



CONTROLE CANTONAL  
DES FINANCES

Chemin du Trabandan 28  
1014 Lausanne



**Mai 2007**

## Service de la santé publique

Examen de l'origine de la constitution des réserves  
des sept Associations et de la Fondation  
en relation avec le financement de leurs activités  
par l'Organisme médico-social vaudois

## Service de la santé publique

### Examen de l'origine de la constitution des réserves des sept Associations et de la Fondation en relation avec le financement de leurs activités par l'Organisme médico-social vaudois

Conformément aux dispositions des articles 56 al. 1 et 58 al. 2 de la loi sur les finances, nous avons procédé à un examen de l'origine de la constitution des réserves des sept Associations et de la Fondation en relation avec le financement de leurs activités par l'Organisme médico-social vaudois (ci-après : OMSV). Le résultat de nos travaux est consigné dans le présent rapport, dont la matière se subdivise comme suit :

	<b>Page</b>
1 Déroulement de l'audit	3
2 Description du contrôle	3
3 Généralités	4
<b>3.1 Politique d'aide et de soins à domicile du canton de Vaud</b>	<b>4</b>
<b>3.2 Environnement légal</b>	<b>4</b>
<b>3.3 Rôle et attributions de l'OMSV</b>	<b>5</b>
4 Revue du cadre régissant les dispositions de maintien à domicile	6
<b>4.1 Examen des dispositions légales et réglementaires régissant l'OMSV</b>	<b>6</b>
<b>4.2 Revue du dispositif régissant les sept Associations et la Fondation</b>	<b>7</b>
<b>4.3 Financement et surveillance des sept Associations et de la Fondation</b>	<b>10</b>
5 Examen des comptes des sept Associations et de la Fondation	12
<b>5.1 Introduction</b>	<b>12</b>
<b>5.2 Synthèse des retraitements du résultat des A/F</b>	<b>13</b>
<b>5.3 Aspects particuliers</b>	<b>14</b>
6 Conclusions	16

#### Annexe :

1. Courrier de Monsieur Marc Diserens, Chef du Service de la santé publique, daté du 7 mai 2007.

## 1 Déroulement de l'audit

Nos travaux de révision sur le site des sept Associations et de la Fondation (ci-après : A/F) ont été effectués entre le 14 novembre 2006 et le 1<sup>er</sup> février 2007, sous la responsabilité de M. Claude Meyer, expert-comptable diplômé. Ils ont été exécutés par Mmes Fiorenza Mariotta, économiste d'entreprise HES, Sandrine Wagnière, économiste d'entreprise HES, Nuria De Cet, auditrice, ainsi que par MM. Hervé Ramoni, expert-comptable diplômé, mandataire et Thierry Nicolin, économiste d'entreprise HES.

\* \* \* \* \*

## 2 Description du contrôle

Le Conseil d'Etat nous a confié un mandat d'investigations dans les A/F comportant les objectifs suivants :

2. *Identifier l'origine de la constitution des réserves et provisions ainsi que les éventuelles modifications liées au but constitutif. Il s'agit de cerner la part résultant des subventions cantonales par rapport aux autres payeurs (communes, dons et legs, autres).*
3. *Vérifier les mouvements (utilisation, réaffectation et dissolution) de ces réserves et provisions depuis leur constitution et leur conformité aux règles et directives en vigueur.*
4. *Apprécier le respect des conditions d'octroi des subventions cantonales selon les bases légales y relatives et les conditions éventuelles de restitution des montants octroyés.*

Nos travaux d'audit ont porté sur le contrôle des comptes des exercices 1996 à 2005 des huit A/F. Nous avons plus particulièrement analysé les aspects suivants :

- Les sources des réserves et fonds portés au bilan.
- Le contenu des comptes actifs et passifs susceptibles de comporter des réserves latentes.
- Les mouvements concernant les principales dépenses et recettes, afin de détecter d'éventuelles sous-évaluations des résultats d'exploitation.
- La conformité de la comptabilisation des décisions prises par l'OMSV et par l'Assemblée générale des sept Associations et de la Fondation.

Nos travaux se sont donc limités aux contrôles décrits ci-avant, il ne s'agit en aucun cas d'un audit d'évaluation ou d'appréciation de la réalisation des missions confiées aux A/F.

Nous nous limitons à présenter, dans le présent rapport, les éléments nécessitant une attention particulière et n'énumérons donc pas l'intégralité des résultats des contrôles et analyses, effectués dans le cadre de nos contrôles.

\* \* \* \* \*

## 3 Généralités

### 3.1 Politique d'aide et de soins à domicile du canton de Vaud

Nous reproduisons ci-après quelques informations extraites du site internet de l'OMSV.

#### Organisation

Le canton de Vaud a confié à une institution de droit public, l'Organisme médico-social vaudois (ci-après : OMSV), la responsabilité d'organiser les services d'aide et de soins à domicile cantonaux. L'OMSV a délégué l'activité opérationnelle à sept Associations et à une Fondation.

