

Date de dépôt: 14 mars 2005

Messagerie

Réponse du Conseil d'Etat

**à l'interpellation urgente écrite de M. Claude Marcet :
"Dépassement de budget à l'Hospice général"**

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 21 février 2005, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une interpellation urgente écrite qui a la teneur suivante :

Diverses sources, indépendantes les unes par rapport aux autres, laissent entendre que l'Hospice général prévoirait, d'ores et déjà, un dépassement de budget de quelques 45 millions de francs pour l'exercice 2004, soit un écart en valeur relative que l'on peut, d'un strict point de vue professionnel, qualifier de matériel.

Les mêmes sources laissent entendre que cet écart pourrait encore se creuser...

Question :

Les informations qui commencent à circuler sont-elles confirmées par le Gouvernement. Dans l'affirmative, le Gouvernement est invité à communiquer au Grand Conseil les causes exactes de ce dépassement et lui dire si toutes les mesures sont enfin prises à l'Hospice général et dans d'autres services de l'Etat pour que le citoyen-contribuable puisse un jour, peut-être, envisager d'arrêter de se considérer comme la «vache à lait» à tout faire de ce canton qui continue à dépenser les caisses vides.

Je rappelle que l'Hospice général est au bénéfice d'une garantie de déficit et qu'il serait désormais judicieux d'envisager une annulation de ladite garantie pour apprendre à ceux qui en bénéficient actuellement ce que sont les véritables règles de gestion appliquées avec toute la rigueur voulue, ce

que l'aucuns, étant certains de leur «impunité financière», semblent trop rapidement oublier.

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

Rappel du contexte

Le résultat net d'exploitation au 31 décembre 2004 présente, avant ajustement, un déficit de 18.2 mios F. Ce déficit est essentiellement dû à l'augmentation des prestations sociales versées, du fait :

- de l'augmentation du nombre de dossiers financiers d'assistance publique;
- d'une sous-estimation des avances AI dans le budget 2004;
- des prestations liées à l'asile, qui ont diminué sensiblement en 2004, mais de manière plus faible et moins rapide que prévu dans le budget.

Les charges d'exploitation et de personnel sont, quant à elles, en ligne avec le budget.

Le Conseil d'Etat relève que le résultat net d'exploitation (18.2 mios F) a d'ores et déjà fait l'objet d'une demande de dépassement de crédit, pour un montant de 17 mios F, demande approuvée par la commission des finances en date du 8 décembre 2004. Le montant du résultat net d'exploitation de 18.2 mios F est comptabilisé dans les comptes de l'exercice 2004 de l'Etat de Genève en augmentation de la subvention annuelle.

De plus, des corrections importantes ont dû être effectuées et s'ajoutent au résultat. Ces corrections résultent de travaux internes à l'Hospice général, qui sont intervenus après le vote du dépassement de crédit susmentionné par la Commission des finances du Grand Conseil.

L'essentiel de ces corrections concerne les prestations d'assistance versées dans l'attente d'un remboursement de l'Office cantonal de l'assurance invalidité (OCAI). En effet, le redressement de cet office a eu pour conséquence un traitement plus rapide des demandes et une augmentation des décisions prises.

Pour rappel, le rôle joué par l'Hospice général est le suivant. Jusqu'à ce que la décision issue d'une demande AI intervienne, l'Hospice général procède à des "avances AI". Si la décision de l'AI est positive, cette dernière rembourse les avances à l'Hospice; si elle est négative, ces avances sont alors de facto considérées comme de l'assistance, avant que la personne concernée bénéficie effectivement de cette dernière.

La proportion de décisions négatives s'est avérée beaucoup plus importante que celle prévue au budget de l'Hospice général; le montant des remboursements a en outre été nettement inférieur à ce qui était prévu.

Il était nécessaire d'effectuer ces corrections, afin que plusieurs réserves émises par les auditeurs externes de l'Hospice général puissent être levées dès cette année. Après ces corrections, les comptes 2004 de l'Hospice général présentent un déficit de 46.4 mios F. Le montant des corrections de 28.2 mios F est comptabilisé dans les comptes de l'exercice 2004 de l'Etat de Genève en augmentation de la subvention annuelle.

Il est à relever que le résultat de ce bouclage des comptes - et en particulier les différentes corrections apportées - montre avant tout une sérieuse reprise en mains de l'institution par la nouvelle équipe de direction. Si le résultat immédiat est douloureux, il est permis d'espérer qu'ainsi, à l'avenir, l'institution sera en mesure de poursuivre ses activités sur des bases solides et saines.

