



N° 134 Audit de gestion relatif aux immeubles avec encadrement pour personnes âgées – État de Genève

rapport publié le 8 février 2018

Sur les dix-huit recommandations émises par la Cour, quatorze recommandations ont été acceptées et quatre rejetées par l'audité.

Au 30 juin 2019, cinq recommandations avaient été mises en œuvre et neuf étaient en cours d'implémentation.

Parmi les **cinq recommandations mises en œuvre**, les actions suivantes ont notamment été réalisées :

- L'établissement par la DGS d'une directive précisant les cas de dérogation aux critères d'âge et/ou de domiciliation lors de l'attribution d'un logement ;
- La mise à jour par la DGS, en collaboration avec imad, d'un cadre de référence technique pour les IEPA ;
- L'élaboration de différents documents permettant de clarifier le concept d'IEPA (directive à l'attention du public et des futurs propriétaires, schéma synthétisant les étapes de construction, etc.) ;
- La clarification des rôles et des responsabilités des acteurs étatiques dans la construction et l'exploitation des IEPA dans les différentes directives mentionnées ci-dessus ;
- La publication sur le site internet de l'État des documents de référence.

Parmi les **neuf recommandations en cours**, la Cour note les éléments suivants :

- Une analyse des modèles d'exploitation est en cours par la DGS en vue de l'élaboration d'une directive sur le financement d'un IEPA ;
- Le rapport de planification sanitaire 2020-2023 est en cours de rédaction et sa publication est prévue pour fin 2019 ;

- Des questionnaires ont été envoyés par la DGS aux propriétaires pour obtenir des données sur les locataires actuels et sur les demandeurs de logements conformément à l'art. 32 A al. 3 RSDom qui exige un monitoring de la demande. La DGS va relancer les propriétaires qui n'ont pas encore répondu ;
- Imad a finalisé son catalogue des prestations et le présentera prochainement à la DGS. Imad a également complété sa grille d'évaluation des demandeurs. Cette nouvelle grille est actuellement en test dans un IEPA avant son déploiement dans tous les IEPA exploités par imad ;
- Le contrat de prestations 2020-2023 entre l'État et imad est en cours de rédaction. Des objectifs liés à l'exploitation des IEPA et un reporting annuel spécifique seront intégrés au contrat.

Par ailleurs, une nouvelle loi sur l'organisation du réseau de soin en vue du maintien à domicile (LORSDom) est en cours d'examen par le Grand Conseil. Le RSDom sera adapté dans la foulée de l'adoption de la loi.



No 134 Immeubles avec encadrement pour personnes âgées (audit de gestion)	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Recommandation/Action	Risque	Resp.	Délai au	Fait	Commentaire
<p>Recommandation n° 1 : Clarifier le concept d'IEPA.</p> <p>La Cour recommande à la DGS de clarifier le concept d'IEPA afin d'éliminer l'ensemble des incohérences relevées, notamment en répondant aux questions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'IEPA est-il un lieu de soin ou un logement privé sécurisé bénéficiant de prestations d'encadrement social ? • L'IEPA peut-il être considéré comme une structure intermédiaire, c'est-à-dire comme une institution de santé ? • Les prestations de sécurité, de socialisation et d'aide sociale doivent-elles être délivrées exclusivement par une institution de santé ? • Quelle est la politique publique, respectivement la (es) prestation(s), concernée par les IEPA ? <p>Une modification des bases légales et réglementaires sera à prévoir en fonction de l'orientation choisie par la DGS pour le concept d'IEPA.</p>	2 = Modéré	Directeur général de la santé	30.06.19	31.12.18	<p>Réalisée.</p> <p>La DGS a élaboré plusieurs documents permettant de clarifier le concept d'IEPA dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> • une directive à l'attention du public et des futurs propriétaires d'IEPA, qui inclut un bref rappel du cadre légal et une déclinaison synthétique du concept de prise en charge ; • un cadre de référence technique qui s'adresse notamment aux propriétaires, maîtres d'ouvrages et architectes qui construisent ou rénovent des IEPA ; • un schéma synthétisant les jalons de construction. <p>Une nouvelle loi sur l'organisation du réseau de soin en vue du maintien à domicile (LORSDom) est en cours d'examen par le Grand Conseil. Le RSDom sera adapté dans la foulée de l'adoption de la nouvelle loi.</p>