#### Mission

Chaque personne devrait pouvoir dans la mesure de ses moyens, trouver la réponse la plus adéquate à ses propres besoins socio-sanitaires, dans le but de se maintenir aussi indépendante que possible des institutions de santé. Les services d'aide et de soins à domicile ont pour mission d'aider la population, individuellement ou collectivement, à atteindre ce but. Les services d'aide et de soins à domicile ont également pour mission d'accompagner la fin de vie des personnes suivies et le processus de deuil de leur entourage.

#### Prestations

Les prestations d'aide et de soins à domicile sont fournies sur la base d'une évaluation de la situation du client et de son entourage, faite par des professionnels de la santé et de l'action sociale. Ces prestations s'appuient avant tout sur l'apport volontaire et bénévole du réseau naturel du client, sa famille et ses proches. Elles visent à stimuler, soutenir et si nécessaire, relayer ce réseau pendant un temps plus ou moins long. Financées par les collectivités (canton, Confédération, communes), par les caisses-maladie et par une participation des clients, les prestations des services d'aide et de soins à domicile sont accessibles à toute la population.

### 3.2 Environnement légal

Les prestations d'aide et de soins à domicile sont régies notamment par les dispositions légales et réglementaires suivantes :

- Loi du 5 décembre 1967 créant un Organisme médico-social vaudois (LOMSV).
- Règlement du 23 octobre 2000 (remplaçant celui du 19 février 1986) sur l'Organisme médico-social vaudois (RLOMSV).
- Règlement du 8 janvier 2001 fixant les conditions d'exploitation des organisations de soins à domicile (RESD).

### 3.3 Rôle et attributions de l'OMSV

Dans le cadre des Nouvelles orientations de la politique sanitaire (NOPS) et en cohérence avec les options définies au plan cantonal et au plan national par l'Association suisse des services d'aide et de soins à domicile (ASSASD), l'OMSV assure la coordination de l'aide et des soins à domicile, notamment au travers des tâches suivantes, telles que précisées cas échéant dans le mandat annuel :

- La maintenance courante et évolutive du système d'information.
- L'élaboration des indicateurs d'activité nécessaires à l'évaluation des résultats des associations régionales.
- L'adaptation des prestations d'aide et de soins à domicile aux besoins de la population.
- L'élaboration d'outils de gestion.
- Le contrôle de gestion régulier des moyens alloués aux associations régionales.
- Le développement d'une politique de gestion des ressources humaines à l'usage et en collaboration avec les associations régionales et les réseaux.
- L'élaboration des standards de qualité en collaboration avec des organismes reconnus, tels que l'Agence pour la promotion et l'évaluation de la qualité.
- La négociation avec l'Etat du tarif des prestations à charge des régimes sociaux (prestations complémentaires AVS / AI).
- L'allocation de ressources aux associations régionales provenant de la contribution de l'Etat et des communes.

\* \* \* \* \*

## 4 Revue du cadre régissant les dispositions de maintien à domicile

### 4.1 Examen des dispositions légales et réglementaires régissant l'OMSV

#### Description

L'exécution de la politique de maintien à domicile a été confiée à l'OMSV qui, conformément à la LOMSV, a la possibilité de la déléguer. En conséquence, nous avons examiné le cadre légal et réglementaire de cet organisme.

L'examen de la LOMSV nous amène à mettre en évidence les aspects suivants :

- L'OMSV est un organisme de droit public, indépendant de l'Etat, ayant sa propre personnalité morale. Celui-ci peut confier des missions à des collectivités de droit public ou des tâches particulières à des institutions privées.
- Les dépenses de l'OMSV sont d'abord couvertes par ses propres ressources. Ces dernières consistent notamment en des prestations facturées, des subventions fédérales, des dons, legs et autres contributions. Si ces ressources s'avèrent insuffisantes, la perte est prise en charge, à titre subsidiaire, paritairement par l'Etat et les communes. La contribution des communes est calculée par habitant et est attribuée à l'OMSV qui en assure la redistribution selon un système basé sur la péréquation.

La revue des règlements nous amène à mettre en exergue les éléments suivants :

- L'OMSV se déploie dans 3 secteurs, soit :
  1. Le secteur sanitaire (soins et prévention).
  2. Le secteur social (assistance sociale et soins à domicile).
  3. Le secteur de planification (élaboration de projets médico-sociaux et formation continue du personnel de l'OMSV).
- Le mandat annuel de l'OMSV prévoit l'allocation de ressources aux associations régionales, provenant de la contribution de l'Etat au financement des prestations d'aide et de soins à domicile, sous réserve de modifications des modalités de financement ordinaire des institutions affiliées à un réseau de soins.
- Pour le domaine de l'aide et des soins à domicile, selon son nouveau règlement du 23 octobre 2000, l'OMSV passe des conventions avec les Associations et Fondation régionales d'aide et de soins à domicile auxquelles il confie la mission de gérer les centres médico-sociaux.
- Pour le domaine de la prévention, l'OMSV participe, d'entente avec les services compétents de l'administration cantonale et en collaboration avec les institutions spécialisées dans ce domaine, à l'élaboration et à l'évaluation de programmes de prévention et de promotion de la santé. Il peut passer des conventions avec les associations régionales pour certaines activités de prévention.