Compte tenu de l'écart entre le budget 2004 et les comptes 2004, il va de soi que le Conseil d'Etat, par l'intermédiaire du département de l'action sociale et de la santé, suivra avec une attention toute particulière le déroulement de l'exercice 2005 et ne manquera pas de tenir informée la Commission des finances de l'évolution de la situation.

Les explications détaillées concernant les différents points évoqués ci-dessus sont les suivantes :

I. Commentaires liés aux charges avant ajustement

Les **charges de personnel** se situent à 82.2 mios F, soit un écart de 0.9 % par rapport au budget.

Les **charges d'exploitation** sont en baisse de 1.3 mio F (- 11.1 %) par rapport à 2003. Cet écart est lié à la diminution des honoraires d'intervenants externes.

Les **prestations d'aide financière** totales (assistance publique, avances AI/OCPA, RMCAS et asile), qui s'établissent à 221.8 mios F, sont en hausse de 50.4 mios F (+ 29.4 %) par rapport à l'année précédente et supérieures de 11.7 % au budget 2004. Cette évolution s'explique comme suit :

- les charges d'**assistance publique** qui s'établissent à 99.4 mios F (+ 23 % par rapport à 2003) représentent le principal facteur de progression des prestations d'aide financière. Cette évolution s'explique par l'augmentation de 826 dossiers financiers (4'228 dossiers en 2004 par rapport à 3'402 dossiers en 2003);

- les **avances AI/OCPA** sont traitées selon le schéma comptable prévu au budget 2004. Les charges et les produits sont intégrés aux comptes de fonctionnement. La modification de méthode augmente les charges de 33.7 mios F comparativement à l'année précédente. Néanmoins, il faut remarquer une augmentation de 3 % du nombre moyen de dossiers, alors qu'une baisse de 15 % était attendue. La variation entre la charge budgétée et les prestations versées est de + 17.8 %;
- le **RMCAS** est stable et le nombre de dossiers constant pour 2004;
- les prestations aux **requérants d'asile** (61.4 mios F) n'ont pas diminué aussi rapidement que prévu dans le budget 2004 (54.5 mios F). Par rapport à l'exercice 2003, ces charges sont néanmoins en diminution de 1.9 mio F.

Les **charges d'amortissements** sont en augmentation de 0.14 mio F (2003 : + 18 %), en raison de l'intégration de nouveaux bâtiments (Praille 41 – Sainte-Clotilde 21).

Les **charges financières** sont en diminution comparativement à 2003, ce qui s'explique par d'importantes avances de trésorerie accordées par l'Etat dans le cadre de la mise en place du cash pooling. Elles sont néanmoins supérieures au budget, dû en partie à l'hypothèque de l'immeuble Praille 41, dont les intérêts se trouvent désormais dans ce poste. De plus, l'Hospice général a fait face à une augmentation des frais facturés par la BCGe, qui n'étaient pas prévus au budget 2004.

Les montants correspondant aux augmentations de prestations d'assistance ont déjà été acceptés sous forme de dépassement de crédit pour un montant de 17 mios par la Commission des finances du Grand Conseil en date du 8 décembre 2004.

II. Commentaires liés aux produits

Les **subventions cantonales** se montent à 153.8 mios F, soit une hausse de 12.3 % par rapport à 2003. Rappelons que la subvention cantonale – asile de 6.9 mios F versée jusqu'en 2003 a été intégrée à la subvention ordinaire.

Les **subventions de la Confédération en matière d'AI** et plus particulièrement dans le domaine de la prise en charge des personnes toxicodépendantes diminuent de 31.8 % par rapport à 2003, soit 0.9 mio F. Rappelons que la politique fédérale en matière de toxicodépendance a conduit l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) à supprimer la subvention des institutions n'ayant pas un taux de 50 % de personnes invalides (en processus AI), ce qui a un impact direct sur les résultats de la Maison de l'Ancre.

Les **remboursements des collectivités publiques** à l'Hospice général (notamment chômage, AI et refacturation Asile), qui s'établissent à 106.2 mios F, sont en hausse de 31.6 mios F (+ 42.4 %) par rapport à l'année précédente. Cette évolution s'explique essentiellement par le changement de traitement comptable des prestations d'avances AI/OCPA correspondant à un montant de 38.5 mios F.

III. Commentaires liés aux corrections

Dans le cadre de l'exercice 2003, les réviseurs externes ont émis un certain nombre de réserves relatives à l'approbation des comptes. Plusieurs projets d'envergure ont été initiés courant 2004 par l'Hospice général afin de préciser des règles de gestion et des procédures, notamment à l'Action sociale. En outre, un projet de sécurisation des métiers comptables est en cours afin de régler les problèmes récurrents liés aux applications informatiques. Ce projet devrait aboutir dans le courant de l'année 2005.

