



Cour des comptes
République et canton de Genève

Pilotage par l'État des missions d'intérêt général des HUG et de l'IMAD

Rapport n°192

5 décembre 2024

SYNTHÈSE

AUDIT DE PERFORMANCE

Au service d'une action publique performante



Cour des comptes

République et canton de Genève

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 électronique.

Cour des comptes

Route de Chêne 54, 1208 Genève | 022 388 77 90 | info@cdc-ge.ch | www.cdc-ge.ch



Contexte général

Les missions d'intérêt général (MIG) sont des prestations non financées intégralement par l'assurance obligatoire des soins ou destinées à des patients ne bénéficiant pas ou plus d'une couverture d'assurance-maladie. Il s'agit, par exemple, des services d'urgences, de la centrale cantonale d'appels sanitaires urgents (centrale 144), des immeubles avec encadrement pour personnes âgées (IEPA) ou encore des soins aux détenus ainsi qu'aux populations vulnérables (grands précarisés et migrants).

Pour la période 2024-2027, les MIG représentent une enveloppe quadriennale d'environ 1.3 milliard F. Leur exécution est confiée, par des contrats de prestations, aux Hôpitaux universitaires de Genève (HUG) et à l'Institution genevoise de maintien à domicile (IMAD).

Problématique et objectif de l'audit

L'importance du financement cantonal des MIG et leur rôle fondamental dans la mise en œuvre de la politique publique de santé ont convaincu la Cour de l'opportunité de réaliser un audit de performance sur cette thématique.

L'objectif de cet audit est d'apprécier la capacité de l'État, en tant que mandataire, à piloter les MIG. Les deux processus qui sous-tendent ce pilotage et qui ont été audités par la Cour des comptes sont :

- L'identification et la contractualisation des MIG ;
- Le contrôle et la surveillance des MIG.

Appréciation générale

La Cour constate que le pilotage des MIG par le département de la santé et des mobilités (DSM) et, plus particulièrement, par l'office cantonal de la santé (OCS), présente des faiblesses importantes, tant au niveau stratégique que d'un point de vue opérationnel.

Principalement, les activités de surveillance des MIG déployées jusqu'ici sont insuffisantes pour suivre réellement les 89 MIG contractualisées et contrôler de manière concrète que les fonds publics octroyés (plus de 325 millions F par an) sont correctement utilisés. Par exemple, les travaux des commissions de suivi ne sont pas attestés par des procès-verbaux pour les années 2021 et 2022 et ces commissions n'ont pas siégé en 2024.

De plus, le niveau d'information concernant la composition et la constitution financière des MIG est insuffisant. Lors de l'identification et la contractualisation des MIG pour la période 2024-2027, les travaux réalisés par l'OCS n'ont pas permis de remédier à cela. L'OCS ne dispose pas d'une fiche détaillée pour plus de 60 % des MIG contractualisées avec les HUG.

Ces faiblesses sont accrues par le manque de ressources dédiées au pilotage des MIG (0,7 ETP à l'OCS) et l'absence de lignes directrices pour guider les travaux des collaborateurs de l'OCS.



Principaux constats

Une absence de ligne directrice pour piloter les MIG

De manière générale, les lignes directrices indispensables pour structurer et guider les activités de l'État en lien avec les MIG, sont inexistantes. Tout d'abord, les rôles et responsabilités n'ont pas été formellement répartis au sein du DSM, que ce soit concernant les activités en lien avec la contractualisation des MIG ou celles en lien avec leur surveillance. Ensuite, les critères d'évaluation d'une MIG (en vue de sa contractualisation) et la stratégie de surveillance à appliquer durant la période contractuelle n'ont pas été définis.

Le pilotage des MIG par l'OCS n'est pas suffisamment formalisé et sous-doté en ressources humaines

Les analyses réalisées et décisions prises par l'OCS et ses services, en lien avec le pilotage des MIG, sont très insuffisamment spécifiées et documentées. La traçabilité des processus n'est donc pas assurée, et les risques de perte et de dilution d'information, ainsi que de prises de décisions non éclairées (sur la base d'informations erronées ou obsolètes), sont exacerbés.

Les ressources humaines de l'OCS (0,7 ETP) mobilisées pour le pilotage des MIG (1.3 milliard de F sur quatre ans) sont insuffisantes sur le plan quantitatif. Par ailleurs, l'expertise métier (santé/médicale) dont dispose l'OCS, principalement dans le service du médecin cantonal (SMC), n'est pas suffisamment exploitée.

Des MIG précisées dans les contrats de prestations 2024-2027, mais avec des lacunes quant aux indemnités par MIG

Un travail a été effectué lors de l'élaboration des contrats de prestations 2024-2027 afin de définir les MIG de manière plus précise que lors des exercices précédents. Dans le cas de l'IMAD, le tableau de bord de suivi des objectifs et des indicateurs (annexé au contrat de prestations) répertorie toutes les missions, avec leur définition précise et la fixation d'au moins un indicateur et d'une valeur cible. Cela représente une amélioration significative par rapport au précédent contrat de prestations.

En revanche, dans le cas des HUG, une majorité des MIG définies demeurent non couvertes par des objectifs, indicateurs et valeurs cibles spécifiques. De ce fait, le contrat de prestations 2024-2027 des HUG et ses annexes ne constituent pas une base suffisante pour garantir une surveillance adéquate de près de 49% du montant total alloué aux HUG au titre de financement des MIG (soit 441 millions F).

