

Date de dépôt : 26 novembre 2019

Rapport

de la commission des pétitions chargée d'étudier la pétition : Des moyens pour travailler, des moyens pour stopper la maltraitance envers le personnel et les personnes protégées

Rapport de M. Sylvain Thévoz

Mesdames et
Messieurs les députés,

La pétition P 2072 a été traitée en quatre séances les 7 octobre, 14 octobre, 28 octobre et 4 novembre, sous la présidence de M^{me} Anne Marie von Arx-Vernon et sous la présidence de séance de M^{me} Adrienne Sordet. La commission a procédé au vote et souhaité renvoyer la P 2072 au Conseil d'Etat par 12 oui (2 Ve, 3 S, 2 PDC, 4 PLR, 1 EAG), 1 non (1 UDC), 2 abstentions (2 MCG). Nous tenons à remercier le procès-verbaliste, M. Christophe Vuilleumier, pour l'excellence de sa prise de notes et M^{me} Nadia Salama, secrétaire scientifique de commissions, pour son suivi diligent tout au long des travaux.

Audition du 7 octobre 2019 de M^{me} Françoise Weber, pétitionnaire, secrétaire syndicale du SIT, de M. Eric Gillieron, intervenant en protection de l'adulte au SPAd, et de M. Abdelfattah Chakroun, gestionnaire de mandats au SPAd

Le personnel du Service de protection de l'adulte (SPAd) alerte depuis des années les autorités par rapport à ses conditions de travail (surcroît de mandats tutélaires, surcroît de travail, réorganisations incessantes, manque de personnel. Depuis 2018, une énième réorganisation en cours, généralisée en avril 2019, malgré les fortes réticences du personnel, crée l'impasse.

Un état de crise profond

Depuis 2015, plus d'une vingtaine de démissions, sans compter les personnes priées de partir, licenciées et stagiaires, ont eu lieu, sur un total d'environ 100 personnes. Tou-te-s les chef-fe-s de secteurs ont annoncé démissionner début 2019. La dernière réorganisation met en difficulté le personnel. Désormais, tous les services – sections et services, supports administratifs, comptables, chancellerie – sont touchés. Mener toutes les réorganisations simultanément, avec la mise en place de nouveaux outils informatiques auxquels se cumulent absences, souffrances et départs, rend le travail quasi impossible. Le retard se cumule et devient irrécupérable.

Le problème inhérent au SPAd est récurrent, avec des promesses non tenues, un manque de personnel et un réel problème de management. Toutes les réorganisations qui se sont enchaînées n'ont, semble-t-il, jamais pris en compte l'avis du personnel. Entre 2004 et 2009, l'augmentation des dossiers s'est montée à 29%, avec un effectif constant et même des perspectives de diminution du personnel, raison pour laquelle des pétitions avaient été alors déposées pour tenter de résoudre ce problème. En 2009, une pétition avait été envoyée au Grand Conseil pour demander le maintien de 20 postes.

La Cour des comptes préconise 40 postes supplémentaires

En janvier 2019, la Cour des comptes rendait son rapport (numéro 147) sur le SPAd. Le manque de personnel, la nécessité de confier des mandats à des privés, la nécessité de conserver le caractère avant tout social d'urgence du SPAd, qui perd cette vocation au profit de la gestion administrative, y était pointé. Malgré la dénonciation régulière de la situation par le personnel et ses organisations, ainsi que les quelques moyens obtenus (11 postes équivalents plein temps en 2019), la situation est désespérée. Les renforts et solutions insuffisants. Le personnel s'estime maltraité par l'ensemble des restructurations. Les bénéficiaires, soit les personnes protégées, sont en danger (changements de curatrices et curateurs non annoncés, retards importants de paiement de factures y compris assurances, etc.).

Le personnel demande l'octroi de renforts immédiats, avec l'engagement de personnel formé, l'octroi au budget 2020 de 20 postes équivalents plein temps pour résorber les retards et effectuer le suivi et la gestion attendue, préserver les prestations aux personnes protégées. Un bilan des réorganisations sérieux et un appui à la direction sont demandés.

