



## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

---

CG/YH

### Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

#### Procès-verbal de la réunion du 22 mars 2010

##### ORDRE DU JOUR :

1. Approbation des projets de procès-verbaux des réunions du 1er et du 15 mars 2010
2. Rapport spécial de la Cour des Comptes concernant l'établissement public SERVIOR  
- Rapporteur: M. Felix Eischen  
  
- Entrevue avec Madame la Ministre de la Famille et les représentants de l'établissement public SERVIOR
3. Divers

\*

Présents : Mme Anne Brasseur, M. Félix Braz, M. Lucien Clement, M. Félix Eischen, M. Fernand Etgen, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Lucien Lux, Mme Lydia Mutsch, M. Gilles Roth remplaçant M. Robert Weber, M. Lucien Thiel

Mme Marie-Josée Jacobs, Ministre de la Famille et de l'Intégration  
M. Serge Eberhard, M. Claude A. Hemmer, M. Alain Dichter, SERVIOR  
Mme Caroline Guezenec, Greffe de la Chambre des Députés

\*

Présidence : Mme Anne Brasseur, Président de la Commission

\*

1. **Approbation des projets de procès-verbaux des réunions du 1er et du 15 mars 2010**

Les projets de procès-verbaux sont adoptés à l'unanimité.

2. **Rapport spécial de la Cour des Comptes concernant l'établissement public SERVIOR**

**- Rapporteur: M. Felix Eischen**

**- Entrevue avec Madame la Ministre de la Famille et les représentants de l'établissement public SERVIOR**

En guise d'introduction, Madame le Président rappelle brièvement les événements ayant précédé le contrôle de l'établissement public SERVIOR par la Cour des comptes et portant sur le champ de contrôle de la Cour (voir la remarque préliminaire et l'annexe du rapport spécial ainsi que le procès-verbal de la réunion du 8 février 2010). La Commission décide qu'il n'y a plus lieu d'aborder ce point au cours de la présente réunion.

Après avoir souligné que les résultats du contrôle effectué par la Cour des comptes auprès de l'établissement public SERVIOR sont en général très satisfaisants, Madame la ministre de la Famille revient aux quatre points au sujet desquels la Cour a formulé des recommandations. Selon elle, les deux premiers points concernent les établissements publics en général, alors que les deux derniers se rapportent plus spécifiquement à SERVIOR.

### **1. Tutelle du ministère de la Famille et de l'Intégration :**

Dans son rapport spécial, la Cour des comptes constate d'une part que l'établissement public SERVIOR jouit de la personnalité juridique, ce qui lui confère une autonomie aussi bien sur le plan administratif que financier, mais qu'il est également placé sous le contrôle de l'autorité de tutelle. La Cour rappelle que, dans le respect de l'autonomie de l'établissement public, les pouvoirs de tutelle sont d'interprétation stricte et se limitent aux hypothèses expressément prévues par la loi.

La Cour a examiné si la tutelle est exercée conformément à l'article 8 de la loi modifiée du 23 décembre 1998.

a) En ce qui concerne la procédure d'approbation, il apparaît que le conseil d'administration de SERVIOR transmet et expose le budget prévisionnel au ministre de tutelle pour approbation. Sont annexées au budget des informations concernant le fonctionnement de l'établissement public, les prix de pension, le nombre et taux d'occupation des chambres, les chiffres-clés de l'assurance dépendance, etc., ainsi qu'une présentation des nouveaux projets de tous genres de l'établissement public.

La Cour a constaté que plusieurs décisions du conseil d'administration ne sont pas approuvées de façon explicite par le ministre de tutelle en ce qu'elles sont exprimées en chiffres au budget sans être suffisamment détaillées afin de permettre à l'autorité de tutelle de se prononcer en pleine connaissance de cause.

Par contre, le ministre de tutelle donne son accord préalable, conformément à l'article 8, concernant le financement par emprunt bancaire pour la réalisation d'un projet d'extension, de construction ou de modernisation d'une structure d'accueil.

La Cour a donc recommandé que toutes les décisions du conseil d'administration visées à l'article 8 soient approuvées de manière explicite par l'autorité de tutelle.