No 134 Immeubles avec encadrement pour personnes âgées (audit de gestion)	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Recommandation/Action	Risque	Resp.	Délai au	Fait	Commentaire
<p>Recommandation n° 2 : Déterminer précisément les modes de financement de l'exploitation d'un IEPA.</p> <p>La Cour recommande à la DGS de définir de manière précise les modes de financement pour l'exploitation d'un IEPA. Ceci est d'autant plus important avec l'arrivée de nouveaux exploitants et modèles d'exploitation de ce type de structure. La DGS devra, entre autres, répondre aux questions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none">• Quel est le modèle subventionné par l'État ?• Quelles sont les prestations minimales/maximales qui peuvent être subventionnées ?• Des prestations peuvent-elles être facturées aux locataires ? Si oui, lesquelles ?• Qui peut recevoir une subvention ? Un exploitant ? Un propriétaire s'il est également exploitant ?	2 = Modéré	Directeur général de la santé	31.12.19 (initial au 31.12.18)		<p>En cours.</p> <p>La DGS procède actuellement à une analyse en vue d'établir, d'ici la fin de l'année, une directive sur le financement d'un IEPA. Cette directive devrait contenir plusieurs modèles afin de couvrir l'ensemble des configurations d'exploitation. Elle précisera également qu'un plan financier quadriennal sera exigé pour toute ouverture d'IEPA.</p>



No 134 Immeubles avec encadrement pour personnes âgées (audit de gestion)	Mise en place (selon indications de l'audité)				Suivi par la Cour
Recommandation/Action	Risque	Resp.	Délai au	Fait	Commentaire
<p>Recommandation n° 3: Améliorer la communication autour du concept d'IEPA.</p> <p>La Cour recommande à la DGS de compléter la documentation relative aux IEPA. Il s'agira, par exemple, de publier les informations ou documents suivants :</p> <ul style="list-style-type: none">• Document synthétique présentant le concept d'IEPA et notamment les contraintes réglementaires des propriétaires ;• Étapes de construction et phases de validation avec les rôles de chacun des acteurs étatiques. Il s'agira de publier le processus de construction, détaillant les étapes et les acteurs, actuellement en préparation ;• Renvoi vers le site de l'OCLPF en ce qui concerne les constructions en zone de développement ou celles incluant des logements soumis à la LGL. Il s'agira notamment de publier la pratique administrative en cours de préparation ;• Description des critères d'admission, du processus d'inscription et d'attribution des logements. <p>La DGS devra, dans un deuxième temps, mettre à jour la page internet du site de l'État dédiée aux IEPA avec des informations à l'intention des propriétaires actuels et des investisseurs intéressés par le concept.</p> <p>Enfin, la DGS devra s'assurer de la cohérence des informations et des liens entre les différents sites internet étatiques (DGS, OCLPF, service des prestations complémentaires, imad, HG, etc.).</p>	2 = Modéré	Directeur général de la santé	30.06.19	31.12.18	<p>Réalisée.</p> <p>La DGS a établi un ensemble de documents qu'elle a publié sur le site internet de l'État dédié aux IEPA (www.ge.ch/construire-exploiter-iepa/construire-iepa), dont :</p> <ul style="list-style-type: none">• Une directive écrite à l'attention du public et des futurs propriétaires d'IEPA. Elle intègre les exigences de l'État, la validation du projet par l'État, les critères d'octroi d'un logement, etc.• Un schéma synthétisant le processus de construction. <p>Par ailleurs, une information concernant les immeubles soumis à la LGL, LUP ou LGZD est désormais disponible sur internet. Ces immeubles seront contrôlés par l'OCLPF et les surcoûts liés à la construction d'un IEPA figureront dans le plan financier de l'immeuble. Une présentation explicative et la procédure administrative appliquée par l'OCLPF sont également disponibles sur le site internet.</p>