Le rapport de la Cour des comptes préconisait aussi la mise en service de 40 postes supplémentaires. L'estimation de 20 postes supplémentaires par les pétitionnaires a été faite en considérant en plus des postes existants, dont les

postes temporaires. Il est effectivement question d'une quarantaine de postes si l'on prend en compte la stabilisation des postes temporaires. D'autres personnes ont quitté le service depuis le dépôt de la pétition alors que d'autres ont annoncé leur départ à la fin de l'année. Ajouter 44 postes dans un service qui compte 100 postes équivalents plein temps est énorme, mais cette demande témoigne de l'ampleur de la crise. Une direction stable est nécessaire pour assurer les contacts institutionnels et pour dégager des accords avec les autres services.

Le personnel relève la grande difficulté de travailler dans un service en constante réorganisation

Le SPAd s'occupe d'adultes qui n'ont pas de moyens, et administre les affaires administratives de ces personnes. La mission du service est également sociale puisque l'un des buts est d'amener les gens vers une certaine autonomie. En 2017, la nouvelle direction a dégagé des morceaux de postes et lancé un projet pilote pour gérer différemment les dossiers. Les un-e-s et les autres devaient dès lors assurer tant le pan administratif que le pan social des dossiers. En 2018, la direction a annoncé que les sections seraient réorganisées en fonction du projet pilote. Des bilans ont alors été demandés. Les collaboratrices et collaborateurs ont dû se réappropriier des dossiers qu'ils ne connaissaient pas et gérer des éléments qu'ils ne maîtrisaient pas. En janvier 2019, la Cour des comptes proposait un certain nombre d'améliorations. En juin dernier, le syndicat relevait que 14 départs avaient été enregistrés au sein du service depuis le mois de janvier 2019, ainsi que des licenciements au motif que les collaboratrices et collaborateurs concerné-e-s ne s'adaptaient pas au changement. Il y a donc eu une pagaille épouvantable au sein du SPAd. En bout de chaîne, il est question d'individus en curatelle.

Un service qui ne répond plus aux obligations légales

Le Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant (TPAE) nomme curateur une personne physique disposant des aptitudes nécessaires et du temps nécessaire pour accomplir ces tâches. En l'occurrence, répondre adéquatement à ces exigences n'est plus possible. En moyenne, chaque travailleuse et travailleur gère aujourd'hui 80 dossiers. Il convient bien évidemment d'éviter les retards de paiement afin d'éviter des ennuis aux personnes sous curatelle. Il y a pourtant quelque 27 000 factures en attente de règlement dans le système de numérisation. Il n'est plus possible de respecter les délais. En bout de chaîne, ce sont les individus en curatelle qui paient la note.

Une réelle souffrance au travail

Le taux d'absence dans le service est de 20%. Le personnel ne sait plus quoi faire. La centrale téléphonique de l'Etat reçoit 200 appels chaque matin pour le SPAd de personnes qui ne connaissent pas le nom de leur référent au sein de ce service. C'est une des nombreuses démonstrations des dysfonctionnements de celui-ci. La pression sur les collaboratrices et collaborateurs est insupportable. Le personnel ne se sent pas écouté. Les pistes évoquées il y a 15 ans pour améliorer les prestations n'ont pas été suivies. Le personnel se pose de multiples questions et ne comprend pas qu'il ait été possible de laisser partir l'ensemble de la direction. Il faut également être attentif à la charge mentale des collaboratrices et collaborateurs qui travaillent pour des personnes qui sont sous tutelle. Il est difficile pour eux d'oublier les cas une fois à la maison. Le département de la cohésion sociale s'est certes déclaré à l'écoute et prêt à organiser des états généraux, mais le mal est profond, et la méthode Coué ne suffira pas.

Des taux d'absentéisme sidérants

Le taux d'absentéisme de 20% est similaire à celui du SPMi, et pour les représentantes et représentants du personnel, les raisons de ce phénomène sont à chercher du côté d'un manque de considération et d'appui au personnel. Des hiérarchies intermédiaires ont par ailleurs été instaurées, les secrétaires n'ont plus de suivi et tapent des rapports sans en connaître les tenants et les aboutissants. Il y a un phénomène d'épuisement profond. Lors de la remise de la dernière pétition (2009), des cellules de crise avaient été organisées. Il y a un manque flagrant de reconnaissance envers les collaboratrices et collaborateurs.

