

Date de dépôt : 5 mai 2008

Rapport

de la Commission des finances chargée d'étudier la pétition contre le mandat de prestations de l'Hospice général

Rapport de M. Pierre Weiss

Mesdames et
Messieurs les députés,

Dans sa séance du 19 mars 2008, sous la présidence efficace de M. Guy Mettan, assisté de M. Fabien Mangilli., secrétaire scientifique et avec la présence experte de M^{me} Anja Wyden, directrice de l'action sociale au Département de la solidarité et de l'emploi (DES), la Commission des finances a examiné avec attention la pétition 1652 « contre le mandat de prestations de l'Hospice général » (HG). **A l'unanimité de ses membres, avec deux abstentions, elle vous propose le dépôt pour information de ladite pétition sur le bureau de votre Grand Conseil.** Le procès-verbal des débats a été tenu par M^{mes} Mariane Cherbuliez et Frédérique Cichocki. Que tous soient remerciés !

Diminution des effectifs, gestion quantitative, externalisation de prestations par ailleurs diminuées et détériorées, perte du sens du travail et risque de réification des missions de l'HG, danger d'aliénation des biens immobiliers sont autant de considérants mis en avant par les quelque 400 pétitionnaires rassemblés par les syndicats SIT et SSP/VPOD pour demander un autre mandat de prestations. Ce dernier devrait cerner les objectifs et critères d'évaluation qualitatifs, offrir des moyens financiers en suffisance débouchant notamment sur une politique de prévention et de réinsertion des clients de l'HG et encore lui garantir la gestion de ses biens immobiliers.

Les brefs débats permettent au président de rappeler que la Commission des affaires sociales a déjà procédé à l'audition des pétitionnaires et que son

préavis¹ concernant aussi le projet de loi 10149 en offre la synthèse. **Il est donc décidé, à l'unanimité, de ne pas procéder à une seconde audition.**

Plusieurs commissaires (Ve, PDC, dont le rapporteur, proposent le dépôt de la pétition 1652 sur le bureau du Grand Conseil. Un commissaire (S) lui préfère le renvoi au Conseil d'Etat.

Le président met aux voix la proposition de renvoi au Conseil d'Etat. Elle est refusée par 10 voix (1 Ve, 1 R, 2 PDC, 3L, 2 UDC, 1 MCG) contre 2 (2 S), avec une abstention (1 Ve).

Le dépôt pour information sur le bureau du Grand Conseil est accepté par 11 voix (2 Ve, 1 R, 2 PDC, 3 L, 2 UDC, 1 MCG), avec 2 abstentions (2 S).

¹ Voir annexe

Pétition (1652)

contre le mandat de prestations de l'Hospice général

Mesdames et
Messieurs les députés,

Les, soussignés, membres du personnel de l'Hospice général considérant :

- le mandat de prestations attribué par le Conseil d'Etat et la République de Genève à l'Hospice général définissant les prestations et les objectifs à atteindre par cette institution ainsi que son plan financier;
- les conditions posées par l'enveloppe budgétaire imposant de ramener les charges du personnel résultant des comptes 2009 à celles figurant dans les comptes 2006, soit une exigence de suppression d'une soixantaine de postes de travail sur deux ans;
- les indicateurs de gestion, essentiellement quantitatifs, portant sur des aspects prioritairement organisationnels et périphériques plutôt que sur le développement des missions premières de l'institution et l'impératif de répondre aux besoins des usagers de l'Hospice général;
- la possibilité formellement ouverte par ce mandat d'externaliser des prestations de l'institution;
- leur constat d'une diminution et d'une détérioration constantes des prestations aux personnes en difficulté et le risque majeur induit par ces dernières d'une rupture de la cohésion sociale;
- la perte de sens de leur travail induit par la nouvelle gestion publique actuelle et l'absence de perspectives de réinsertion professionnelle des personnes auxquelles s'adressent leurs prestations;
- le danger d'aller à l'encontre de la volonté des donateurs par la possibilité ouverte par mandat précité d'aliéner les biens immobiliers de l'Hospice général, et le risque de décourager tout donateur potentiel;
- la menace de voir disparaître les missions de l'Hospice général autres que l'aide sociale et l'asile, sans que des conditions de reprises ou de transferts de ces activités particulièrement utiles à la population ne soient garanties.

Demandent aux autorités du canton de :

- reconsidérer les objectifs et critères d'évaluation imposés à l'Hospice général pour que soient mesurés les effets du développement de sa mission sur un plan qualitatif. D'entamer pour ce faire des discussions avec l'Hospice général sur la pertinence des critères d'évaluation retenus;
- définir une enveloppe budgétaire qui garantisse à l'Hospice général les moyens de mener à bien la mission qui lui a été conférée, notamment en lui assurant les postes nécessaires pour répondre aux besoins de la population;
- de permettre à l'Hospice général de développer une politique de prévention qui assurera plus certainement des économies qu'une politique de restrictions budgétaires qui ne manquera pas de renforcer l'exclusion et provoquera une augmentation des tensions sociales;
- de donner à l'Hospice général les moyens de réinsertion nécessaires à son action auprès des personnes en difficulté;
- de laisser à l'Hospice général la gestion de ce qui lui appartient ou lui a été légué ou cédé en propre;
- de veiller à ce que les missions de l'Hospice général devant quitter son giron, soient préservées en l'état dans l'attente de repreneurs.

N.B. : 410 signatures
SIT - SSP/VPOD
*Commission du personnel
de l'Hospice général*
p.a. M^{me} Jocelyne Haller
18, rue du Grand Bay
1220 Avanchet

Secrétariat du Grand Conseil**PL 10149**
Préavis*Date de dépôt : 10 mars 2008***Préavis****de la Commission des affaires sociales à l'attention de la Commission des finances sur le projet de loi du Conseil d'Etat attribuant un mandat de prestations 2008-2009 à l'Hospice général****Rapport de Mme Mathilde Captyn**

Mesdames et
Messieurs les députés,

Déposé par le Conseil d'Etat le 12 octobre 2007, ce projet de loi a occupé la commission sociale les 29 janvier, 5 et 19 février 2008, sous la présidence de Monsieur Bertinat et Madame Fehlmann-Rielle.