De manière générale, l'OCS ne dispose pas d'une vision claire et exhaustive concernant la composition et la constitution des indemnités demandées. Les analyses effectuées par l'OCS sur ces éléments financiers sont insuffisantes. Le risque que l'État finance des prestations délivrées à un coût inadéquat ou de manière inefficace/inefficace reste donc important.



Un suivi insuffisant des MIG financées

Les commissions de suivi (des contrats de prestations avec les HUG et l'IMAD), qui constituent le principal outil de surveillance annuelle, ne permettent pas de suivre et « challenger » la réalisation des MIG, ni d'identifier d'éventuelles problématiques (utilisation non conforme de l'indemnité). In fine, les mesures correctrices éventuellement nécessaires ne sont pas identifiables. Par ailleurs, le dispositif de suivi n'est pas conforme à la directive transversale de l'État de Genève (EGE-02-34) qui guide la mise en œuvre de l'article 22 de la LIAF (contrôle périodique de l'accomplissement des tâches).

L'OCS, et plus précisément son service de la santé numérique et du réseau de soins (SNRS), semble néanmoins être conscient de ces faiblesses et disposé à renforcer le dispositif de surveillance pour la période 2024-2027.

Axes d'amélioration proposés

La Cour adresse au DSM sept recommandations qui sont regroupées selon trois champs d'action.

Donner un cap aux MIG

Le pilotage des MIG doit reposer sur des lignes directrices claires et précises, traduisant la vision stratégique et les attentes du DSM. Pour ce faire :

- Les rôles et responsabilités doivent être clarifiés au sein du DSM ;
- Une stratégie en matière de surveillance doit être élaborée et définir, notamment, les priorités du DSM (par exemple, en ciblant un ou plusieurs groupes de MIG) et ses attentes (étendue et intensité de la surveillance) ;
- Les bases qui guideront les travaux à venir pour élaborer les prochains contrats de prestations doivent être posées ; il s'agira de rattacher formellement les MIG aux objectifs de la politique publique de santé, de définir des critères à l'aune desquels les MIG devront être examinées et de déterminer les informations requises des HUG et de l'IMAD pour accompagner leurs demandes d'indemnités.

Prendre rapidement des mesures pour surveiller les MIG en cours de contrat 2024-2027

Il convient de ne pas attendre les prochains contrats de prestations (2028-2031) pour améliorer le dispositif de surveillance. La Cour préconise le déploiement d'efforts importants pour la mise en œuvre de mesures correctrices rapides et adéquates.

Précisément, la Cour recommande au DSM de désigner une instance responsable du suivi des MIG qui sera chargée de proposer un dispositif concret de surveillance (en cohérence avec la stratégie de surveillance qui sera déterminée). Le dispositif déployé devra permettre de vérifier que les MIG atteignent leurs objectifs, et d'apprécier dans quelle mesure elles sont délivrées de manière économique, tout en présentant un rapport coût/utilité acceptable pour le DSM ainsi que pour les HUG et l'IMAD.

Renforcer la gestion courante des MIG

L'amélioration du pilotage des MIG ne pourra pas être réalisée et s'inscrire dans la durée que si certaines actions sont prises au niveau opérationnel. Les recommandations de ce champ d'action visent ainsi un double objectif :

- Dégager les ressources et compétences nécessaires (à l'amélioration globale du pilotage des MIG) ;
- Améliorer la qualité des activités et des informations en lien avec les MIG.

Tableau récapitulatif des recommandations

Recommandations :	7	Niveau de priorité ¹ :	
- Acceptées :	7	Très élevée	0
		Élevée	3
- Refusées :	0	Moyenne	4
		Faible	0

Les sept recommandations ont toutes été acceptées.

No	Recommandation / Action	Priorité	Responsable	Délai
1	Clarifier les rôles et responsabilités au sein du DSM	Élevée	DSM	30.06.2025
2	Définir une stratégie en matière de surveillance	Moyenne	OCS	31.12.2025
3	Renforcer l'examen des MIG en vue des prochains contrats de prestations	Moyenne	SNRS	31.12.2027
4	Désigner et mandater une instance responsable du suivi	Élevée	OCS	30.06.2025
5	Déterminer les besoins en ressources et compétences au sein du DSM	Élevée	DSM	31.12.2025
6	Définir, recueillir et conserver les informations utiles par MIG	Moyenne	SNRS	31.12.2025
7	Spécifier les activités en lien avec les MIG et assurer leur traçabilité	Moyenne	SNRS	31.12.2026

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 effet. À cette fin, elle a invité le département de la santé et des mobilités (DSM) à remplir le tableau ci-dessus qui synthétise les améliorations à apporter, en indiquant le responsable de leur mise en place et leur délai de réalisation. Le niveau de priorité a été défini par la Cour.

¹ Le niveau de priorité est déterminé par la Cour des comptes en lien direct avec l'appréciation des risques et en fonction de l'impact positif de la recommandation sur la performance des processus de l'OCS, la gouvernance des MIG, les risques spécifiques (opérationnels et d'image) à couvrir par l'OCS, ainsi que la maîtrise des coûts liés aux MIG. Le niveau de priorité de chacune des recommandations est explicité dans le chapitre 5 lors de la présentation desdites recommandations.



Cour des comptes

République et canton de Genève

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 électronique.

Cour des comptes

Route de Chêne 54, 1208 Genève | 022 388 77 90

info@cdc-ge.ch | www.cdc-ge.ch