#### Commentaire

Les dispositions réglementaires ont été modifiées en 2000, soit pendant la période couverte par nos travaux ; les modifications effectuées ne concernent pas le domaine sous contrôle.

Nous relevons que la loi et le règlement fixent les grands principes de financement des activités déléguées à l'OMSV sans préciser de critères relatifs à son utilisation économique ou rationnelle. Cela signifie que l'OMSV bénéficie d'une large autonomie dans l'emploi des ressources à sa disposition.

Nous avons encore noté les éléments suivants :

- Les dispositions légales régissant l'OMSV ne font que très peu référence au rôle des A/F et à leur responsabilité.
- Le mode de financement des A/F n'est pas détaillé dans les bases légales de l'OMSV ; seul le Règlement du 23 octobre 2000 y fait allusion.
- Le principe du financement paritaire du canton et des communes est valable pour l'ensemble du canton. Cela signifie que le résultat résiduel de chaque Association ne correspond pas à la participation des communes composant chaque A/F, mais consiste en une péréquation.
- La parité du financement de l'OMSV entre le canton et les communes n'a pas été appliquée jusqu'en 2003. Le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS), étant conscient du non-respect de la loi, a demandé, par décision du 14 septembre 2001 du Conseil d'Etat, un rééquilibrage sur 3 ans.

#### **4.2 Revue du dispositif régissant les sept Associations et la Fondation**

##### **Description**

##### **Règles de gestion et de financement**

Des directives intitulées « Règles de gestion et d'organisation » ont été édictées en janvier 1996 par l'OMSV et n'ont pas été modifiées pendant la période sous revue. La permanence de ces directives depuis 1996, ainsi que les dispositions légales relatives à la comptabilité commerciale (durée de conservation des pièces comptables de dix ans, art. 962 CO), justifient à notre sens la période contrôlée portant, nous le rappelons, sur les exercices 1996 à 2005.

Ces directives fixent les règles financières applicables aux Associations / Fondation, en particulier pour les points suivants :

##### **a) Budget**

Chaque année, l'OMSV émet un « Guide d'allocation budgétaire » permettant à chaque Association / Fondation d'élaborer son budget.

L'allocation budgétaire ou enveloppe globale est déterminée sur la base des besoins de la population, soit le nombre attendu d'usagers. Cette prévision est présentée par chaque A/F et avalisée par l'OMSV.

##### **b) Constitution des provisions, réserves et fonds – Séparation entre résultat d'exploitation et hors exploitation**

Les constitutions de provisions, de réserves et de fonds s'effectuent dans le compte de Pertes & Profits (donc hors exploitation) et non dans le compte d'exploitation. Elles relèvent de la compétence des Associations / Fondation.

Toutes les modalités relatives à la dotation, l'attribution, le prélèvement et la dissolution de provisions, de réserves et de fonds sont soumises à l'approbation des organes compétents des A/F ou de l'OMSV.

Toutefois, les A/F peuvent constituer une provision pour débiteurs douteux et un fonds pour le renouvellement du matériel et des équipements, à charge du compte d'exploitation, donc avant restitution des excédents (voir lettre c) ci-dessous).

L'OMSV a édicté un plan comptable applicable à l'ensemble des A/F. Celui-ci précise la liste des comptes à utiliser pour les activités en relation avec l'exploitation des A/F.

### c) Restitution des excédents

Après constitution des réserves et fonds autorisés (voir ci-dessus), la moitié du résultat d'exploitation qui constitue la part « Etat » est, sauf exceptions décrites sous chiffre 4.3, restituée à l'OMSV.

L'attribution de la part des régions est de leur propre ressort. Les réserves des A/F leur sont acquises et ne peuvent pas être prises en compte lors des négociations budgétaires, toujours selon les directives de 1996.

### d) Affectation des réserves et répartition du droit d'utilisation

Les règles transitoires de 1996 sont en vigueur jusqu'en 2005. Celles-ci déterminent les principales réserves affectées.

Chaque Association ou Fondation fixe les règles d'utilisation des réserves affectées ou libres.

### Circulaires

Des circulaires ont été émises par l'OMSV. Elles ont eu pour but de rappeler certains points particuliers des règles de gestion évoqués ci-dessus.