Le DES a été représenté lors de ces séances par M. François Longchamp, conseiller d'Etat, et M^{me} Anja Wyden, directrice générale de l'action sociale. Les procès-verbaux ont été tenus par M. Jonathan Zufferey.

Nous remercions toutes ces personnes pour leur collaboration active et l'apport de leurs compétences dans nos travaux.

Résumé des auditions

Audition de MM. Pierre Martin-Achard, président du Conseil d'administration, Bertrand Levrat, directeur général de l'Hospice général et Charles Spierer, membre du Conseil d'administration

M. Martin-Achard précise tout d'abord que le mandat de prestations n'est pas un contrat au sens du code des obligations. Il s'agit plutôt d'un accord, d'un échange de volonté. Par ailleurs, le Conseil d'administration n'est pas d'accord avec la volonté du Conseil d'Etat d'externaliser la gestion du patrimoine immobilier de l'Hospice général (ci-après HG) par la création d'une fondation de droit public. Tout le monde est unanime avec l'objectif d'une meilleure rentabilité du parc immobilier. Le conseil d'administration

craint des lourdeurs et des coûts supplémentaires car la fondation ne disposerait pas du back office de l'HG. Il pense qu'une politique immobilière performante peut être atteinte sans modification de structure. M. Levrat explique qu'au niveau de la gestion interne de l'HG, la volonté d'effort du gouvernement se traduit par une absorption d'une vingtaine de postes par année. Il y a parallèlement une baisse du nombre des bénéficiaires de l'HG pour la première fois depuis 17 ans. Il est satisfait de l'étroite collaboration avec le département.

Audition de M^{mes} Jocelyne Haller et Isabelle Csupor, membre de la commission du personnel de l'HG, Victoria Suarez-Sanchez pour le SSP/VPOD, et M. Davide de Filippo pour le SIT

Mme Haller explique tout d'abord que la commission du personnel de l'HG a toujours eu des réserves au sujet des mandats de prestations. Il y a deux craintes principales : d'une part la remise en question de la mission essentielle de l'HG au travers des conditions posées par le mandat de prestations, et d'autre part un manque de moyens par le fait que le mandat de prestations prévoit qu'il ne doit pas y avoir d'augmentation de dossiers pour 2008 et que le coût moyen par dossier doit diminuer. Par ailleurs, la commission du personnel pense que les indicateurs proposés ne permettent pas de mesurer correctement la qualité et la pertinence des prestations fournies par l'HG. En ce qui concerne le budget, M. De Filippo constate que le budget de fonctionnement 2008-2009 est rigoureusement identique alors que le budget de prestations augmente. Cela implique une suppression de 21 postes pour 2008, ce qu'il déplore. Enfin, la commission du personnel n'approuve pas la volonté de créer une fondation de droit public pour gérer le patrimoine immobilier de l'HG.

Positions des partis

Le groupe socialiste aurait souhaité trouver dans le mandat de prestations une tentative d'évaluer les prestations sociales fournies par l'HG. Il est favorable à la création d'une fondation de droit public pour la gestion de ses biens immobiliers, car cela serait un premier pas vers une évolution du statut de l'HG. Dans l'ensemble, il n'est pas très satisfait avec ce qui est proposé mais n'entend pas s'y opposer. Il s'abstiendra.

Le groupe des Verts constate que le mandat de prestations n'a pas réellement été négocié avec l'ensemble de l'HG. Cela montre bien que son autonomie n'est dans les faits pas réalisée. Il se positionne en faveur de la création de la fondation de droit public, dans la perspective future d'un

éventuel rattachement de l'HG au petit Etat. Il souhaiterait que les prestations sociales soient mieux évaluées par les indicateurs. Il préavisera positivement.

Le groupe démocrate-chrétien pense que le mandat de prestations est conforme aux missions de l'HG. Il a en revanche quelques doutes au sujet de la création d'une fondation de droit public. Il souhaite que la réflexion avance au sujet des indicateurs, leur dimension qualitative devant mieux ressortir. Il préavisera positivement.

Le groupe radical est satisfait du mandat de prestations. Il préavisera positivement.

Le groupe libéral s'oppose à la création d'une fondation de droit public pour gérer les biens immobilier de l'HG. Pour le reste, il est satisfait du mandat de prestations. Il préavisera négativement.

Le groupe UDC est favorable au mandat de prestations qui fixe des objectifs atteignables et des ressources suffisantes, il a en revanche quelques réserves quant à la création d'une fondation de droit public. Il préavisera positivement.

Le groupe MCG ne se positionne pas.

Vote final

La présidente met aux voix le préavis sur le PL 10149 attribuant un mandat de prestations 2008-2009 à l'Hospice général :

Pour :	9 (2 Ve, 2 PDC, 2 R, 2 UDC, 1 MCG)
Contre :	3 (3L)
Abstentions :	3 (3 S)

Le préavis est positif.



Genève, le 19 février 2008

Position à l'attention des membres de la Commission des affaires sociales relative à la P 1652 et au PL10 149

1- Pour la cohésion : la cohérence !

Lors de notre audition sur le projet de loi sur la gouvernance de l'Hospice général (HG), il y a près de 2 ans, nous avons exprimé de nombreuses réserves à l'égard du projet qui consistait à soumettre l'Hospice général à un mandat de prestations. Aujourd'hui, conforté par l'expérience des mutations que subit cette institution et par les contraintes d'ores et déjà imposées par l'enveloppe budgétaire dudit mandat, nous ne pouvons renier une seule ligne de la position de fond énoncée alors. C'est pourquoi, nous sommes aujourd'hui conduits à réitérer l'affirmation suivante :

« Depuis qu'il est question de mandat de prestations dans notre canton, les organisations du personnel se sont toujours montrées réticentes à voir les prestations d'autorité, les missions fondamentales de l'Etat faire l'objet de contrats ou de mandats de prestations. »

La cohésion sociale et la solidarité envers les membres les plus démunis de la société sont une responsabilité de l'Etat. A ce titre elles ne peuvent être soumises aux aléas de modalités contractuelles, elles ne peuvent fluctuer au rythme des configurations politiques comme le permettrait un contrat ou un mandat de prestations. »

Si l'on s'accorde sur le fait qu'elles se doivent d'être gérées avec rigueur et transparence, l'on ne saurait admettre qu'elles soient dénaturées par des carcans ne prenant pas en compte les besoins de la population concernée, ou ne se situant pas dans une démarche prospective. Ainsi, l'on ne saurait être fondé sous prétexte d'économie immédiate à favoriser la seule « subsistance » au détriment de « l'insertion sociale et professionnelle ».