No 134 Immeubles avec encadrement pour personnes âgées (audit de gestion)	Mise en place (selon indications de l'audité)				Suivi par la Cour
Recommandation/Action	Risque	Resp.	Délai au	Fait	Commentaire
<p>Recommandation n° 4: Effectuer une analyse des besoins en logement IEPA.</p> <p>La Cour recommande à la DGS d'effectuer une analyse des besoins de la population genevoise en matière d'IEPA. Cette analyse devra couvrir les besoins spécifiques relatifs à l'offre correspondant au concept d'IEPA.</p> <p>Les résultats de cette analyse devront prendre en compte les catégories suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none">• Besoins par tranche d'âge ;• Besoins par zone géographique en fonction notamment de la densité de population et de l'existence déjà d'IEPA ou de structures équivalentes ;• Besoins selon la situation financière. <p>L'analyse devra tenir compte également du parc existant d'IEPA, des projets en cours et des autres structures équivalentes existantes sur le canton.</p> <p>Par ailleurs, cette analyse devra s'inscrire dans une analyse plus globale des besoins des personnes âgées en perte d'autonomie.</p>	1 = Mineur	Directeur général de la santé	31.12.19		En cours. Le rapport de planification sanitaire 2020-2023 est en cours de rédaction et sa publication est prévue pour fin 2019.
<p>Recommandation n° 5: Effectuer un recensement des données relatives aux locataires actuels.</p> <p>La Cour recommande à la DGS de procéder à un recensement du profil des locataires actuels d'IEPA afin de s'assurer qu'ils correspondent aux personnes visées dans la planification cantonale sanitaire, dont l'objectif est de retarder et/ou d'éviter l'entrée en EMS.</p> <p>Ce recensement sera également utile pour définir les besoins futurs de cette population en vue de la prochaine planification en matière de construction d'IEPA (cf. Recommandation n° 4.).</p>	1 = Mineur	Directeur général de la santé	31.12.19		En cours. Un questionnaire a été envoyé aux propriétaires pour récolter des données sur les locataires. Face au peu de réponses reçues, la DGS va relancer les propriétaires et les régies.



No 134 Immeubles avec encadrement pour personnes âgées (audit de gestion)	Mise en place (selon indications de l'audité)				Suivi par la Cour
Recommandation/Action	Risque	Resp.	Délai au	Fait	Commentaire
<p>Recommandation n° 6: Effectuer une analyse de l'offre existante en logements à destination des personnes âgées.</p> <p>La Cour recommande à la DGS d'effectuer une analyse des logements existants au sein du canton à destination des personnes âgées en prenant en considération les éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none">• Type de logement : IEPA, immeubles sans encadrement, résidences, etc.• Population cible et critères d'admission (notamment s'il existe des contraintes financières) ;• Zone géographique. <p>Ce type d'analyse permettra à la DGS d'avoir une vision globale des structures concourant à la prise en charge des personnes âgées en perte d'autonomie, qu'elles soient financées par l'État ou privées. Cela permettra, en fonction des besoins qui auront été évalués, de voir dans quelle mesure l'offre actuelle couvre en partie ces besoins.</p>		DGS	08.02.18		Rejetée.