### Conventions et contrats de prestations

En matière financière, les conventions avec les A/F rappellent les principes applicables en matière de constitution de provisions et fonds.

L'enveloppe globale est allouée en contrepartie d'un mandat de prestations défini entre l'OMSV et les A/F. Ces contrats ont été établis pour l'ensemble des A/F en 2003.

### Commentaire

Il nous paraît utile d'apporter les commentaires et éclairages suivants sur les éléments du dispositif régissant les Associations et Fondation :

### Règles de gestion et de financement

#### a) Budget

L'OMSV a adopté le principe d'allocation du financement sous la forme d'une enveloppe globale en fonction de l'activité prévue. Toutefois, aucun mécanisme de correction n'est prévu pour tenir compte de l'activité effective.

Ce système n'incite pas à notre sens les A/F à développer leurs activités puisque si celles-ci dépassent le budget, les A/F se trouvent en situation de déficit, lequel n'est pas couvert intégralement par l'OMSV. Au contraire, un budget bien négocié peut permettre aux A/F de dégager des résultats excédentaires et d'en conserver la moitié sans que leur efficacité ne soit démontrée.

#### b) Constitution des provisions, réserves et fonds – Séparation entre résultat d'exploitation et hors exploitation

Les règles de gestion spécifient l'existence d'un compte hors exploitation mais pas sa composition. En pratique, les éléments suivants font partie du compte hors exploitation, soit :

- Les dons et legs.
- Les produits des cotisations.

Par analogie avec la loi sur l'OMSV, ces éléments pourraient être portés en diminution du financement de l'Etat et des communes et donc être inscrits dans le compte d'exploitation. Telle n'a pas été l'option choisie dans les directives émises par l'OMSV.

### c) Restitution des excédents

Les directives financières autorisent la constitution de réserves à partir du résultat disponible après restitution de la part revenant à l'OMSV. Ainsi, il est donc admis de thésauriser une partie du bénéfice au sein des A/F. Toutefois, aucune mention ne spécifie le traitement applicable aux pertes, ce qui laisse une incertitude importante pour les A/F.

Nous constatons une contradiction entre les directives financières, émises par l'OMSV, destinées aux A/F et les dispositions légales régissant l'OMSV qui spécifient que l'Etat et les communes n'interviennent que pour couvrir un déficit résiduel. Dès lors, si l'on se réfère à ces dernières, un éventuel bénéfice d'exploitation devrait être restitué en intégralité par les A/F à l'OMSV ou devrait être porté en diminution de la subvention de l'exercice suivant.

De plus, il est significatif de relever que depuis et y compris l'exercice 2003, l'OMSV répartit elle-même aux communes 50 % du résultat de son compte de Pertes & Profits. Dès lors, la moitié de la part dite « Etat » qui est restituée par les A/F à l'OMSV va finalement également aux communes.

### d) Affectation des réserves et répartition du droit d'utilisation

Les règles transitoires émises en 1996 sont toujours en vigueur en 2005. Aucun élément lors de nos visites d'A/F ne nous a permis d'identifier que des règlements particuliers avaient été instaurés ni qu'un suivi des alimentations ou prélèvements des réserves avait été effectué.

### Circulaires

- 1) Les circulaires sont émises selon les particularités constatées lors de la clôture des comptes de l'exercice en question. Il ne s'agit pas de circulaires appliquées régulièrement et de manière continue. A notre sens, ce procédé est peu clair pour les A/F et ne garantit pas une interprétation et une application uniformes.
- 2) Les directives financières d'une part et les circulaires émises d'autre part ne permettent pas la comparaison des comptes entre les A/F et dans le temps. En effet, ces dernières ne définissent pas précisément les principes applicables en matière de comptabilité et de présentation du bilan notamment.

### Conventions et contrats de prestations

- 1) Les conventions établies avec les A/F ne se réfèrent pas au RLOMSV, alors que celui-ci les mentionne.
- 2) Des conventions ont été établies dans un premier temps avant l'élaboration de contrats de prestations. Ceux-ci n'annulent pas et ne remplacent pas les précédentes conventions. Dès lors, ce procédé ne clarifie pas les règles et bases légales en vigueur actuellement.

### Commentaire général

Nous constatons que non seulement les bases réglementaires ou directives applicables sont peu claires et parfois incomplètes, mais aussi qu'elles peuvent ne pas être toujours suivies. Cette situation a pour conséquence que les A/F ne bénéficient pas d'une sécurité suffisante dans leurs relations avec l'OMSV.

### 4.3 Financement et surveillance des sept Associations et de la Fondation

#### Description

#### Financement

Le montant définitif de la subvention de l'OMSV aux A/F, arrêté sur la base du budget n'est pas revu en fonction des comptes effectifs de l'établissement, ni de son activité.