C'est pourquoi, nous sommes particulièrement attachés à la pérennité du rôle de l'Etat en matière d'action sociale et ne pensons pas qu'un mandat de prestations et un système d'enveloppes budgétaires permettrait de faire face avec adéquation et souplesse à la variation des besoins en matière d'aide sociale. »

L'action sociale n'est pas aisément mesurable, les critères qualitatifs difficiles à établir. La production du lien social n'est pas quantifiable. Il y a dès lors fort à craindre que la préoccupation de conserver un contrat ou un mandat de prestations priorise des résultats à obtenir à tous prix, au risque d'interférer sur le développement de la mission d'une institution. »

Ces propos, daté du 22 novembre 2005, résonnent avec une troublante acuité lorsqu'ils sont considérés à la lumière de la teneur du PL 10 149.

Soumettre la pérennité des missions de l'Etat aux aléas de mandats de prestations et des contextes politiques qui les guident est un risque grave que prennent les autorités de ce canton. C'est l'expression d'un défaut de confiance entre un Etat et ses institutions, qu'il importe de considérer avec soin. Générateur de jugements sans appel sur les prestations développées par ces institutions, il devient le prétexte à des réorganisations et à des redéfinitions de mandats, et partant, à une transformation des missions fondamentales de l'Etat.

Fondé sur une confusion de rôles, cette rupture de crédit amène ceux, qui devraient exercer la compétence de définir les orientations politiques et « être les gardiens » des missions de l'Etat, à se substituer aux acteurs dont l'expertise professionnelle leur confère la compétence de traduire cette volonté en actes professionnels. Cet empiètement du domaine politique sur celui de l'institutionnel et du professionnel est à l'origine de nombre de décisions et mesures pratiques inappropriées.

D'aucuns parmi nos lecteurs réfuteront cette thèse et objecteront qu'il s'agit d'une volonté de moderniser l'Etat et son fonctionnement. Ce postulat pourrait trouver grâce à nos yeux, s'il était étayé par un examen et une mesure sans complaisance des effets d'une telle réforme. Or, aujourd'hui nous constatons que la réalité est modelée, que les chiffres sont traités pour conduire à la conclusion qu'il n'y a d'autre salut que la nouvelle gestion publique et ses instruments, en l'occurrence le mandat de prestations.

Ainsi, alors que la précarité augmente, que le malaise de la population s'accroît et que les tensions sociales s'exacerbent malgré une conjoncture économique relativement favorable, une apparente stagnation des demandes d'aide sociale - sur l'origine de laquelle les autorités concernées préfèrent ne pas s'attarder - est mise en exergue pour justifier ou cautionner des modifications de la législation et des diminutions de prestations. Cependant, l'honnêteté exige un peu de sérieux ; ce n'est pas parce que le règlement d'application de la loi sur l'aide sociale individuelle (LASI) décrète que des jeunes adultes peuvent vivre avec frs 751.-- par mois pour leur entretien et l'ensemble de leurs charges (après déduction du loyer et de l'assurance maladie) que cela soit pour autant possible sans dommages. Pas plus que cela ne signifie que tous ceux qui se trouvent soudain exclus par la force de cette décision ne dépendent pas d'une problématique sociale qui relève dûment de la responsabilité de l'Etat.

Cette disposition, ajoutée à d'autres, notamment à une rigidification des procédures, génère indubitablement un abaissement du coût moyen par dossiers, voire une diminution du nombre de dossiers. Pourtant tout cela ne revient à rien d'autre qu'à renvoyer les personnes en difficulté à leurs problèmes et de risquer par là une aggravation de leur situation. Cela se résume de fait à un manquement au devoir de l'Etat, à un déni de détresse !

A ce stade de notre propos, il importe de rappeler que le budget 2008 de l'Hospice général comporte un certain nombre d'hypothèses, qualifiées de « volontaires ». Elles supposent de la sorte pour l'exercice 2008 : 0 augmentation de dossiers et un abaissement du coût moyens par dossier. Vous comprendrez donc qu'à teneur de ces éléments, nous soyons fondés à nous inquiéter des contraintes portées sur l'enveloppe budgétaire de l'HG et demeurions particulièrement circonspects sur les termes dudit mandat de prestations.

Cela à plus forte raison, lorsque nous constatons de surcroît, certaines dérives, instaurées au su de tous, sans réaction immédiate de la hiérarchie. Il est vrai, de fait, que la pratique que nous allons décrire n'est pas sans effet sur la diminution du nombre de nouveaux dossiers ouverts ou qu'elle contribue à en reporter l'échéance. Il devient dès lors difficile de la réduire à un dysfonctionnement fortuit, et pensons qu'elle risque fort au contraire d'être érigée en mode de fonctionnement.

Ainsi, dans certains lieux, des personnes en difficulté ne sont pas reçues sous prétexte qu'elles ne se présentent pas avec tous les papiers nécessaires à l'exécution de la procédure d'aide financière. Comme si tous leur besoins se réduisaient à une demande financière. Comme si, la prestation sociale se résumait systématiquement à une simple distribution d'argent et que pour ces personnes souvent en rupture d'identité administrative, ce qui motivait leur demande d'aide devait précisément les empêcher d'en bénéficier.

Le service social est avant tout un processus d'aide et d'accompagnement des personnes en difficulté. Il vise à les appuyer, à les épauler dans leur efforts de restauration de leur compétences et ressources personnelles. Il prétend avant tout aider les personnes à rétablir leur situation administrative et financière, à réacquies leur autonomie et à se réinsérer professionnellement et socialement. Il suppose souvent un investissement à moyens ou long terme selon le degré de désinsertion des personnes. Il a un coût, il est vrai, mais tout autant qu'il rapporte indubitablement des bénéfices multiples tant pour les personnes que pour la collectivité.

