

Date de dépôt : 2 octobre 2009

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de M^{mes} et MM. Rémy Pagani, Gilles Godinat, Anita Cuénod, Bernard Clerc, Salika Wenger, Laurence Fehlmann Rielle, Christine Sayegh, Christian Brunier et Jacqueline Cogne pour un moratoire sur l'externalisation des prestations dans les établissements médico-sociaux (EMS)

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 25 mai 2000, 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 :*

- le projet de loi modifiant la loi relative aux établissements médico-sociaux accueillant des personnes âgées du 3 octobre 1997 (J 7 20) (extension de la convention collective des EMS aux sous-traitants);*
- les récents événements relatifs à l'externalisation de l'ensemble des services de cuisine de Val Fleuri;*
- la très forte subvention cantonale aux EMS (330 millions dont 174,4 millions versés par l'office cantonal des personnes âgées);*
- la mise sur pied par le DASS d'un groupe ad hoc «nutrition» qui aura pour objectif d'évaluer l'ensemble de cette problématique;*
- le manque d'études financières justifiant l'externalisation de certaines prestations fournies par les EMS,*

invite le Conseil d'Etat

à imposer un moratoire concernant l'ensemble de la sous-traitance de prestations des EMS tant qu'une étude détaillée sur les effets induits par cette politique n'aura pas été effectuée.

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

1. Rappel

L'externalisation de l'ensemble des services de cuisine de l'établissement médico-social (EMS) de Val-Fleuri est à l'origine du dépôt de la motion 1345.

A l'époque, en effet, les auteurs de la motion craignaient que cette opération ne se répète dans d'autres établissements. Ils s'inquiétaient en particulier des effets financiers et sociaux d'une telle politique, tout en s'interrogeant sur les économies réellement générées par cette politique d'externalisation.

En outre, au vu de l'importance des subventions accordées par l'Etat aux EMS, les auteurs de cette motion estimaient normal que ces sommes « n'aillent pas à des entreprises qui ne respectent aucune règle sociale ».

2. Le chiffrage de l'externalisation des prestations

En 2005, la Fédération genevoise des établissements médico-sociaux (FEGEMS) a fait procéder à une analyse financière portant sur les 49 EMS du canton; 45 d'entre eux ont répondu (soit 90% des établissements).

Pour ce qui est du recours à des forces de travail extérieures aux établissements (l'externalisation des prestations dont fait mention la motion 1345), les principaux enseignements de cette analyse sont les suivants :

- les honoraires portant sur du « personnel externe » s'élevaient à 29 779 000 F. Hormis le personnel soignant, le principal poste figurant sous cette même rubrique est celui relatif à tous les « autres honoraires et intérim » ; il s'élève à 21 428 429 F;
- le total des frais de personnel s'élève à 295 833 833 F pour 45 EMS, soit 3 054 lits. Le montant de 21 428 429 F correspond donc à 7,24 % des frais totaux de personnel des 45 EMS (réalisé 2005). Les trois postes principaux de cette rubrique (qui représentent 90 %) étaient le service de restauration (69 %), le service de nettoyage (11 %) et le service de lingerie (10 %).

3. Un dispositif de subventionnement quadriennal

Depuis le dépôt de la motion 1345, le contexte relatif à l'externalisation des prestations des EMS a sensiblement évolué.

En effet, le nouveau dispositif de subventionnement quadriennal, entré en vigueur au début de l'année 2006, confère aux dits EMS une plus grande autonomie de gestion. Dans un tel cadre, un moratoire tel que celui faisant l'objet de la présente motion n'est plus souhaitable, pour la bonne gestion de ces établissements.

En outre, lors du dépôt de cette motion, ses auteurs avaient précisé qu'elle devait être mise en parallèle avec le projet de loi 8205 « modifiant la loi relative aux établissements médico-sociaux accueillant des personnes âgées (extension de la convention collective de travail des EMS aux sous-traitants) »; cette dernière a été rejetée par le Grand Conseil le 12 juin 2003.

4. Conclusion

La mutualisation des ressources des EMS est une pratique que le Conseil d'Etat entend encourager. Cette volonté concerne plus particulièrement des EMS de petite taille qui n'auraient pas la masse critique pour justifier l'engagement d'une administration complète. Il l'a exprimé dans le projet de loi sur les établissements pour personnes âgées (PL 10401) qui contient une disposition (art. 26) dont le contenu est le suivant :

« Mesures d'optimisation

Le département encourage toute mesure visant à rationaliser la gestion des établissements, notamment par une mutualisation des ressources dans tous les domaines possibles. Il peut, si nécessaire, édicter des dispositions contraignantes et en tient compte dans la fixation de la subvention et du prix de pension. »

Par ailleurs, la sous-traitance des activités d'hôtellerie à des professionnels du métier (par ex. restaurateur) donne satisfaction aussi bien au niveau de la qualité que du contenu des prestations, moyennant le respect des conditions sociales des employés qui y travaillent.

En revanche, le Conseil d'Etat partage la préoccupation de fond des auteurs de la motion, à savoir empêcher que la sous-traitance conduise à ce que des établissements de soins subventionnés attribuent des mandats de prestations à des entreprises ne respectant pas les engagements conventionnels négociés entre partenaires sociaux. L'inspection cantonale des finances a d'ailleurs récemment mis en évidence d'autres pratiques problématiques en matière de sous- ou de sur-traitance, par lesquelles un

EMS attribue un mandat à la fondation propriétaire des lieux, que cette dernière accomplit avec du personnel non soumis aux conventions collectives et moins bien payé que ne le prévoient les CCT en usage. Une pratique qui, en outre, se traduit par des coûts plus élevés pour l'EMS – et donc pour l'Etat et les résidants – en raison des coûts administratifs liés à la sous-traitance et à son assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée.

C'est pourquoi le projet de loi 10401 prévoit une disposition (art. 27) qui donne la possibilité au département de la solidarité et de l'emploi (DSE) d'intervenir si la sous-traitance a pour objectif principal de contourner les dispositions légales. Afin de s'en assurer et de vérifier que la sous-traitance reste maîtrisée, le département se réserve ainsi le droit d'intervenir pour la limiter.

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

Le président :
David HILER