La moitié de l'excédent de recettes, définie selon les règles décrites au chapitre précédent, est considérée comme la part « Etat » et est restituée à celui-ci. Le tableau ci-dessous récapitule le traitement des résultats d'exploitation pour les années 1996 à 2005

Montants en %	1996	1997	1998	1999	2000	2001-2005
Rétrocession à l'OMSV (B)	50	50	100	100	50	50
Participation de l'OMSV (P)	100	50	50	50	50	50
Participation des A/F (P)			50	50		

#### Surveillance

Les A/F transmettent à l'OMSV leurs suivis budgétaires trimestriels, le rapport de l'organe de révision, les comptes audités, ainsi que les rapports de gestion et d'activité.

L'OMSV procède à des investigations, en particulier sur la base des suivis budgétaires. Des contrôles sont effectués sur place, mais pas systématiquement. Par ailleurs, l'OMSV est représenté au sein de chaque comité des Associations ou du Conseil de fondation.

#### Commentaire

#### Financement

Notre examen du dispositif relatif au financement nous amène à formuler les remarques générales suivantes :

- Les tâches déléguées relatives à la prévention ne suivent pas les mêmes règles que celles concernant le maintien à domicile. Ainsi, le budget de ce secteur est traité séparément. Le résultat est acquis aux A/F.
- La présentation des comptes peut changer d'une année à l'autre, en particulier les règles d'attribution à certaines provisions ou réserves, ce qui ne facilite pas le travail d'analyse et de comparaison.
- Ainsi que le montre le tableau ci-dessus, les règles en matière de traitement du résultat ont été modifiées pour les exercices 1996, 1998 et 1999. Selon les informations obtenues, le « pot commun » instauré pour les années 1998 et 1999 avait pour objectif de prendre en considération une modification dans le financement de la prise en charge des soins à domicile par les assureurs. Celle-ci a occasionné des déficits importants pour certaines Associations. Un principe de solidarité entre les A/F a donc été appliqué.



### **Surveillance**

Les contrôles effectués par l'OMSV sur les documents financiers qui lui sont transmis ne sont pas connus des A/F.

Nous notons toutefois que nous n'avons pas trouvé de correspondance faisant état de vérifications sur place, auprès des A/F, par l'OMSV. A notre sens, l'amélioration des directives applicables est facilitée par les constatations effectuées sur le site.

\* \* \* \* \*

## 5 Examen des comptes des sept Associations et de la Fondation

### 5.1 Introduction

#### Description

Nos travaux d'audit ont porté sur les comptes annuels des exercices 1996 à 2005. Le maintien de directives financières émises en 1996 sans changement notable, ainsi que les dispositions légales relatives à la comptabilité commerciale (durée de conservation des pièces comptables de dix ans, article 962 CO), justifient la période contrôlée.

Les réserves ou provisions qui auraient été financées par l'Etat avant le 31 décembre 2005 font également l'objet de notre examen. Néanmoins, nous sommes partis du principe que les fonds propres inscrits au bilan au 31 décembre 1995 étaient acquis à l'entité contrôlée, sous réserve d'éléments portés à notre connaissance, susceptibles de modifier cette appréciation.

Nous avons analysé les bilans et comptes de résultats, en particulier les points suivants :

#### Bilan

- L'examen des éventuels comptes courants avec des entités proches, telles que l'OMSV et les autres A/F ou entités de soutien si existantes.
- Le contenu des comptes actifs et passifs susceptibles de comporter des réserves latentes.
- Les éventuels transferts d'actifs immobilisés.
- Les origines des réserves et fonds portés au bilan.

#### Compte de résultat

- La conformité avec les règles financières de l'OMSV ou les normes comptables usuelles, de la comptabilisation des attributions aux réserves et fonds portés au bilan.
- Les mouvements concernant les principales dépenses et recettes, afin de détecter d'éventuelles sous-évaluations des résultats d'exploitation.
- La conformité de la comptabilisation des décisions prises par l'OMSV et par l'Assemblée générale de l'Association, en lien avec l'utilisation du résultat disponible.

#### Commentaire

#### Sous-évaluation d'actifs

Nous avons constaté de manière générale que les stocks et la majeure partie des immobilisations corporelles sont inventoriés mais non portés à l'actif du bilan. Ainsi, les comptes annuels contiennent des réserves latentes dont le montant n'a pas pu être identifié, étant donné l'absence d'inventaires chiffrés.

Il est important de relever que le système mis en place par l'OMSV, soit l'autorisation de constituer un fonds pour le renouvellement du matériel et des équipements à charge du compte d'exploitation, génère automatiquement la constitution de réserves latentes. En effet, les divers investissements sont passés directement à charge de ce fonds, en lieu et place d'être activés et amortis sur leur durée de vie respective.

#### Contenu des passifs susceptibles de comporter des réserves latentes

Nous n'avons pas détecté de comptes passifs contenant des réserves manifestes autres que ceux décrits dans les directives de l'OMSV. Notre examen du contenu des comptes de passifs nous a permis de constater que les soldes correspondent à la définition de ceux-ci.