L'expression populaire l'affirme très souvent à raison : « Il vaut mieux prévenir que guérir », ce qui, soit dit en passant, était il y a quelques années encore, la devise dont l'Hospice général se prévalait fort opportunément et « le bon marché revient toujours trop cher » ! Car en l'occurrence, ici aussi, une apparente économie à court terme se révélera extrêmement coûteuse sous l'angle du bien-être des personnes et de la cohésion sociale. Comment lutter efficacement contre la pauvreté et créer les conditions propices à la mobilisation et à la réinsertion des usagers tout en les maintenant dans un minimum vital toujours revu à la baisse ?

Ne remarque-t-on pas déjà de nombreux signaux d'alarme ? Augmentation des sans-emplois (répertoriés ou non), endettement, tensions sociales, délinquance, accroissement de l'expression de la violence, coûts de la santé, etc. Faudra-t-il donc que dans notre canton aussi les voitures se mettent à brûler pour que l'on mesure la valeur de la cohésion sociale ?

Que d'aucuns dissertent sur l'étendue de la responsabilité de l'Etat et entendent la voir porter à la baisse est un point de vue d'actualité et leur appartient. Ils ne pourront, en revanche, en aucun cas décliner la responsabilité de ce dernier en matière de cohésion sociale. Or, qui veut la cohésion sociale doit en garantir les moyens.

2 - Une enveloppe, pour quel contenu ? Mandat de prestations : effectifs et mécanismes salariaux.

Conformément au sens de l'article 2 de la loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF), la contribution de l'Etat à l'Hospice général distingue le budget des prestations versées aux bénéficiaires du budget de fonctionnement. Si cette distinction peut paraître judicieuse dans la mesure où elle permet la lisibilité des dépenses relatives à l'un ou à l'autre poste, elle tend néanmoins à occulter la corrélation entre les prestations et les moyens de mise en œuvre nécessaires.

L'exposé des motifs du PL 10149 est pour le moins explicite sur ce point : l'Etat s'engage à verser aux bénéficiaires l'intégralité des prestations auxquelles ils-elles ont droit, mais se refuse à supporter « linéairement » les frais de fonctionnement (point 2.6 de l'exposé des motifs).

Ainsi donc, sans se pencher le moins du monde sur la qualité et les conditions de travail du personnel de l'Hospice général, il est tout simplement décrété ex-nihilo que l'on peut faire mieux, voire plus, avec moins. De la même manière, l'article 9 alinéa 2 décrète que les charges du personnel résultant des comptes 2009 ne dépassent pas celles figurant au compte 2006.

C'est ce même type d'injonction qui a conduit l'Hospice général à devoir recourir en toute urgence à l'engagement d'un nombre important d'auxiliaires durant l'été 2006 afin de « réoxigéner » le Service d'aide aux requérants d'asile (l'ARA), exsangue et au bord du stop technique suite à une importante réallocation interne de postes vers le secteur d'action sociale(l'ASOC).

Dans une logique identique, dite abusivement de « bonne gouvernance », nous ne pouvons donc que nous étonner devant l'article 2 du PL 10149, qui mentionne un budget de fonctionnement pour 2009 rigoureusement identique au montant prévu pour 2008, et ceci alors que le budget des prestations croît sur la même période de 3,93% (+7 mio).

L'on pourrait s'étonner aussi, si le personnel ne l'avait pas déjà vécu sur son dos ces deux dernières années, que le budget de fonctionnement ne soit pas augmenté en 2009 à hauteur du coût des mécanismes salariaux qui devront alors être appliqués.

Mais les possibilités de modification de l'enveloppe budgétaire en cours de mandat existent, nous dira le DSE. Non à nos yeux, parce que ni la volonté politique ni la contrainte légale (B5 15) ne s'en exprime à travers ce mandat de prestations.

Nous l'avons dit ci-dessus, l'exposé des motifs prévoit expressément que les frais de fonctionnement - et l'application des mécanismes salariaux en est un - ne seront pas supportés linéairement par l'Etat. Nous avons bien vu avec le budget 2007 et de manière plus éclatante encore avec le budget 2008 ce que veut dire ne pas supporter « linéairement ». C'est en effet avec ses ressources internes que l'Hospice général a dû financer les 1,1 millions en 2007 et maintenant les 2,1 millions que coûtent les mécanismes salariaux en 2008.

A la lecture du mandat de prestations, force est de constater que la possibilité de modifier l'enveloppe en application des mécanismes salariaux n'est pour le moins pas explicite.

En effet, les possibilités de modification de l'enveloppe budgétaire concernent des «circonstances nouvelles entraînant des variations notables par rapport aux hypothèses qui ont conduit à l'établissement du plan financier pluriannuel» (article 14 alinéa 3), ou une « augmentation ou diminution des tâches définies par l'article 3 de la Loi sur l'Hospice général » (article 15). Seul cet article 15 évoque l'enveloppe budgétaire liée au « personnel ». Mais cet article ne concerne que le cas de figure d'une mutation importante de la mission même de l'Hospice général.

Dans la mesure où le coût de mécanismes salariaux est prévisible, et que leur application doit être garantie, nous demandons donc :

- L'augmentation des budgets de fonctionnement 2008 et 2009 à hauteur du coût des mécanismes salariaux ;

- Que l'article 14 alinéa 3 soit modifié comme suit :

« Toutefois, lorsque des circonstances nouvelles entraînent des variations notables par rapport aux hypothèses qui ont conduit à l'établissement du plan financier pluriannuel, l'Etat peut revoir, après consultation de l'Hospice général, l'enveloppe budgétaire de prestations et de fonctionnement ainsi que les prestations convenues dans le présent mandat de prestations. »

- Que soit rajouté un alinéa 5 à l'article 14 :

« En cas de modification de la législation sur le personnel de l'Etat et de l'échelle des traitements, l'enveloppe budgétaire de l'Hg sera adaptée en conséquence. »

De cette manière, tout comme en cas d'augmentation imprévue du volume de prestations, ce facteur de risque social qui fonde la couverture constitutionnelle du déficit de l'Hospice général est couvert, la nécessaire adaptation du budget de fonctionnement peut également être prévue.