No 134 Immeubles avec encadrement pour personnes âgées (audit de gestion)	Mise en place (selon indications de l'audité)				Suivi par la Cour
Recommandation/Action	Risque	Resp.	Délai au	Fait	Commentaire
<p>Recommandation n° 7 : Établir une planification des IEPA à long terme. Sur la base des analyses précédentes (cf. recommandations 4 à 6), la Cour recommande à la DGS d'établir une planification à long terme (minimum 10 ans) pour le développement des IEPA. Cela doit permettre de guider le développement des structures permettant la prise en charge appropriée des personnes âgées.</p> <p>Une planification à long terme est nécessaire pour la DGS afin de fonder sa décision d'autoriser ou non la construction d'IEPA qui ne sera pas mis en exploitation avant plusieurs années (8 - 10 ans).</p> <p>La DGS devra également intégrer, dans le cadre de la planification des IEPA, les contraintes liées à l'aménagement du territoire et à la politique cantonale du logement (par exemple, des terrains existent-ils dans les zones géographiques identifiées ? Les zones sont-elles affectées à des loyers libres ou contrôlés ?). Par ailleurs, la construction d'IEPA reposant sur des investisseurs privés, la DGS devra également prendre en compte les logiques poursuivies par les investisseurs (rentabilité, couverture des besoins communaux, synergies avec d'autres structures) et leur comptabilité avec le modèle proposé. Les autres contraintes existantes comme le financement des EMS et la délivrance de soins à domicile devront aussi être considérées.</p>					Rejetée.
<p>Recommandation n° 8 : Améliorer la présentation des résultats de la planification. La Cour recommande à la DGS d'expliquer de manière claire les résultats de la planification sanitaire dans le prochain rapport (2020-2023). Il conviendra, en particulier, de veiller à séparer les résultats stricts résultant des analyses scientifiques et statistiques, des impacts des décisions politiques prises pour améliorer l'efficacité du réseau de soins.</p>	1 = Mineur	Directeur général de la santé	31.12.19		En cours. Le rapport de planification sanitaire 2020-2023 est en cours de rédaction et sa publication est prévue pour fin 2019.



No 134 Immeubles avec encadrement pour personnes âgées (audit de gestion)	Mise en place (selon indications de l'audité)				Suivi par la Cour
Recommandation/Action	Risque	Resp.	Délai au	Fait	Commentaire
<p>Recommandation n° 9 : Clarifier les rôles et les responsabilités.</p> <p>La Cour recommande à la DGS de clarifier les rôles et les responsabilités de chacun des acteurs étatiques intervenant dans le processus de décision relatif aux IEPA. Il s'agira notamment de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Finaliser le document des jalons de construction pour déterminer les rôles et tâches de chacun lors de la construction d'un IEPA (DGS, imad, OCLPF, office des autorisations de construire) ; • Repréciser le rôle d'expert joué par imad en matière de construction et de validation des structures IEPA (besoins d'expertise, organisation, modalités d'intervention) ; • Établir et formaliser les rôles et responsabilités (DGS, exploitant, propriétaire, locataire) pour la gestion courante des IEPA (pilotage, autorisation, validation, admission, dérogation, exploitation, financement, contrôle, reporting, surveillance, gestion des cas difficiles) ; • Définir les contrôles à réaliser et formaliser les tâches déléguées par la DGS à d'autres acteurs (imad) : directives précises/cahier des charges incluant les tâches à réaliser et le reporting attendu ; • Établir une procédure interne pour clarifier les modalités d'échange entre la DGS et l'OCLPF en relation avec les surcoûts de construction IEPA et les critères d'admission des locataires. 	2 = Modéré	Directeur général de la santé	30.06.19	30.06.19	<p>Réalisée.</p> <p>Les rôles et les responsabilités des acteurs ont été clarifiés dans les différents documents établis par la DGS (cf. recommandations 1 et 4).</p> <p>Le rôle d'expert joué par imad en matière de construction et de rénovation a été clairement précisé dans les directives.</p> <p>Les contrôles sont délégués aux exploitants qui sont les mieux placés pour s'assurer que le concept IEPA est respecté dans la durée. Cela est inclus dans les objectifs et tableaux de bord des exploitants.</p> <p>La pratique administrative de l'OCLPF a été révisée et est aujourd'hui suffisante pour garantir une bonne coordination entre la DGS et l'OCLPF.</p>