Afin d'aller dans le sens d'une levée des réserves des réviseurs, trois points ont été particulièrement abordés dans le cadre du bouclage des comptes 2004. Il s'agit des avances AI, de la facturation aux garants et des prestations indûment perçues.

Les points ci-dessous ont fait l'objet de discussions avec le réviseur externe de l'institution, PriceWaterhouseCoopers. Dans la mesure où le travail de révision reste à finaliser, le Conseil d'administration de l'Hospice général a pris connaissance des comptes et devrait les approuver, ainsi que les remarques des auditeurs externes, d'ici la fin du présent mois.

A. Les avances AI/OCPA

Les avances AI/OCPA représentent des prestations d'assistance délivrées par l'Hospice général dans l'attente d'une décision de l'Office cantonal de l'assurance-invalidité (OCAI). Dans le cas de situations donnant droit à des prestations complémentaires, une décision de l'Office cantonal des personnes âgées (OCPA) est également rendue.

Deux problèmes apparaissent aujourd'hui : d'une part, des montants figurant sous la rubrique « avances AI » ne sont pas documentés et, d'autre part, l'estimation de la provision pour risque de non-recouvrement a été sous-évaluée.

En 2004, l'OCAI a rendu un grand nombre de décisions quant aux dossiers en attente depuis plusieurs années. De ce fait l'Hospice général peut désormais baser son analyse sur d'avantages d'informations.

Situation de départ :

Au 31 décembre 2003, le solde ouvert au bilan concernant les avances AI/OCPA est de 74 mios F brut.

En 2004, 37.1 mios F d'avances AI/OCPA ont été versées à des usagers. Compte tenu des remboursements faits par l'OCAI et de l'utilisation de la provision, il reste un solde au bilan de 81.4 mios F brut.

Etape 1 :

Par une analyse plus approfondie des composantes de ces 81.4 mios F, l'Hospice général s'est aperçu qu'un montant de 3.8 mios F ne présentait pas de justificatifs. Après examen, il ressort que les données de ces dossiers ont vraisemblablement été supprimées lors des migrations informatiques successives. Cette créance doit être comptabilisée en perte, puisque d'un point de vue comptable, elle n'est pas documentée et n'est donc pas justifiée.

$$81.4 \text{ mios F} - 3.8 \text{ mios F} = 77.6 \text{ mios F}$$

Etape 2 :

L'évaluation du taux de non-recouvrement (et donc le taux de provision nécessaire), se base, comme le montre le tableau ci-dessous, sur la différence entre les montants avancés et les montants des remboursements reçus, soit pour 100.6 mios F avancés, un remboursement obtenu de 80.8 mios F.

De ce fait, la provision générale pour risque de non-recouvrement doit donc s'élever à 20 % et non pas 10 % comme inscrit depuis plusieurs années.

	Montant des avances reconnues au bilan en millions	Montant des remboursements reçus en millions
Dossiers clôturés (certitude)	61.3	56.5
Dossiers à clôturer comptablement (forte probabilité)	39.3	24.3
Total	100.6	80.8

Pour les années antérieures à 2004 et ce depuis 1997, le taux utilisé pour le calcul de la provision avait été sous-évalué. Une provision exceptionnelle doit donc être prise au bilan pour la perte estimée de 15 mios F concernant les dossiers à clôturer comptablement.

$$77.6 \text{ mios F} - 15 \text{ mios F} = 62.6 \text{ mios F}$$

Pour 2004, la provision générale pour risque de non recouvrement de 20 % s'applique sur le montant de 62.6 mios F - soit une nouvelle provision au bilan de 12.5 mios F.

En résumé :

La provision à constituer au 31.12.2004 s'élève donc à 27.5 mios F (soit 15 mio F + 12.5 mios F). Il convient néanmoins de déduire de ce montant la provision existante au 31 décembre 2004 soit 8.4 mios F (soit 27.5 mios F - 8.4 mios F = 19.1 mios F).

Au final, le montant de la provision à reconstituer pour les avances AI/OCPA est de 19.1 mios F.

B. La facturation aux garants

L'Hospice général, pour des raisons qui restent encore à élucider, a facturé à d'autres cantons des prestations concernant des Confédérés alors même que l'institution avait reçu parallèlement de la part d'autres organismes (AI, chômage, allocations familiales, allocations d'études) des remboursements sur ces mêmes prestations. Apparemment, ces recettes n'ont pas été intégrées dans la facturation. Ces montants cumulés depuis 2001 s'élèvent à 3.5 mios F et concernent la quasi-totalité des cantons suisses et en aucun cas des usagers ou des institutions privées.