En réponse aux constatations de la Cour, Madame la ministre indique que le prix de pension fait bien partie des facteurs explicitement soumis à son approbation et qu'elle veille toujours à ce qu'il soit en adéquation avec le budget et la situation économique et politique du pays. Il en est de même pour l'engagement de personnel et sa classification, les contrats de bail, la nomination des agents cadres et les jetons de présence.

- b) En ce qui concerne le dispositif de contrôle du ministère, la Cour a constaté qu'aucun service au sein du ministère n'est en charge de la surveillance de l'établissement public SERVIOR, que le budget ainsi que les autres décisions du conseil d'administration visées à l'article 8 sont transmis directement au ministre de tutelle. Elle recommande de mettre en place une structure chargée de la surveillance de l'établissement public, qui rapporte directement au ministre pour lui permettre d'exercer sa tutelle en toute connaissance de cause. Cette tâche pourrait être remplie par la division «Intégration/Soins » du ministère.

Madame la ministre explique qu'un certain nombre de contrôles et de communications des chiffres relatifs à SERVIOR ont déjà lieu. Elle cite pour exemple l'existence d'un service d'audit interne, le recours à un réviseur externe (nommé par le Conseil de gouvernement), l'approbation du budget par le ministre, la soumission du bilan et des comptes au Conseil de gouvernement, la publication du bilan et des comptes, la communication de données financières à la CNS (afin de déterminer le montant annuel qui lui sera alloué au titre de l'assurance dépendance) et la participation de SERVIOR à l'élaboration d'une étude de l'IGSS (Inspection générale de la sécurité sociale). Elle ajoute que le suivi du personnel de l'Etat employé au sein des établissements de SERVIOR est assuré par le ministère de la Fonction publique et que SERVIOR, tout comme ses concurrents, doit remplir certaines conditions afin d'obtenir l'agrément du ministère de la Famille.

Madame la ministre souligne qu'il est important que la tutelle du ministère ne complique pas encore davantage le fonctionnement d'établissements publics actifs dans le domaine social. C'est pour cette raison qu'il a été renoncé à la mise en place d'une structure chargée de la surveillance de l'établissement public SERVIOR au sein du ministère de la Famille. Le même raisonnement a été appliqué aux cas du FNS et de la CNPF, autres établissements publics sous la tutelle du ministère de la Famille.

## **2. Marchés publics :**

La Cour a examiné si l'établissement public SERVIOR est soumis aux dispositions de la loi modifiée du 30 juin 2003 sur les marchés publics en tant que pouvoir adjudicateur public. Elle note que la notion de pouvoir adjudicateur public n'a pas changé avec la nouvelle loi du 25 juin 2009 sur les marchés publics.

La Cour conclut, dans son rapport spécial, que SERVIOR est à considérer comme un pouvoir adjudicateur public et que dès lors, il lui incombe de respecter les dispositions de la législation sur les marchés publics.

La Cour est cependant consciente du fait que la qualification juridique des services à prester par SERVIOR est assez complexe et peut donner lieu à des interprétations divergentes.

Afin d'éviter à l'avenir toute ambiguïté en la matière, la Cour recommande :

- de préciser lors de la mise en place d'un nouvel établissement public si l'organisme a été créé pour satisfaire spécifiquement aux besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial ;
- de procéder à un état des lieux des établissements publics existants par le Gouvernement et de préciser à chaque fois s'il s'agit d'un établissement public à caractère industriel ou commercial ou bien à caractère administratif.

Tout comme SERVIOR l'a expliqué dans sa prise de position écrite, annexée au rapport spécial de la Cour des comptes, Madame la ministre considère que SERVIOR est une entreprise, certes créée pour satisfaire un besoin d'intérêt général, mais ayant un caractère clairement défini d'entreprise commerciale. La défense de ce point de vue est d'autant plus importante dans l'optique de l'ouverture du marché opérée au niveau européen dans le cadre de la directive « services » où la soumission de SERVIOR à la loi sur les marchés publics pénaliserait fortement cet établissement par rapport à ses concurrents.