## 5.2 Synthèse des retraitements du résultat des A/F

### Description

#### Affectation cachée du résultat

Nous avons analysé si les dotations aux provisions et fonds étaient conformes aux règles édictées par l'OMSV. En particulier, nous avons examiné si ces attributions consistent en des répartitions transparentes du résultat d'exploitation.

Nous avons ainsi vérifié que les mouvements sur les réserves et provisions ont été annoncés à l'OMSV ou soumis pour aval à celui-ci. Nous avons également contrôlé que l'utilisation des réserves et provisions a été comptabilisée selon les mêmes principes comptables qui ont présidé à l'attribution.

#### Délimitation entre les secteurs « exploitation » et « hors exploitation »

Nous avons examiné le détail des rubriques du compte hors exploitation, afin de déterminer si des éléments du compte d'exploitation y avaient été inscrits, de manière à appréhender si le résultat d'exploitation a été péjoré au profit du résultat hors exploitation.

### Commentaire

L'examen des comptes des A/F nous amène, en application des principes émis par l'OMSV, à retraiter leurs résultats comme suit :

Associations ou Fondation Montants en CHF	Affectation « cachée de résultat	Délimitation entre « exploitation » et « hors exploitation »	Cumul	Restitution potentielle à l'OMSV
1. ABSMAD	19'280	20'779	40'059	26'584
2. APROMAD	0	10'656	10'656	7'362
3. APREMADOL	0	0	0	0
4. Ass. districts Aigle + Pays d'Enhaut	170'705	163'809	334'514	198'164
5. ASMADO	36'000	117'732	153'732	75'446
6. ASPMAD	0	30'000	30'000	15'000
7. ALSMAD	11'903	8'676	20'579	10'290
8. Fondation de la Côte	0	72'332	72'332	36'166
<b>Cumul des retraitements</b>	<b>237'888</b>	<b>423'984</b>	<b>661'872</b>	<b>369'012</b>

1. ABSMAD – Association broyarde pour la promotion de la santé et le maintien à domicile.
2. APROMAD – Association pour la promotion de la santé et le maintien à domicile de la couronne lausannoise.
3. APREMADOL – Association pour la prévention et le maintien à domicile dans l'Ouest lausannois.
4. Association pour la santé, la prévention et le maintien à domicile des districts d'Aigle et du Pays d'Enhaut.
5. ASMADO – Association pour la santé, la prévention, le maintien à domicile et l'aide à la famille des districts de Vevey et de Lavaux.
6. ASPMAD – Association pour la santé, la prévention et le maintien à domicile des districts de Cossonay, Grandson, Orbe, La Vallée de Joux et Yverdon.
7. ALSMAD – Association lausannoise pour la santé et le maintien à domicile.
8. Fondation de La Côte pour l'aide et les soins à domicile et la prévention.

En l'occurrence, nous concluons que l'OMSV a un droit potentiel au remboursement de réserves par les A/F de CHF 369'012.—. Compte tenu du fait qu'il s'agit du résultat sur dix ans de huit entités, ce remboursement doit être considéré comme mineur.

### 5.3 Aspects particuliers

#### Description

Les particularités des activités des A/F ou des missions spéciales qui leur ont été confiées ont une incidence sur leurs états financiers.

Nous mettons en évidence, par A/F, les décisions ou transactions qui présentent un caractère financier particulier, mais qui soit, correspondent à des décisions de l'OMSV ou soit, ont été portées à la connaissance de celle-ci.

Nous avons ainsi traité des aspects suivants :

1. Transfert de l'immeuble de l'Association des districts d'Aigle et du Pays d'Enhaut à une Fondation.
2. Fonds de péréquation des communes de l'APROMAD.
3. Financement du Centre de Prévention Santé à la Tour-de-Peilz par l'ASMADO.
4. Reconstitution des fonds propres de l'ASPMAD par un financement paritaire de l'OMSV.

#### Commentaire

Les particularités que nous relevons ci-après ne font pas l'objet d'une recommandation de retraitement. Elles mettent toutefois en évidence des éléments propres à ces Associations. Les transactions que nous notons ci-après ont été opérées de manière transparente et sont connues de l'OMSV.

#### 1) Transfert d'un immeuble par l'Association des districts d'Aigle et du Pays d'Enhaut à une Fondation

Sur instruction de l'OMSV, l'Association a cédé son bâtiment à une Fondation spécialement constituée pour cette opération. En 2001, des contrats de bail ont été conclus par l'Association et la Fondation. Le loyer a été fixé conformément aux règles du marché. Nous avons estimé, sur la base des documents à notre disposition, que les loyers payés par l'Association sont supérieurs d'environ CHF 84'000.— aux charges d'immeubles en cas de propriété directe. Le financement paritaire par l'Etat et les communes est donc augmenté pour chaque année de ce montant.