No 134 Immeubles avec encadrement pour personnes âgées (audit de gestion)	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Recommandation/Action	Risque	Resp.	Délai au	Fait	Commentaire
<p>Recommandation n° 10: Finaliser et valider formellement le cadre de référence.</p> <p>La Cour recommande à la DGS de valider formellement le cadre de référence cantonal devant faire foi en matière d'IEPA.</p> <p>Pour cela, la DGS devra s'assurer que le cadre de référence existant, défini par imad, inclut les prestations minimales souhaitées par l'État (architecturales, techniques et opérationnelles). Ce cadre de référence devra notamment laisser suffisamment de liberté pour être transposé à d'autres modèles d'exploitation que celui existant actuellement. Ce cadre de référence devra être communiqué et mis à disposition des parties prenantes du dispositif IEPA.</p>	2 = Modéré	Directeur général de la santé	30.06.19	31.12.18	Réalisée. La DGS, en collaboration avec l'expert imad, a établi un cadre de référence technique pour les IEPA. Celui-ci a été mis à jour en novembre 2018. Ce document est disponible sur la page internet de l'État dédiée aux propriétaires et futurs propriétaires d'IEPA.
<p>Recommandation n° 11: Uniformiser les pratiques.</p> <p>La Cour recommande à imad de finaliser la mise en œuvre du catalogue des prestations pour notamment assurer une uniformité des prestations rendues dans chacun des IEPA qu'elle exploite. En outre, la Cour recommande à imad de s'assurer que les prestations nouvellement redéfinies sont conformes aux attentes de la DGS en termes de nature, fréquence et facturation.</p> <p>Par ailleurs, la Cour recommande à imad d'uniformiser les pratiques en lien avec l'évaluation des demandeurs pour la rendre la plus objective possible en attendant une détermination de la DGS quant au processus d'évaluation à mettre en œuvre (cf. recommandation n° 1.2).</p>	2 = Modéré	Imad directrice habitat et autonomie	30.09.19		En cours. Imad a finalisé son catalogue des prestations et va le présenter prochainement à la DGS. Le catalogue inclut des fiches descriptives par prestations (par exemple: animations, aide à la gestion administrative) permettant d'uniformiser les pratiques au sein des IEPA exploités par imad. Une nouvelle grille d'évaluation des demandeurs, plus complète, a été établie et est en cours de test dans un IEPA avant un déploiement dans tous les IEPA exploités par imad.



No 134 Immeubles avec encadrement pour personnes âgées (audit de gestion)	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Recommandation/Action	Risque	Resp.	Délai au	Fait	Commentaire
Recommandation n° 12 : Revoir le processus d'évaluation des demandeurs. La Cour recommande à la DGS, en collaboration avec imad, de revoir le processus d'évaluation des demandeurs en considérant, entre autres, les aspects suivants : <ul style="list-style-type: none"> • Le choix de l'outil le plus adapté pour évaluer de manière objective la situation sociale et sanitaire du demandeur ; • Une uniformisation des évaluations si plusieurs exploitants sont amenés à en réaliser ; • Une éventuelle centralisation des demandes et des évaluations des demandeurs pour éviter qu'un demandeur ait à faire plusieurs évaluations. 					Rejetée.
Recommandation n° 13 : Rédiger une procédure d'octroi des dérogations. La Cour recommande à la DGS d'établir une procédure détaillant les motifs possibles d'octroi des dérogations ainsi que les différentes étapes du processus (acteurs concernés, rôles et responsabilités, format et communication de la dérogation).	1 = Mineur	Directeur général de la santé	31.12.18	01.07.18	Réalisée. La DGS a établi en juillet 2018 une directive précisant les cas de dérogation au critère d'âge et/ou de domiciliation lors de l'attribution d'un logement IEPA.
Recommandation n° 14 : Revoir le RSDom. La Cour recommande à la DGS de profiter de la prochaine révision du RSDom pour évaluer la pertinence de certains éléments ajoutés en avril 2016 et qui aujourd'hui ne sont pas mis en place. Il s'agira notamment de statuer sur : <ul style="list-style-type: none"> • L'évaluation annuelle du locataire ; • Les relations contractuelles entre le locataire et l'exploitant, entre l'État et le locataire et entre l'État et le propriétaire. 	2 = Modéré	Directeur général de la santé	31.12.19 (initial au 31.03.19)		En cours. Une nouvelle loi sur l'organisation du réseau de soin en vue du maintien à domicile (LORSDom) est en cours d'examen par le Grand Conseil. Les rapports de majorité et minorité sont attendus pour la rentrée. Le RSDom sera adapté dans la foulée de l'adoption de la nouvelle loi.