### **3. Prix de pension :**

La Cour a examiné la détermination des prix de pension, leur adaptation ainsi que le rôle de l'assurance dépendance dans la détermination des coûts refacturés.

Elle a constaté que la fixation des prix de pension se base sur un certain nombre de clés, dont notamment celle du « type de chambre » et celle du « taux de confort ».

Les prix de pension calculés en fonction du « type de chambre » et du « taux de confort » ne reflètent pas les coûts réels mais constituent des montants fixes répartis sur la totalité des pensionnaires. Ces montants sont déterminés sur base des coûts d'exercices antérieurs, des coûts escomptés pour l'exercice en cours et d'une marge calculée pour le provisionnement de charges futures. Il s'ensuit que les prix de pension englobent non seulement la totalité des coûts réels, mais aussi des réserves destinées à l'entretien et à la rénovation des immeubles appartenant à l'Etat.

La Cour constate que les prix de pension ont été adaptés plusieurs fois à la hausse pour tenir compte du coût de la vie et des charges de SERVIOR. Ces charges comprennent notamment les consommations directes des pensionnaires et les frais généraux de SERVIOR dans la mesure où ils ne font pas l'objet d'un remboursement au titre de l'assurance dépendance.

Depuis 2004, les adaptations des prix de pension pour couvrir les besoins financiers de l'établissement public s'opèrent de manière nominale en ce que les prix de pension individuels sont majorés d'un montant identique pour tous les pensionnaires.

Dès lors, il n'est pas aisé de retracer le calcul des prix de pension en vigueur suite aux adaptations successives tant nominales que proportionnelles.

Il est également très difficile de faire la distinction entre charges occasionnées directement par les pensionnaires et frais généraux en relation avec l'établissement public.

Pour ces raisons, la Cour recommande de mettre en place une comptabilité analytique permettant de déterminer le prix de revient pour chaque activité de SERVIOR.

Madame la ministre explique que la gestion d'entreprise, assurée par le Conseil d'administration sous la responsabilité finale du ministère de la Famille, est orientée vers une uniformisation du prix de pension. Le but de cette politique étroitement liée à la diversité des locaux occupés par SERVIOR est de ne pas pénaliser les occupants de centres de moindre taille par rapport à ceux de centres plus grands où certains coûts fixes peuvent être répartis sur un plus grand nombre d'occupants et sont donc moins élevés alors que le confort peut y être supérieur à celui offert dans les plus petites structures.

Comme le prévoient les règles de la comptabilité commerciale, SERVIOR doit constituer des réserves (provisions) afin de supporter certains coûts d'entretien et de construction de bâtiments.

Finalement, Madame la ministre insiste sur la nécessité des adaptations de prix au vu du fait que les coûts du personnel et des frais fixes (électricité, eau, etc) représentent respectivement 82% et 12% des dépenses de SERVIOR.

La comptabilité analytique implémentée par SERVIOR sert à l'étude du fonctionnement interne de l'établissement, mais est aussi indispensable du fait que SERVIOR gère deux centres pour le compte de deux communes (Hesperange et Niederanven).

#### **4. Frais de personnel :**

Madame la ministre précise que les agents de SERVIOR sont en principe des employés privés et tombent sous l'application du contrat collectif SAS (secteur d'aides et de soins et du secteur social) et que les fonctionnaires et employés d'Etat détachés auprès de SERVIOR au moment de sa création sont remplacés au fur et à mesure de leur départ par des agents "SAS".

Dans son rapport spécial, la Cour des comptes a signalé que certaines agents de l'Etat bénéficient de rémunérations supplémentaires payées directement par SERVIOR, alors que ces rémunérations ne sont pas dues, étant donné qu'elles ne sont ni prévues par la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, ni prévues par la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

Le président du conseil d'administration de SERVIOR expose et explique les arguments annexés au rapport spécial de la Cour et dont les propos sont les suivants :

« Les cadres de SERVIOR ne tombent pas sous les dispositions du contrat collectif et il était donc nécessaire que le conseil d'administration crée une structure de carrières à part pour les cadres.

