantes insuffisantes débouchant sur leur utilisation par des personnes non autorisées ;
- mauvaise organisation de la conservation et de l'entretien du parc informatique, absence de contrat de maintenance (pannes), dépendances critiques ;
- accident, pollution, risques environnementaux.

2) Les risques liés aux objectifs financiers relèvent de constatations qui touchent aux flux financiers gérés par l'État et ses services et dont les conséquences peuvent avoir une incidence significative sur les comptes, sur la qualité de l'information financière, sur le patrimoine de l'entité ainsi que sur la collecte des recettes, le volume des charges et des investissements ou le volume et coût de financement.

Exemples :

- insuffisance de couverture d'assurance entraînant un décaissement de l'État en cas de survenance du risque mal couvert ;
- sous-dimensionnement d'un projet, surestimation de sa rentabilité entraînant l'approbation du projet.

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

Exemples :

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

À ces trois risques majeurs peuvent s'ajouter trois autres risques spécifiques qui sont les risques de **contrôle** (4), de **fraude** (5) et d'**image** (6).

4) Le risque de contrôle relève de constatations qui touchent à une utilisation inadéquate ou à l'absence de procédures et de documents de supervision et de contrôle ainsi que de fixation d'objectifs. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de tableau de bord débouchant sur la consommation des moyens disponibles sans s'en apercevoir ;
- procédures de contrôle interne non appliquées débouchant sur des actions qui n'auraient pas dû être entreprises ;
- absence de décision, d'action, de sanction débouchant sur une paralysie ou des prestations de moindre qualité.

5) Le risque de fraude relève de constatations qui touchent aux vols, aux détournements, aux abus de confiance ou à la corruption. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- organisation mise en place ne permettant pas de détecter le vol d'argent ou de marchandises ;
- création d'emplois fictifs ;
- adjudications arbitraires liées à l'octroi d'avantages ou à des liens d'intérêt ;
- présentation d'informations financières sciemment erronées, par exemple sous-estimer les pertes, surestimer les recettes ou ignorer et ne pas signaler les dépassements de budget, en vue de maintenir ou obtenir des avantages personnels, dont le salaire.

6) Le risque d'image (également connu sous « *risque de réputation* ») relève de constatations qui touchent à la capacité de l'État et de ses services ou entités à être crédible et à mobiliser des ressources financières, humaines ou sociales. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de contrôle sur les bénéficiaires de prestations de l'État ;
- bonne ou mauvaise réputation des acheteurs et impact sur les prix,
- porter à la connaissance du public la mauvaise utilisation de fonds entraînant la possible réduction ou la suppression de subventions et donations.

7.2. Remerciements

La Cour remercie l'ensemble des membres de la FRKB, de la CAFI et les collaborateurs du SFIDP qui lui ont consacré du temps.

La Cour remercie également les personnes du DALE, du DEAS et d'imad qui ont été sollicitées.

L'audit a été terminé en septembre 2017. Le rapport complet a été transmis à la FRKB le 6 octobre 2017 pour observations. Les observations des audités ont été dûment reproduites dans le rapport.

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

Genève, le 10 novembre 2017

François PAYCHERE
Magistrat titulaire

Isabelle TERRIER
Magistrate titulaire

Myriam NICOLAZZI
Magistrat suppléant

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

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations.

Vous pouvez prendre contact avec la Cour des comptes par téléphone, courrier postal ou courrier électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève
tél. 022 388 77 90
www.cdc-ge.ch