No 134 Immeubles avec encadrement pour personnes âgées (audit de gestion)	Mise en place (selon indications de l'audité)				Suivi par la Cour
Recommandation/Action	Risque	Resp.	Délai au	Fait	Commentaire
<p>Recommandation n° 15 : Mettre en place un système d'information et de reporting adapté.</p> <p>La Cour recommande à imad de mettre en place un système d'information plus automatisé permettant de collecter, traiter et mettre en forme l'information pour suivre l'activité des IEPA. Il devra notamment prendre en compte les aspects suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'évaluation sociale du locataire ; • Le suivi du locataire et des prestations (par exemple, participation aux animations communautaires, nombre de repas pris en commun, participation aux repas festifs, nombre d'appels à l'aide, recours à l'aide administrative). <p>Ces informations permettront de valider l'adéquation des prestations proposées aux besoins réels des locataires. Un reporting régulier de ces informations auprès de la DGS pourra ainsi être mis en place.</p>	2 = Modéré	Imad directrice habitat et autonomie	31.12.19 (initial au 30.06.19)		<p>En cours.</p> <p>La mise en production de la nouvelle version du système d'information est prévue pour septembre 2019, intégrant également la nouvelle grille d'évaluation des demandeurs, actuellement en test (cf. recommandation 11).</p>
<p>Recommandation n° 16 : Mettre en place un monitoring de la demande.</p> <p>La Cour recommande à la DGS de se conformer à l'art. 32 A al. 3 RSDOM en mettant en place un monitoring de la demande en IEPA. Il s'agira notamment d'obtenir les listes d'attente auprès des propriétaires et les listes des demandeurs évalués auprès des exploitants. Ces données permettront également d'affiner l'analyse des besoins actuels de la population âgée en matière de logement sécurisé et adapté.</p>	2 = Modéré	Directeur général de la santé	31.12.19		<p>En cours.</p> <p>Un questionnaire a été envoyé aux propriétaires d'IEPA en 2018. Face au peu de retours reçus, la DGS a prévu de faire une relance dans l'été.</p>
<p>Recommandation n° 17 : Affiner le suivi des prestations de l'exploitant.</p> <p>La Cour recommande à la DGS de compléter les objectifs et les indicateurs du contrat de prestations avec l'exploitant afin d'exercer une surveillance à la fois sur la qualité des prestations rendues et sur des aspects financiers. Par exemple, les indicateurs suivants pourraient être pertinents à suivre :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nombre d'appels à l'aide ; • Nombre d'animations organisées et le taux de participation ; • Nombre de repas pris en commun ; • Nombre de clients bénéficiant d'une aide administrative ; • Coûts complets par immeuble et par locataire. 	2 = Modéré	Directeur général de la santé	31.12.19		<p>En cours.</p> <p>Le contrat de prestations 2020-2023 avec imad est en cours de rédaction. Par ailleurs, la DGS envisage de demander à imad de fournir annuellement des indicateurs et des statistiques.</p>



No 134 Immeubles avec encadrement pour personnes âgées (audit de gestion)	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Recommandation/Action	Risque	Resp.	Délai au	Fait	Commentaire
<p>Recommandation n° 18: Mettre en place des contrôles sur le respect du cadre de référence.</p> <p>La Cour recommande à la DGS de mettre en place des contrôles permettant de s'assurer du respect par le propriétaire du cadre de référence. Les contrôles seront à mettre en œuvre à la fois lors d'un projet de construction, mais également tout au long de la vie de l'immeuble.</p> <p>La DGS devra décider quelle entité sera en charge de réaliser ces contrôles. Si les contrôles devaient être délégués à imad ou à un autre exploitant, une délégation formelle devrait être établie en précisant, notamment, le type de contrôle, la fréquence, la transmission des informations. Il pourra par exemple s'agir de rédiger une directive ou un cahier des charges avec les points de vérification.</p>		DGS			Rejetée.