Parmi les deux possibilités, soit créer des carrières similaires à celles des cadres des gestionnaires privés (autres gestionnaires de centres intégrés, maisons de soins / gestionnaires d'hôpitaux et de structures analogues), soit s'aligner sur les carrières de l'Etat, les responsables de SERVIOR ont opté pour une structure de carrières identique à celle des cadres supérieurs de l'Etat.

Pour ne pas faire de différence entre agents-cadres privés et agents-cadres en provenance de l'Etat, et ce conformément aux principes du droit du travail, le conseil d'administration a veillé à ce que la carrière soit identique pour tous les agents cadres.

Aux agents en provenance de l'Etat qui, de par leur carrière d'origine, ne se trouvaient pas dans celle des cadres supérieurs de l'Etat, SERVIOR paie un complément jusqu'au niveau de la carrière visée.

D'après la Cour des Comptes ces compléments ne seraient pas dus; la Cour des Comptes se base sur le statut général des fonctionnaires, disposant qu'en dehors de son traitement aucune rémunération n'est accordée à un fonctionnaire sauf dans les cas spécialement prévus par les lois.

Les articles afférents du statut prévoient que, dans ce cas, les indemnités (en l'occurrence le complément payé par SERVIOR) en question sont allouées par une décision motivée du Gouvernement en conseil.

Or la loi modifiée créant SERVIOR (article 22) dispose qu'en ce qui concerne les dispositions en relation avec le statut des fonctionnaires toute décision à prendre par un membre du gouvernement est à prendre par le conseil d'administration de l'établissement et toute décision en relation avec le statut des fonctionnaires à prendre par le conseil de gouvernement est à prendre par le ministre de tutelle.

Il s'ensuit que dans le cas de l'établissement public, une telle décision portant sur le versement d'indemnités supplémentaires, qui d'après le statut des fonctionnaires de l'Etat serait à prendre par le gouvernement en conseil sur proposition du ministre du ressort, est à prendre par le ministre de tutelle sur proposition du conseil d'administration.

En l'occurrence cette procédure a été respectée.

Conformément aux articles 8 et 22 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 la décision du conseil d'administration en matière de constitution et de rémunération des carrières des cadres, soumise au ministre de tutelle, a reçu l'approbation prévue par les articles en question... »

Pour ce qui est de la grille des emplois, la Cour a recommandé qu'elle soit adaptée de manière à prendre en compte toutes les indemnités et autres avantages accordés aux agents de la direction générale et aux chargés de direction ayant le statut d'employé privé. La modification ultérieure de la grille et l'introduction d'un nouvel avantage pécuniaire ou en nature en faveur de ces agents devraient préalablement faire l'objet d'une approbation formelle de la part du ministre de tutelle.

Quant aux différentes indemnités et jetons de présence, la Cour a insisté à ce que, conformément à l'instruction du Gouvernement en conseil du 11 juin 2004 ayant pour objet de fixer une ligne de conduite et des règles générales en matière de création d'établissements publics, l'établissement public soumette pour approbation au Conseil de gouvernement l'allocation d'indemnités et de jetons de présence aux membres et au secrétaire du conseil d'administration. D'après Madame la ministre, les procédures préconisées par la Cour des comptes en ce qui concerne les indemnités et jetons de présence du conseil d'administration pourront à l'avenir être suivies si la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire le souhaite.

De l'échange de vues subséquent à l'intervention de Madame la ministre et des explications du directeur financier de SERVIOR, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- L'étude de l'IGSS évoquée par Madame la ministre est réalisée sur demande du ministère de la sécurité sociale, du FNS, de la CNS et du ministère de la Famille en collaboration avec la COPAS (Confédération des organismes prestataires d'aides et de soins ASBL) et a pour objectif d'examiner la nature des coûts encourus par les établissements à séjour continu et de déterminer quelle partie doit être prise en charge par l'assurance dépendance. Cette étude a été formalisée en ce sens qu'elle figure dans la loi budgétaire de l'Etat pour l'exercice 2010, contraignant ainsi tous les établissements concernés à participer au recensement alimentant l'étude en question.

