

*Date de dépôt: 28 février 2005*

*Messagerie*

**Rapport du Conseil d'Etat  
au Grand Conseil sur la motion de M<sup>me</sup> et MM. Bernard Annen,  
Florian Barro, Janine Berberat, Michel Halpérin, Mark Muller et  
Jean Rémy Roulet relative aux investissements dans les EMS  
(Investir dans les EMS : un pari gagnant pour les générations  
futures)**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

En date du 13 juin 2003, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

*Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,  
considérant :*

- *les projections démographiques 1999-2025 établies par l'office cantonal de la statistique et le fait que le nombre de places vacantes dans les établissements médico-sociaux soit passé, en moyenne, de 85 en 1992 à 32 en 2000<sup>1</sup>;*
- *l'adoption par le Conseil d'Etat, le 7 novembre 2001, du « plan directeur EMS 2010 »;*
- *l'état d'avancement du programme de construction et de mise en exploitation de 1130 nouveaux lits au sein des établissements médico-sociaux du canton;*

---

<sup>1</sup> Sources : rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la mise en exploitation de nouveaux EMS destinés aux personnes âgées (Genève, avril 2001).

- *le fait que les établissements médico-sociaux constituent des logements à part entière à prendre en considération dans la réponse aux besoins de la population provoqués par la situation actuelle du marché immobilier;*
- *les coûts inhérents à un tel programme et les effets assurément positifs sur les finances publiques qu'aurait un partenariat entre l'Etat et des investisseurs externes;*
- *le fait que les institutions de prévoyance publiques ou privées soient à la recherche de véhicules de placement financier pour le surplus de liquidités généré par le désinvestissement dans le secteur des actions;*
- *le fait que des investissements privés dans des structures publiques autres que les logements sociaux n'ont jamais eu lieu;*
- *la création d'emplois générée par l'augmentation du nombre d'établissements;*
- *la complexité des normes de construction applicables aux bâtiments qui peuvent accueillir des EMS,*

*invite le Conseil d'Etat*

- *à favoriser les opérations d'investissement par les institutions de prévoyance privées ou publiques dans les EMS;*
- *à élaborer les lignes directrices juridiques et financières de la réalisation d'EMS dans le cadre d'un partenariat avec celles-ci;*
- *à assouplir, dans le respect des exigences de confort et de sécurité des pensionnaires, les normes de construction des EMS.*

## **RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT**

La construction d'EMS est une préoccupation importante pour le Conseil d'Etat. Le plan directeur *EMS 2010*, qui prévoit la construction de 1130 nouveaux lits d'EMS dans le canton d'ici 2010, en témoigne.

A signaler que, eu égard à la détérioration des finances cantonales et aux objectifs du plan financier quadriennal 2004-2007, le Conseil d'Etat a renoncé à présenter une loi-cadre sur la réalisation de l'ensemble du programme de construction, au profit de plusieurs tranches d'investissement.

La première d'entre elles (loi 9277) porte sur la réalisation de 195 lits d'EMS et a été adoptée par le Grand Conseil le 24 septembre 2004.

Le Conseil d'Etat est particulièrement attentif au développement de conditions-cadres adéquates et étudie quelques pistes, qu'il pourrait, selon la volonté du législateur, investiguer d'avantage.

## **1. Partenariats**

### ***1.1. Partenariat financier***

Pour la construction et la rénovation d'EMS, moyennant certaines conditions, l'Etat peut accorder une subvention d'investissement représentant jusqu'à 50 % des coûts pris en considération (article 23 de la loi relative aux EMS – LEMS). Les entités intéressées doivent pour cela satisfaire aux conditions mentionnées à l'article 22 de la LEMS.

Parmi les avantages que les institutions concernées peuvent trouver en investissant dans la construction d'EMS, on peut notamment citer les suivants :

- la subvention à l'investissement peut aller jusqu'à 50 % des coûts de construction pris en considération;
- la propriété de l'EMS revient intégralement à l'investisseur au terme d'une période de 25 ans;
- le fait que l'établissement bénéficie également de subventions d'exploitation en garantit le bon entretien et le paiement régulier du loyer;
- un taux de rendement garanti, dépendant bien entendu de la part de fonds propres investis.