Les efforts de « rationalisation » et de « réallocations internes » ont été nombreux ces dernières années. Le non-financement des mécanismes salariaux s'est traduit également par la suppression de prestations, d'outils de travail tel qu'aujourd'hui le Centre de documentation, et par des suppressions de postes. Ainsi, le DSE a explicitement demandé au budget 2008 la suppression de 21 postes afin d'absorber les mécanismes salariaux et l'HG se prépare à en supprimer encore 37 en 2009 pour les mêmes motifs si l'enveloppe budgétaire n'est pas corrigée.

Cette pratique revient à faire payer au personnel, en postes de travail et en charge de travail, l'application de la loi et de l'accord signé entre le Conseil d'Etat et le Cartel intersyndical de la fonction publique. C'est inacceptable.

Il n'est d'ailleurs fait aucune mention du nombre de postes octroyés ou nécessaires dans le mandat de prestations. Comme si le fonctionnement et donc les prestations pouvaient être garantis quel que soient les effectifs. La logique du mandat de prestations dans son ensemble, avec ses objectifs financiers et la réduction de la notion de prestations à l'aide financière aux usagers-ères, masque totalement toutes notions d'accompagnement des usagers-ères dans leur parcours de réinsertion, d'information, de prévention, et d'action sociale communautaire. Des prestations pourtant essentielles, dont l'efficacité est source d'économies pour l'ensemble du dispositif social et socio-sanitaire cantonal. Ce travail, difficilement mesurable qualitativement et quantitativement, doit être garanti par la mise à disposition des effectifs nécessaires.

C'est pourquoi nous demandons :

- Qu'aux points a) et b) de l'article 2 alinéa 3 du PL 10149 soient inscrits en regard du budget de fonctionnement la mention du nombre de postes correspondants.

3 - Des indicateurs pour que dire ?

Avant toutes autres choses, il nous faut relever à ce propos que la mesure et l'évaluation des prestations sont restées ces dernières années les parents pauvres du travail social. Confinées trop souvent en mains de ceux, qui juges et parties, font métier de l'action de certifier, ou de ceux qui subventionnent et à ce titre dictent les règles, elles ont été définies en quelque sorte « hors-sol » et souvent non sans arrières-pensées. Ce qui les a fréquemment amenées à se montrer impropres à l'usage souhaitable. A savoir, une lecture pertinente, éclairée et sans partie pris de l'exercice du travail social, de ses prestations et des résultats obtenus.

Les professionnels de l'action sociale, et les institutions qui les emploient, ont été, pour certains à leur corps défendant, détournés par des préoccupations matérielles immédiates et procédurales de la réflexion et de la construction des outils professionnels adéquats qui s'imposaient sur cette question. Il leur incombe désormais de répondre en priorité à cette nécessité.

Rappelons, de surcroît, que la chose n'est pas aisée compte tenu du fait qu'il s'agit en, l'occurrence, d'évaluer des prestations et leurs effets, sur lesquelles interfèrent, au moins, quatre intervenants. En effet, les résultats obtenus sont généralement imputables, à des degrés divers de responsabilités, autant au professionnel, à l'institution, à l'utilisateur qu'au contexte économique et social dans lequel évolue ce dernier.

Le mandat de prestations prévoit dans son article 4 de dresser les objectifs à atteindre et fixe, dans son article 5 les indicateurs de mesure correspondant à ces objectifs généraux. S'il est louable de faire apparaître, notamment dans les objectifs des missions d'aide sociale et d'asile, des critères tant qualitatifs que quantitatifs, les indicateurs que l'Hospice général sera tenu de fournir à l'Etat ne permettent nullement de rendre compte de ces objectifs qualitatifs.

Par ailleurs aucun élément dans le contrat de prestations ne permet d'évaluer si les résultats attendus seront atteints ou non. D'une part, car le texte qui nous est soumis établit une confusion entre les objectifs particuliers et les indicateurs et que dès lors toute tentative de mesure est faussée et d'autre part puisque ce sera l'Etat qui le déterminera en fonction de critères, inconnus à ce jour, comme l'indique l'article 6 alinéa 3 du mandat de prestations.

En effet, si ce dernier propose donc des objectifs qui ne sont pas mesurables à l'aide des indicateurs que l'institution doit fournir. Comment, dans ces conditions, l'Etat pourra-t-il se prononcer quant à l'atteinte des dits objectifs ?

Nous pourrions alors penser qu'il ne s'agit que d'un prétexte, d'une opération cosmétique qui permettra, à terme, à l'Etat de démanteler l'intervention sociale et d'externaliser une partie de ses prestations sous prétexte d'insuffisance de qualité et/ou de rentabilité. En effet, le mandat de prestations prévoit aussi, dans son article 8, la possibilité de confier l'accompagnement et le placement des bénéficiaires à un organisme externe. Cet article peut faire craindre que l'intervention de l'Hospice général à l'égard des bénéficiaires ne se résume, au bout du compte qu'au versement des prestations financières, séparant ainsi l'argent de l'accompagnement social. Comment, dans ces circonstances, l'Hospice général pourra-t-il alors remplir l'objectif « d'assurer une (ré)insertion efficace des ayants droit. ? on peut surtout redouter de voir la pérennité des missions essentielles à la cohésion sociale et aux bien-être des individus sacrifiées sur l'autel de la rationalisation du Service public.

4 - Exemple de prise en charge n'ayant pas encore abouti à une autonomie financière et dont les résultats ne peuvent être mesurés tel que le prévoit le mandat de prestations

Situation fictive (inspirée de situations réelles):

Monsieur X est âgé de 40 ans. Depuis l'âge de 15 ans, il consomme de l'alcool. A 20 ans, il s'est mis à prendre des drogues dures. Suivent alors plusieurs années de toxicomanie sévère durant lesquelles il vit de petits jobs, trafic et brigandages divers. Il connaît la rue, la prostitution, la déchéance. Malade, sans logement fixe et dépendant des drogues dures, de l'alcool et des médicaments, il frappe à la porte de l'Hospice Général en 2004. Une aide sociale et financière lui est délivrée depuis 4 ans.

Comment mesurer le travail social qui a été fait et l'atteinte ou non de résultats ?