L'étude a pour origine une interprétation divergente des descriptions des prestations de l'Assurance dépendance de la part de la CNS et de la part des prestataires concernés; l'interprétation concernait avant tout et en premier lieu l'accomplissement des tâches domestiques de base en matière de l'accueil gérontologique et en matière de l'assurance dépendance.

L'étude, non finalisée à ce jour, a déjà pu permettre de constater qu'aucun établissement du secteur ne réalise des bénéfices importants, que l'ensemble des établissements ont instauré une comptabilité et qu'il y a absence de doubles financements.

- Il est encore précisé que le taux horaire versé aux gestionnaires de centres d'accueil pour personnes âgées au titre d'assurance dépendance est une moyenne déterminée conjointement par le secteur et la CNS. S'agissant d'une valeur unitaire moyenne, il arrive logiquement que chez certains gestionnaires ce montant est inférieur, chez d'autres supérieur au coût de revient. Dans le premier cas, le montant non financé par l'assurance dépendance devra être récupéré par le biais du prix de pension.
- Le nombre d'heures de soins « prestables » par site est calculé en fonction du personnel disponible et les clients peuvent être amenés à être acceptés voire refusés en fonction de leur « profil de soins », ce dernier devant correspondre aux capacités libres du site à un moment donné.
- Madame le Président rappelle que la loi sur les marchés publics prévoit des exceptions et soulève la question de son application par les établissements publics en général.

Sur proposition de Madame le Président, la Commission décide que le chapitre relatif à l'application de la loi sur les marchés publics sera traité dans le cadre du rapport de la Commission portant sur la partie II du rapport spécial de la Cour des comptes concernant le projet eGo. Le rapporteur du présent rapport spécial mentionnera ce « renvoi » dans son rapport.

- Les recettes provenant du prix de pension représentent environ 35% à 40% du chiffre d'affaires de SERVIOR, l'assurance dépendance environ 55 à 60%. Ce taux varie en fonction de la dépendance croissante des pensionnaires des centres et maisons gérés par l'établissement public.
- Le nombre d'heures à prester pour un client sont déterminées par la cellule d'évaluation et d'orientation rattachée à l'IGSS. Le client n'est toutefois pas informé du nombre d'heures facturées par le prestataire à l'assurance dépendance.
- Il apparaît d'autre part que les bénéficiaires de l'assurance dépendance ne sont aucunement informés du montant de la prise en charge par cette assurance.

La Commission demande à ce qu'à l'avenir il soit fait en sorte que les bénéficiaires de l'assurance dépendance soient informés du nombre d'heures qui ont été prestées à leur égard et surtout du montant pris en charge par l'assurance dépendance pour leurs soins. Une telle information permettra d'une part de responsabiliser davantage les bénéficiaires et ces derniers pourront d'autre part contrôler le nombre d'heures prestées et facturées.

Madame la ministre partage ce point de vue et s'engage à se mettre en relation avec la CNS afin que cette dernière prenne en charge le rôle d'informateur auprès des bénéficiaires de l'assurance dépendance.

- En ce qui concerne l'évolution des frais de personnel, Madame la ministre indique que les syndicats du secteur ont demandé une adaptation du contrat collectif SAS (secteur d'aides et de soins et du secteur social) à celui, plus favorable, de l'entente des hôpitaux. Il est toutefois rappelé que le contrat collectif SAS avait à l'époque été établi conjointement avec les syndicats.

Ces dernières années le secteur n'a pas ressenti de problèmes de recrutement.

### **3. Divers**

Madame le Président informe les membres de la Commission que la réunion du 12 avril 2010 aura lieu à 15:15 heures (au lieu de 14:00 heures) afin de permettre aux Députés qui le souhaitent d'assister aussi bien à la réunion de la Commission de la Culture qui aura lieu au MUDAM à 13:00 heures qu'à celle de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire.

Luxembourg, le 24 mars 2010

La Secrétaire,  
Caroline Guezennec

Le Président,  
Anne Brasseur