### ***1.2 Partenariat opérationnel***

Le département de l'action sociale et de la santé (DASS) et le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (DAEL) ont mis au point, à l'intention des investisseurs et de toutes les entités intéressées par la construction d'EMS, un guide pour accompagner et faciliter leurs démarches. A cet égard, on peut recommander la consultation des pages Internet consacrées à la construction des EMS sur le site de l'Etat de Genève (<http://www.geneve.ch/ems>).

Dans la même optique de facilitation, le DASS et le DAEL ont, en outre, recensé tous les sites susceptibles d'accueillir la construction d'un EMS à Genève. Les deux départements suivent enfin l'évolution de l'ensemble des projets actuellement engagés.

## 2. Contraintes juridiques

La construction d'EMS est soumise à un certain nombre de contraintes juridiques, qui divergent selon le statut des investisseurs.

### 2.1 Pour les institutions de prévoyance publiques

#### a) La LEMS

Les dispositions de la LEMS s'appliquent à tout projet de construction d'EMS.

#### b) *l'Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP) et la problématique des mandats liés*

La loi concernant l'AIMP, entrée en vigueur à Genève le 9 décembre 1997, règle l'ouverture réciproque des marchés publics entre les cantons. Elle indique que les autorités compétentes de chaque canton peuvent édicter des dispositions d'exécution, lesquelles doivent être conformes à l'AIMP (article 3) et, bien entendu, aux accords de l'organisation mondiale du commerce (OMC, anciennement GATT) sur lesquels la loi se fonde.

L'AIMP s'applique aux marchés de la construction, des fournitures et des services; la construction des EMS est donc directement concernée. Sont en particulier soumises à ces règles les collectivités de droit public, les communes et associations de communes ou encore les institutions de prévoyance publiques.

Or, à Genève, la plupart des sites proposés pour la construction d'EMS sont assortis d'une clause d'architecte ou d'entrepreneur (mandat lié).

Pour mémoire, il y a *mandat lié* lorsque la vente d'un objet immobilier ou d'un terrain est liée avec un mandat d'architecte ou d'ingénieur (voire un contrat d'entrepreneur). Pour l'acquéreur de l'objet, cela signifie que les travaux à entreprendre seront obligatoirement confiés à l'architecte, ingénieur ou entrepreneur bénéficiaire de cette clause. Celle-ci est toutefois résiliable, mais à condition de dédommager le partenaire écarté.

Or, l'attribution directe du marché au bénéficiaire de la clause, contrevient aux dispositions de l'AIMP, qui imposent la mise en concurrence et l'adjudication du marché à l'offre économiquement la plus avantageuse.

Cette situation a d'ailleurs longtemps contraint les institutions de prévoyance publiques à renoncer à s'engager dans des projets de ce type. Sur mandat de la caisse de prévoyance des établissements publics médicaux (CEH), le professeur Jean-Baptiste Zufferey a d'ailleurs émis un avis de droit sur les conséquences pratiques de l'AIMP pour les fondations de prévoyance publique.

Ce document, rendu le 11 avril 2003, mettait précisément en évidence le véritable conflit d'intérêt existant entre le but de l'AIMP – soit promouvoir la concurrence – et les caractéristiques propres à la construction des nouveaux EMS à Genève.

Il confirmait, en outre, que les institutions de prévoyance publiques se trouvent bloquées par le fait que l'Etat ne dispose pas de la maîtrise du sol et du foncier pour la construction d'EMS.

Pour remédier à cet état de fait, le Conseil d'Etat a pris contact avec le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), pour déterminer si une éventuelle exemption des normes AIMP pouvait être accordée aux institutions de prévoyance, de par leur statut particulier. Le 6 octobre 2003, le Secrétariat d'Etat à l'économie a accepté le principe d'une telle dérogation lorsque les caisses de pension publiques exercent une activité commerciale ou industrielle en concurrence directe avec des entreprises privées.