La réponse à cette question exige au préalable de savoir ce que l'on veut mesurer et le résultat que l'on veut obtenir. Elle impose de se demander ce qu'est un résultat en matière de travail social. Pour le profane, sans doute, l'accès « à la vie normale » soit un travail, une famille, des amis, passant préalablement par une cure de désintoxication, serait sans doute le résultat à atteindre. La mesure du travail sans doute serait alors l'atteinte ou non de ce résultat.

Le mandat de prestations, lui, prévoit les résultats suivants : « diminution de la durée de prise en charge, augmentation du nombre de personnes qui ont de revenus, augmentation des revenus des personnes qui ont déjà un travail, diminution des retours à l'assistance, participation des familles aisées. »

Dans l'exemple de ce Monsieur, après 4 ans d'aide sociale et financière, ce résultat n'est pas atteint. Le travail social effectué est-il pour autant inutile ? Monsieur X n'a-t-il atteint aucun résultat ? L'assistant(e) social(e) et par conséquent l'institution travaille-t-il mal pour autant ?

Dans les faits, Monsieur X a entamé 3 cures de désintoxication, il a un accès aux soins qui vise sa survie, il vit désormais dans un logement dont le bail vient d'être résilié pour troubles du voisinage, il a débuté un stage d'insertion, lequel est momentanément suspendu.

Quelle fut pratiquement et schématiquement l'intervention du professionnel de l'action sociale durant ces 4 ans ?

1. Accueil et écoute de Monsieur.
2. compréhension de la situation de Monsieur, de son parcours.
3. compréhension du fonctionnement de Monsieur et de sa manière d'agir dans la vie.
4. construction d'hypothèses de travail.
5. élaboration et mise en œuvre d'un plan d'action selon les hypothèses formulées tenant compte des phases régressives.
6. soutien et « soins des blessures de l'âme » (écoute active, prise en compte de la souffrance).
7. construction d'un lien de confiance.
8. aide à la reconstruction de l'estime de soi (expérimentation d'expériences positives, orientation thérapeutique), renforcement de soi.
9. aide à un meilleur fonctionnement social par l'adoption d'attitudes nouvelles.
10. aide à découvrir ou redécouvrir des ressources personnelles, de son milieu et de la collectivité.
11. aide à la progression personnelle.
12. aide à la motivation.
13. aide à l'accès aux soins, à un logement et à des ressources financières légales, dispensées dans la dignité.
14. aide à la gestion autonome du budget et des questions administratives.
15. aide à renouer avec la famille.
16. reconstruction de liens sociaux « hors du milieu ».
17. mise en route d'un stage d'insertion.

Quel est le rôle et les buts du travail social ?

« La finalité du travail social est de remédier aux déficiences de la vie en collectivité en portant une attention particulière aux populations les plus fragiles, en favorisant leur accès aux ressources : assurances sociales, aide sociale ou éducative. Au moyen d'aide matérielle, de services individuels ou collectifs, d'actions éducatives, d'apprentissages ou de stratégies spéciales, **le travail social vise à améliorer la position d'un groupe, d'un individu, d'une famille ou d'une population cible** » (* J.-P. Fragnière, dictionnaire suisse de politique sociale, réalités sociales, Lausanne, 1998).

Le service social postule « qu'il est des personnes vulnérables, fragiles, exclues ou atteintes dans leur mode de fonctionnement et qu'il est des situations sociales perturbées ou perturbantes qui requièrent une aide par relation et par intervention, dans un but de restauration du fonctionnement psychosocial, d'aménagement de la situation sociale et de résolution du problème présenté par la personne » (*A. Menthonnex, le service social et l'intervention sociale, éd. IES, 1995).

Dans la situation présente, l'objectif idéal est d'amener Monsieur x à une autonomie sociale et financière, de l'aider à s'insérer dans la collectivité. Ainsi, il ne suffit pas de lui répondre administrativement et financièrement, de le conseiller, de lui dire de se réinsérer et d'aller travailler pour que cet objectif soit atteint et mesuré. Si sa réalité était aussi simple, la collectivité n'aurait pas besoin d'un travailleur social pour sa prise en charge, lui-même n'aurait pas besoin de solliciter une aide extérieure.

Tout un accompagnement social et de motivation, tel qu'énoncé ci-dessus, adapté à la situation de Monsieur, à qui il est et à comment il fonctionne, est nécessaire. Il s'inscrit dans le temps, tout comme la désinsertion est venue avec le temps.

Les objectifs à atteindre dans cette situation comme dans la majorité des cas institutionnels sont avant tout d'ordre qualitatif et les résultats ne peuvent ainsi se mesurer tel que le veut le mandat de prestations, celui-ci prévoyant essentiellement des résultats quantitatifs ainsi qu'énoncé plus haut: Pour rappel : « diminution de la durée de prise en charge des dossiers, augmentation du nombre de personnes qui ont des revenus, du travail, etc. »

Par ailleurs, un résultat, aussi petit ou grand soit-il, dépend souvent de facteurs extérieurs au professionnel et par conséquent à l'institution, qu'il s'agisse de la réinsertion d'un usager pour lequel, comme dans le cas présent, l'emploi est encore loin de sa réalité et dont d'ailleurs le marché de l'emploi ne voudra pas, ou toujours comme dans le cas présent, de renouer un contact perdu avec un parent alors qu'il ne le souhaite pas. Mesurer un résultat dont l'atteinte est étrangère à l'institution n'est pas pertinent.

Quels sont les résultats atteints par Monsieur x au travers de la relation d'aide ?

Gains au niveau individuel :

- diminution de ses consommations.
- disparition de sa délinquance.
- diminution des comportements à risques.
- progression individuelle en maturité.
- progression en matière de compréhension de ses problèmes et par conséquent des « solutions » à apporter.
- meilleure adaptation du comportement social.
- vie autonome dans un logement.
- Développement d'une motivation personnelle.
- acquisition d'une confiance dans le professionnel .

- renforcement de soi et développement d'une estime de soi.
- gestion planifiée de son budget.

Gains au niveau de la collectivité :

- diminution de la délinquance.
- diminution des coûts de santé.
- diminution des MST .
- augmentation de la sécurité.
- mise en route d'un processus permettant peut-être l'accès à une autonomie financière.
- contribution au maintien de la cohésion sociale.
- investissement pour le futur.
- éthique collective.