#### 2) Fonds de péréquation des communes de l'APROMAD

Les municipalités de la Couronne lausannoise ont constitué un fonds de péréquation avec la part du résultat non restituée à l'OMSV. Ce fonds était utilisé, de 1996 à 1999, pour diminuer la subvention de ces communes pour un montant cumulé de CHF 328'587.60.

Ce procédé équivaut à une distribution du résultat aux communes, puisque celui-ci n'a pas été conservé par l'Association dans son bilan sous forme de réserve.

#### 3) Financement du Centre de Prévention Santé à la Tour-de-Peilz par l'ASMADO

L'Association a versé des subventions au Centre de Prévention Santé à La Tour-de-Peilz jusqu'à l'année 2004. Dans le courant de l'année 2005, cet espace prévention a été repris dans la structure juridique de l'Association pour la santé, la prévention et le maintien à domicile des districts d'Aigle et du Pays d'Enhaut.

Ce cas illustre la complexité du canal de financement de certaines activités, qui conduit au versement de subvention avec des critères fluctuant presque chaque année. Parfois, un montant forfaitaire était versé ; parfois, aucune subvention n'était allouée ou celle-ci était calculée sur la base d'une allocation reçue dans l'Association de la part de l'OFAS. Ce système a permis la thésaurisation de subventions non consommées pour les périodes sous revue d'un montant total de CHF 96'127.—.

#### 4) Reconstitution des fonds propres de l'ASPMAD par un financement paritaire de l'OMSV

En raison de résultats déficitaires, l'ASPMAD s'est retrouvée, à fin 2002, en situation de découvert, à savoir avec des fonds propres « négatifs ». Afin d'assainir et de permettre la poursuite de l'activité de l'Association, l'OMSV lui a consenti un prêt.

Le résultat de l'année 2003, suite aux mesures d'assainissement prises par l'ASPMAD, s'est avéré très favorable, à savoir plus élevé que le découvert. Ainsi, le bénéfice a été utilisé d'abord pour combler le découvert, puis le solde a été réparti entre l'Association et l'OMSV.

Or, nous constatons que ce procédé a pour conséquence une participation exceptionnelle de l'OMSV à la reconstitution des fonds propres de l'Association, alors qu'il a déjà assumé sa part de financement des pertes des années précédentes. Nous avons évalué cette participation à CHF 279'135.—.

#### Détermination du Service de la santé publique

Nous avons pris bonne note :

- que l'application du dispositif établi par l'OMSV a été dans son ensemble bien respecté par les sept Associations et la Fondation (A/F),
- que selon les directives de l'OMSV de 1996, les réserves sont acquises aux sept Associations et à la Fondation,
- que le droit potentiel de l'OMSV au remboursement de réserves par les A/F est de Fr. 369'012.-.

Afin d'encourager l'affectation de ces ressources financières à des besoins prioritaires à l'aide et aux soins à domicile, nous vous informons que nous avons l'intention de chercher un accord avec l'OMSV et les Associations/Fondation afin que notre département (DSAS) ait la possibilité de se prononcer sur l'utilisation de ces réserves.

Enfin, les règles de financement devront être revues en intégrant les éléments mentionnés dans votre rapport.

\* \* \* \* \*

## 6 Conclusions

Nos travaux nous permettent de conclure que l'application du dispositif établi par l'OMSV a été dans son ensemble bien respecté par les A/F. L'examen des comptes de réserves des Associations / Fondation met en évidence des restitutions potentielles globales en faveur de l'Etat de CHF 369'012.—, montant considéré comme faible.

Nous apportons les constats complémentaires suivants :

### Cadre légal

Les dispositions légales cantonales concernées ne font guère état du rôle des A/F et de leur responsabilité ; notamment, le mode de financement des A/F est peu décrit.

### Règles de gestion et de financement

Le principe de l'enveloppe en fonction d'une activité prévue, retenu pour le financement des A/F, a le défaut de ne pas comprendre de dispositif de correction en fonction de l'activité effective.

Dès lors, nous nous interrogeons sur la pertinence et la légalité du système mis en place pour le financement et la gestion des A/F. En effet, le financement des A/F ne suit pas les mêmes règles que celui de l'OMSV. Pour celui-ci, les dispositions légales spécifient que l'Etat et les communes n'interviennent qu'en cas de pertes et à titre subsidiaire. Une application similaire de ces règles aux A/F ne permettrait pas la constitution de réserves.