Cette décision a permis de lever un obstacle pour 8 des 22 projets – soit un potentiel de 450 lits – actuellement engagés dans la procédure DASS-DAEL et qui sont justement assortis d'un mandat lié :

<u>Secteur</u>	<u>Nom du projet</u>	
• Veyrier	Narthex	(50 lits)
• Eaux-Vives	Amandoliers	(65 lits)
• Meyrin	Promenade des Artisans	(40 lits)
• Chêne-Bougeries	Bessonnette	(80 lits)
• Lancy	Daniel Ihly	(100 lits)
• Lancy	Les Mouilles	(70 lits)
• Eaux-Vives	Plateau de Frontenex	(40 lits)
• Plainpalais	Boulevard de la Cluse	

## **2.2 Pour les institutions de prévoyance privées**

Pour ces institutions, les contraintes de l'AIMP sont évidemment inexistantes; seules s'appliquent les dispositions de la LEMS.

### 3. Normes de construction dans les EMS

En juin 2001, la commission cantonale des EMS a approuvé les directives d'exécution relatives à l'aménagement des EMS.

En 2002, le DASS a en outre chargé un bureau d'architectes d'expertiser ces directives, pour déterminer les points susceptibles d'entraver des projets de construction imaginatifs ou d'induire une absence de diversité dans la conception des futurs établissements.

Cette expertise a fait ressortir un certain nombre de points, liés notamment aux dimensions, à l'aménagement des espaces privés et communs. Elle a aussi mis en exergue le caractère plus incitatif – et moins normatif – que devraient revêtir ces normes.

Le DASS a ensuite procédé à une révision de ces directives, dans le double but de les assouplir et de promouvoir ainsi la diversité des EMS. Ces nouvelles normes ont été soumises à la commission cantonale des EMS, qui les a approuvées le 6 novembre 2003.

Basées sur l'article 20 du règlement d'application de la LEMS, elles :

- précisent ce qui ne figure pas déjà dans les textes législatifs applicables à la construction d'un EMS, ainsi que les normes et règlements pour la construction adaptée aux personnes handicapées;
- sont formulées de manière souple et indicative, pour permettre au projet institutionnel de l'EMS de jouer pleinement son rôle, qui consiste à placer les résidents, le personnel et les visiteurs au centre des préoccupations;
- sont prioritairement destinées à la construction de nouveaux EMS. En cas de rénovation, transformation ou agrandissement d'un EMS, elles constituent un objectif et sont appliquées en fonction des circonstances.
- préconisent des surfaces de chambre à des dimensions raisonnables tant du point de vue du confort des résidents que sur le plan économique.

Cela étant, l'assouplissement des normes est limité par les normes liées à la construction (normes de la société des ingénieurs et des architectes (SIA) 416, normes utilisées pour les constructions adaptées aux personnes handicapées physiques SN 521 500, loi sur la construction et les installations diverses), qui doivent être appliquées quel que soit le promoteur ou l'investisseur.

### 4. Conclusions

Le Conseil d'Etat est d'avis que les procédures actuelles permettent la construction d'EMS dans des conditions favorables, notamment par les mesures développées plus haut.

Cela posé, si le Parlement en fait la demande, deux pistes plus spécifiques pourraient être explorées par le Conseil d'Etat :

*a) la maîtrise du foncier*

L'une des options susceptibles de débloquent la situation résiderait dans l'octroi aux EMS du statut d'utilité publique à des fins d'expropriation. La LEMS ne le prévoit pas actuellement, mais le Conseil d'Etat pourrait proposer une modification à cette loi dans ce sens. L'Etat pourrait ainsi disposer de la maîtrise du foncier pour le programme de construction des nouveaux EMS.

*b) l'assouplissement des conditions de subventionnement*

Aujourd'hui, un projet de construction d'EMS faisant l'objet d'un partenariat public-privé peut être soumis à l'AIMP. Il n'existe pas de doctrine clairement établie en la matière. On part cependant du principe que, si la part du partenaire public est inférieure à 50 % (sur la base de l'article 8, alinéa 3 de l'AIMP, qui indique ce seuil de 50 %), le projet n'est pas soumis à l'AIMP.

Par extension, un projet privé bénéficiant de subventions publiques ne le serait pas non plus si le montant de la subvention est inférieur à 50 % du coût total du projet.

Ces éléments, entrant dans le calcul des 50 %, pourraient également être revus.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :  
Robert Hensler

La présidente :  
Martine Brunshwig Graf