Cet exemple concret démontre que les objectifs fixés à l'HG par le mandat de prestations ne sont pas adéquats lorsque l'on entend mesurer le travail social. Ils induisent, en sus, le risque d'un détournement de la préoccupation des professionnels et de l'institution des éléments qui nécessitent véritablement une attention soutenue et une pertinente mesure de la qualité du chemin parcouru et des bénéfices acquis tant sur le plan de l'individuel que collectif.

- Aussi, nous proposons-nous de revoir les indicateurs d'objectifs définis à l'article 5 du mandat de prestations avec des spécialistes de la mesure en travail social et avec les acteurs concernés, afin d'établir des indicateurs qui permettent réellement de rendre compte de la pertinence et de la qualité des prestations fournis par l'HG.

5 - Un patrimoine genevois !

C'est peu dire que de qualifier ainsi l'Hospice général, lui dont - sans préjuger d'un passé antérieur - l'histoire a été reconstituée depuis 1435 et qui est également dénommé « Institution genevoise d'action sociale ». Ainsi, au fil du temps son ancrage dans la société genevoise s'est renforcé et en a fait le récipiendaire d'une longue série de dons et legs qui sont venu enrichir et compléter son patrimoine.

Aujourd'hui à la faveur du mandat de prestation apparaît la volonté de « séparer le parc immobilier des autres activités de l'Hospice général en créant une fondation de droit public dans le but de valoriser ce dernier et d'augmenter sa rentabilité » Si l'on en croit l'exposé des motifs du PL 10 149, la propriété de ces biens resterait acquise à l'Hospice général mais l'aliénation des immeubles serait soumise à l'approbation du Grand conseil.

Face à ce projet, une avalanche de questions s'impose. Pourquoi ? L'Hospice général aurait-il démérité en la matière ? Ce n'est pas le cas. Et même en cherchant bien sur ce plan, « il ne lui a pas été trouvé de poux »!

L'Hospice général peut-il se passer de la part de bénéfice qu'il réinjecte dans son budget ? Visiblement pas, sous peine de devoir augmenter sa subvention. Si l'on se réfère à la Constitution genevoise, dans laquelle il apparaît aux alinéas 2 et 3 de l'art 170 relatifs à l'assistance publique - dont la mission est essentiellement dévolue à l'Hospice général - l'on comprend ce qui a fondé la volonté du législateur.

« ² Il conserve les biens qui lui sont propres et qui composent sa fortune; ceux-ci ne peuvent être détournés de leur destination et doivent rester séparés de ceux de l'Etat.

³ *Les revenus qui proviennent de ses biens propres ainsi que les autres ressources qui lui échoient sont destinés à l'assistance et à l'aide sociale.»*

L'Hospice général devrait-il donc, pour partie, se faire subventionner par cette nouvelle fondation de droit public ? Serait-ce là une illustration de rationnelle et saine gestion des deniers de l'Etat ? A l'évidence non ! Il s'agirait tout au plus d'une interface dont la pertinence ne se vérifie pas.

Dès lors, pourquoi donc, Mesdames, Messieurs les députés, « casser une affaire qui marche » ? Pourquoi isoler les biens immobiliers de l'Hospice général dans une sorte de « no man's land » qui ne serait ni l'Hospice général, ni l'Etat ? Croit-on réellement que les futurs donateurs y trouveront leur compte ? Ne sous-estime pas-t-on l'attachement qu'une grande partie de Genevois porte à l'Hospice général ? Assurément !

Les pétitionnaires de la P1652 le pensent avec nous, et vous demandent de ne pas cautionner ce projet d'exportation du parc immobilier de l'Hospice général dans une fondation de droit public à créer à cet effet.

C'est pourquoi, nous vous proposons :

- *De supprimer la teneur actuelle de l'article 4 et de lui substituer la mention suivante : « l'objectif est de valoriser son parc immobilier et d'en assurer la rentabilité ».*
- *De remplacer la teneur du point 4 de l'article 5 du mandat de prestations par*

« A partir de l'objectif général défini à l'article 4, le résultat attendu (sous réserve de contraintes externes non prévisibles) est le suivant :

- *valoriser le patrimoine immobilier et augmenter sa rentabilité.*

L'Hospice général fournira l'indicateur suivant :

- *taux de rentabilité du parc immobilier en fonction des catégories de rendement des immeubles. Les résultats seront comparés à ceux des parcs immobiliers similaires. »*

6 – La polyvalence est morte, vive la polyvalence !

La loi sur la gouvernance de l'Hospice général a durablement sonné le glas de la polyvalence des activités de cette institution. Elle a essaimé ces dernières au gré de la logique des catégories, chère au rapport Andersen. Toutefois, l'Hospice général appelé à se concentrer sur les tâches d'aide sociale et d'asile a-t-il tout de même vu la LASI redonner son ancienne acception la notion d'aide sociale. A savoir, ne pas la cantonner uniquement à l'aide financière, mais de lui adjoindre, comme il se doit l'information sociale et la prévention afin qu'elle puisse véritablement remplir son office.

Dès lors, il faut éviter toute méprise et concevoir clairement que l'aide sociale au sens où le prévoit la loi ne peut se restreindre à une simple distribution de prestations financières. L'Hospice général ne peut voir son identité d'institution sociale se résumer à celle d'administration sociale. Croire cela consiste à réduire les problématiques sociales à un simple problème d'argent.

L'histoire de notre société nous a prouvé et nous démontre quotidiennement encore que tel n'est pas le cas. S'il ne s'agissait que de cela les problèmes de société seraient définitivement réglés en deux coups de cuillère à pot, ou par exemple par l'instauration d'une allocation universelle ou une simple remise d'argent à des personnes en butte à des difficultés sociale. Là encore, les expériences ont démontré le caractère inapproprié de telle mesure et le danger qui consiste à confondre prestations catégorielles et prestations de comblement, au sens où l'entend la loi sur le Revenu déterminant unique (RDU).