Un passif transitoire à hauteur du montant constaté (3.5 mios F) doit être constitué au bilan (2.9 mios F représentant les montants antérieurs à 2004 et 0.6 mio F en diminution des recettes obtenues en 2004).

Des collaborateurs sont spécifiquement dévolus à la résolution de ce problème. En outre, une lettre d'excuses de l'institution va être adressée aux cantons concernés. Une fois les faits et les responsabilités établis, des mesures appropriées seront prises à l'encontre des responsables de ce dysfonctionnement. De même, une organisation adéquate sera mise en place.

C. Le non-remboursement des prestations indûment perçues

Par le travail de son service des enquêtes et celui du contentieux, l'Hospice général prend des mesures qui permettent de recouvrer les montants indûment perçus par les usagers.

Cependant, certaines poursuites ne peuvent être engagées pour des raisons légales et d'autres aboutissent à un acte de défauts de biens et à une impossibilité de recouvrer la créance. Il est donc important de constituer une

provision sur les pertes éventuelles futures. Le montant cumulé de cette rubrique est de 6 mios F.

Afin d'être le plus proche de la réalité possible et en accord avec son réviseur, l'Hospice général a constitué une provision de 30 % sur ces montants, soit 1.8 mio F.

D. En résumé

Perte sur les avances AI suite aux migrations informatiques successives	3.8 mios F
Provision complémentaire pour les avances AI/OCPA	19.1 mios F
Passif transitoire pour la facturation aux garants	3.5 mios F
Provision pour les montants indûment perçus	<u>1.8 mios F</u>
Total	28.2 mios F
Ce montant s'ajoute au total de dépassement budgétaire de	18.2 mios F
Et porte donc le dépassement budgétaire total 2004 de l'Hospice général à	46.4 mios F

IV Le Conseil d'Etat prend les mesures nécessaires

Une séance a été tenue le vendredi 4 mars 2005 par la présidente du Conseil d'Etat et le président du Département de l'action sociale et de la santé (DASS) avec le Conseil d'administration de l'Hospice général.

A cette occasion ont été confirmés les chiffres concernant les comptes 2004 à savoir la prise en compte d'un montant de 46,3 millions de francs qui couvre un déficit dû à des dépenses supplémentaires (croissance des prestations d'assistance), une augmentation de la provision concernant les avances assurance invalidité (AI) et la constitution d'un passif transitoire pour montants trop perçus à l'égard des cantons.

La séance tenue le 4 mars 2005 a démontré la nécessité de prendre des mesures dans le domaine de la gouvernance, des instruments de pilotage (tableaux de bord) ainsi que du système de contrôle interne. S'agissant particulièrement de la gouvernance, il ne s'agit pas d'un problème de personnes mais d'un problème de structures et de système de prise de décisions.

Le Conseil d'Etat a pris connaissance des éléments qui sont ressortis de cette séance et a pris les décisions suivantes :

- Gouvernance** : le DASS examine sans délai avec l'Hospice général l'organisation actuelle de la gouvernance (conseil d'administration, relation avec la direction, organigramme, responsabilités, information,

système de décision et de contrôle); d'autre part, le Conseil d'Etat déposera au mois d'avril au Grand Conseil un projet de loi modifiant l'organisation du système de gouvernance de l'Hospice général. Il appartiendra ensuite au parlement d'adopter, dans les meilleurs délais, le dispositif y relatif.

2. **Instruments de pilotage et tableaux de bord** : l'Hospice général, le DASS et le Département des finances définissent, dans un délai de 15 jours, des tableaux de bord contenant les informations indispensables au pilotage de l'institution par le Conseil d'administration. Ces tableaux de bord (évolution mensuelle des dépenses, du nombre de dossiers, des avances AI, etc.) doivent aussi servir à réévaluer le budget 2005 en fonction des données financières désormais connues.
3. **Contrôle interne et service financier de l'Hospice général** : le Conseil d'Etat décide de procéder à un audit du contrôle interne et du service financier de l'Hospice général. L'objectif est d'apporter ainsi un appui aux efforts déjà entrepris par la nouvelle direction générale pour améliorer l'organisation et le contrôle interne. Cet audit devrait permettre de valider et, le cas échéant, de renforcer le dispositif mis en place.

Le Conseil d'Etat souligne que la situation constatée et les mesures prises ne touchent en rien les droits des bénéficiaires ni les conditions de travail des collaboratrices et collaborateurs de l'institution. Elles ont pour objectif de donner à l'Hospice général les structures et les instruments nécessaires à une gestion autonome et responsable.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte de la présente réponse.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :
Robert Hensler

La présidente :
Martine Brunchwitz Graf