### Examen des comptes des A/F

L'analyse et le contrôle des mouvements des réserves, fonds et provisions des A/F, ainsi que les vérifications quant à une délimitation correcte entre les activités d'« exploitation » et « hors exploitation », nous amènent à retraiter leurs résultats ; le cumul de ces retraitements effectués auprès des huit A/F constitue pour la part « Etat » une restitution potentielle en faveur de l'OMSV qui se présente comme suit :

Associations / Fondation Montants en CHF	Affectation « cachée » de résultat	Délimitation « exploitation » et « hors exploitation »	Cumul	Restitution potentielle à l'OMSV
Cumul des retraitements	237'888	423'984	661'872	369'012

### Financement cantonal

Concernant le financement par l'OMSV se trouvant dans les réserves, en se basant sur les directives de janvier 1996 de l'OMSV, il y a lieu de considérer qu'il est acquis aux A/F. Comme expliqué plus haut, cette façon de faire diffère des règles qui régissent la participation de l'Etat et des communes à la couverture des frais de l'OMSV.

De plus, dès 2003, l'OMSV rétrocède aux communes 50 % de son propre résultat ; dès lors, la moitié de la part « Etat » qui est restituée par les A/F à l'OMSV va finalement également aux communes.

En définitive, eu égard aux constats que nous avons effectués dans les domaines relevant du cadre légal et du financement, le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) est invité à revoir le dispositif légal (loi, règlements) sous l'angle notamment de la loi du 22 février 2005 sur les subventions (LSub).

Nous avons établi ce rapport en toute bonne foi, sur la base des livres et documents qui nous ont été soumis, des vérifications auxquelles nous nous sommes livrés et des renseignements qui nous ont été fournis par les personnes avec lesquelles nous avons été en contact

Nos travaux de révision ont englobé les procédures de vérification jugées nécessaires selon les circonstances. Néanmoins, nous précisons qu'il n'a pas été fait d'autres vérifications que celles expressément mentionnées dans le présent rapport ou consignées dans nos notes de révision.

Nous formulons les réserves d'usage au cas où des documents, des renseignements ou des faits susceptibles de modifier nos considérations n'auraient pas été portés à notre connaissance au cours de nos travaux qui se sont achevés le 13 février 2007.

Conformément à l'article 13 du règlement du 2 juin 1999 sur le Contrôle cantonal des finances, un projet de rapport a été remis en consultation, en date du 30 mars 2007, à Monsieur Marc Diserens, Chef du Service de la santé publique. Nous avons incorporé dans notre rapport les commentaires contenus dans la réponse qu'il nous a adressée le 7 mai 2007. Nous joignons également en annexe 1 ladite correspondance. Sa détermination n'est pas de nature à modifier le contenu et les conclusions de notre rapport.

Lausanne, le 16 mai 2007

Contrôle cantonal des finances

P.-A. Romanens  
Comptable / contrôleur  
de gestion diplômé

Th. Bonard  
Expert-comptable  
diplômé

#### Distribution

1 exemplaire	à Monsieur le Président du Conseil d'Etat
1 exemplaire	à Monsieur le Chef du Département des finances
2 exemplaires	à Monsieur le Chef du Département de la santé et de l'action sociale, dont 1 exemplaire destiné à Monsieur le Chef du Service de la santé publique
1 exemplaire	à Monsieur le Président de la COFIN
1 exemplaire	à Monsieur le Président de la COGES



Service de la santé  
publique

Rue Cité - Devant 11  
1014 Lausanne

- 8 MAI 2007

Contrôle cantonal des finances  
Madame Marinette Kellenberger  
Cheffe de service  
Monsieur Thierry Bonard  
Chef de service adjoint  
Chemin du Trabandan 28  
1014 Lausanne

Le chef de service

Lausanne, le 7 mai 2007

**Service de la santé publique - Examen de l'origine de la constitution des réserves  
des sept Associations et de la Fondation en relation avec le financement de leurs  
activités par l'Organisme médico-social vaudois**

Madame la Cheffe de service,  
Monsieur le Chef de service adjoint,

Nous accusons réception de votre rapport de mars 2007 et vous en remercions.

Nous avons pris bonne note :

- que l'application du dispositif établi par l'OMSV a été dans son ensemble bien respecté par les sept Associations et la Fondation (A/F),
- que selon les directives de l'OMSV de 1996, les réserves sont acquises aux sept Associations et à la Fondation,
- que le droit potentiel de l'OMSV au remboursement de réserves par les A/F est de Fr. 369'012.-.

Afin d'encourager l'affectation de ces ressources financières à des besoins prioritaires à l'aide et aux soins à domicile, nous vous informons que nous avons l'intention de chercher un accord avec l'OMSV et les Associations/Fondation afin que notre département (DSAS) ait la possibilité de se prononcer sur l'utilisation de ces réserves.

Enfin, les règles de financement devront être revues en intégrant les éléments mentionnés dans votre rapport.

Veillez agréer, Madame la Cheffe de service, Monsieur le Chef de service adjoint, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Marc Diserens

**Copie :** Monsieur Fabrice Ghelfi, Chef du service des assurances sociales et de l'hébergement