Par conséquent, au moment où la société dans laquelle nous vivons est confrontée à des défis sociaux majeurs, il importe plus que jamais de disposer des instruments adaptés pour y faire face. La polyvalence en est un. Une approche sociale ancrée dans un dispositif qui allie l'information sociale, la prévention et la garantie de pouvoir subvenir dignement à ses besoins vitaux sociaux est dès lors indispensable. Elle seule serait en mesure d'assurer que la fin principale définie par la loi ; favoriser « la réinsertion sociale et

professionnelle » des personnes en détresse ne soit pas un vain mot et qu'assurer la cohésion sociale est une des missions fondamentales de l'Etat.

7 - Savoir investir pour l'avenir.

Pour conclure, c'est pourquoi, nous reformulons ici les demandes des pétitionnaires de la P 1652:

- **Reconsidérer les objectifs et critères d'évaluation imposés à l'Hospice général pour que soient mesurés les effets du développement de sa mission sur un plan qualitatif. D'entamer pour ce faire des discussions avec l'Hospice général sur la pertinence des critères d'évaluation retenus.**
- **Définir une enveloppe budgétaire qui garantisse à l'Hospice général les moyens de mener à bien la mission qui lui a été confiée, notamment en lui assurant les postes nécessaires pour répondre aux besoins de la population.**
- **De permettre à l'Hospice général de développer une politique de prévention qui assurera plus certainement des économies qu'une politique de restrictions budgétaires qui ne manquera pas de renforcer l'exclusion et provoquera une augmentation des tensions sociales.**
- **De donner à l'Hospice général les moyens de réinsertion nécessaires à son action auprès des personnes en difficulté.**
- **De laisser à l'Hospice général la gestion de ce qui lui appartient ou lui a été légué ou cédé en propre.**
- **De veiller à ce que les missions de l'Hospice général devant quitter son giron, soient préservées en l'état dans l'attente de repreneurs.**

Synthèse et conclusions

A l'aide de la pétition P 1652, le personnel de l'Hospice général, par l'intermédiaire des organisations représentatives du personnel, tient à partager son inquiétude et à alerter le Grand Conseil sur la teneur du mandat de prestations de l'Hospice général tel qu'il sera soumis au législateur.

Car dans leur teneur actuelle, ce mandat de prestation et le projet de loi qui l'accompagne (P 10149) mettent en danger les prestations de l'Hospice général et les conditions de travail du personnel qui délivre lesdites prestations :

- parce que les indicateurs censés vérifier le degré d'atteinte des objectifs ne permettent ni de mesurer la réelle qualité des prestations délivrées ni leurs effets ;
- parce que les moyens alloués à l'HG pour remplir sa mission et atteindre ses objectifs apparaissent comme totalement déconnectés des besoins, et que dans la version du texte qui nous est présentée, la possibilité d'adaptation de ces moyens n'est pas clairement garantie.

Ces deux éléments reposent sur une conception assimilant de plus en plus l'aide sociale uniquement à sa composante financière, la prestation sociale au subside. Dans cette logique, on pourrait être tentés de croire, à tort, qu'en mesurant les prestations financières délivrées par l'Hospice général, on mesure ses besoins et son efficacité. Les indicateurs, reposant essentiellement sur cette logique erronée, doivent donc impérativement être revus, sous peine de se tromper d'objectif et de ne donner aucun moyen à l'Etat de vérifier la qualité du travail de l'Hospice général et d'en évaluer correctement les besoins.

De la mauvaise évaluation des besoins découle une mauvaise estimation des moyens. Faire fi des prestations non financières délivrées par le personnel, de l'accompagnement, de la prévention et de l'information sociales, de la dimension collective de l'action sociale, c'est également faire fi des besoins en effectifs, et partant, allouer des moyens insuffisants à l'Hospice général dans l'exercice de sa mission.

Or, en termes de moyens, le mandat de prestations faisant l'objet du PL 10149 non seulement mentionne des budgets de fonctionnement impliquant de facto des réductions de postes, mais demeure extrêmement vague

quant aux possibilités d'adapter lesdits budgets en cas de besoin. Ces moyens supplémentaires peuvent découler de circonstances sociales et économiques imprévues, ou de modifications du cadre légal en matière de personnel et de traitements.

Ainsi, en adéquation avec les demandes du personnel de l'HG formulées dans sa pétition P 1652, nous demandons :

1. *La révision les indicateurs d'objectifs définis à l'article 5 du mandat de prestations avec des spécialistes de la mesure en travail social et avec les acteurs concernés, ceci afin d'établir des indicateurs qui permettent réellement de rendre compte de la pertinence et de la qualité des prestations fournis par l'HG.*
2. *L'augmentation des budgets de fonctionnement 2008 et 2009 à hauteur du coût des mécanismes salariaux ;*
3. *Que l'article 14 alinéa 3 du mandat de prestations soit modifié comme suit :*

« Toutefois, lorsque des circonstances nouvelles entraînent des variations notables par rapport aux hypothèses qui ont conduit à l'établissement du plan financier pluriannuel, l'Etat peut revoir, après consultation de l'Hospice général, l'enveloppe budgétaire de prestations et de fonctionnement ainsi que les prestations convenues dans le présent mandat de prestations. »

4. *Que soit rajouté un alinéa 5 à l'article 14 du mandat de prestations :*

« En cas de modification de la législation sur le personnel de l'Etat et de l'échelle des traitements, l'enveloppe budgétaire de l'HG sera adaptée en conséquence ».

5. *Qu'aux points a) et b) de l'article 2 alinéa 3 du PL 10149 soient inscrits en regard du budget de fonctionnement la mention du nombre de postes correspondants.*
6. *De supprimer la teneur actuelle du point 4 de l'article 4 du mandat de prestation et de lui substituer la mention suivante : « L'objectif est de valoriser son parc immobilier et d'en assurer la rentabilité ».*
7. *De remplacer la teneur du point 4 de l'article 5 du mandat de prestations par*

« A partir de l'objectif général défini à l'article 4, le résultat attendu (sous réserve de contraintes externes non prévisibles) est le suivant :

- *valoriser le patrimoine immobilier et augmenter sa rentabilité.*

L'Hospice général fournira l'indicateur suivant :

- *taux de rentabilité du parc immobilier en fonction des catégories de rendement des immeubles.*

Les résultats seront comparés à ceux des parcs immobiliers similaires. »