Des situations toujours plus complexes à gérer

Les situations des personnes sont de plus en plus complexes pour des gestionnaires qui ne sont pas expérimenté-e-s dans le domaine psychosocial et qui n'en connaissent pas forcément tous les aspects. Les sollicitations du service des prestations complémentaires sont croissantes. De nombreuses situations sortent des cadres administratifs habituels. Il est souvent question de cas de figure improbables. Le SPAd doit donc faire face à ces situations délicates. Il interpelle d'autres instances qui sont elles-mêmes très empruntées pour répondre à ces situations difficiles.

Des réformes mal comprises et difficilement réalistes

Les collaboratrices et collaborateurs sont d'accord d'apprendre de nouvelles manières de fonctionner, mais le nombre de dossiers actuels ne le permet pas. La nouvelle organisation devait passer par une phase test avec quatre nouveaux collaborateurs qui pratiquaient cet exercice durant quatre ans. Le projet a commencé en 2017 et, six mois plus tard, un secteur a été appelé à faire le même exercice de manière approfondie. Les collaboratrices et collaborateurs n'ont en l'occurrence pas compris cette décision précipitée. La réorganisation, lancée, pourrait se poursuivre avec des conditions renforcées, notamment des ressources permettant de stabiliser les stagiaires et une démarche permettant de recouvrer un accompagnement du personnel et sa confiance. Revenir en arrière ne semble pas être une bonne solution, ce d'autant plus que les outils informatiques sont obsolètes. Les collaboratrices et collaborateurs ne sont donc pas rétifs au changement ou à une autre organisation, mais il est important de se donner des moyens pour la réussir. Des accords et une modération des demandes de certains services pourraient sans doute aussi simplifier la gestion des dossiers. Le service a besoin de davantage de compréhension. La hiérarchie elle-même ne comprend pas le travail des curatrices et curateurs. Il est urgent de réfléchir à la situation et de se concerter. Lors de l'audition du 14 octobre 2019, la commission vote à l'unanimité l'audition de M. Thierry Apothéloz, conseiller d'Etat (DCS), magistrat de tutelle du SPAd.

Audition du 28 octobre de M. Thierry Apothéloz, conseiller d'Etat (DCS), M. Aldo Maffia, directeur général de l'office de l'action, de l'insertion et de l'intégration sociale (DCS)

Un changement de loi fédérale qui met la pression

Le département de M. Apothéloz chapeaute le domaine évoqué par la pétition. Les préoccupations des pétitionnaires sont partagées au sein du DCS. Le service de protection de l'adulte est sujet à bouleversements en raison des modifications de la loi fédérale. Le nouveau droit vise à augmenter les compétences des personnes sous mesures. Il est toutefois paradoxal de constater que ces lois fédérales demandent une autonomie grandissante des personnes sous tutelle alors qu'il faut des années et des moyens supplémentaires pour rendre une personne sous mesures autonome. En parallèle, le nombre de dossiers a augmenté. On est passé de 1230 dossiers en 2011 à 3284 dossiers en 2018. Le gros du travail à faire est réalisé lors de l'ouverture d'un dossier en raison du dispositif à mettre en place. Il est nécessaire, pour le département, de réfléchir à une meilleure application de la loi fédérale.

Des problèmes graves qui ne datent pas d'hier

Le SPAd rencontre des problèmes depuis des années. La situation est maintenant telle que les curateurs s'occupent de 78 dossiers, ce qui représente 30 minutes seulement pour chaque personne chaque semaine. Les démissions se sont multipliées notamment pour les chef-fe-s de secteur et au sein de la direction. Il y a une mise en péril de la prise en charge des cas. La Cour des comptes a effectivement établi un rapport sur le service. Il est toutefois pratiquement impossible de répondre aux recommandations de ce rapport si le service ne fonctionne pas. C'est la raison pour laquelle des délais ont été demandés à la Cour des comptes, laquelle les a acceptés.

Une réaction : des mesures prises par le Conseil d'Etat

Le département est intervenu, dans l'urgence tout d'abord, en mobilisant l'ensemble des lignes budgétaires possibles pour remplacer rapidement les intervenant-e-s absent-e-s. Le Conseil d'Etat a accepté un dépassement de budget en août 2019 afin d'engager 4,5 intervenant-e-s supplémentaires. Des auxiliaires ont également été engagé-e-s dans le pôle de la comptabilité et au secrétariat. Un ancien haut fonctionnaire a accepté d'interrompre sa retraite pour assumer temporairement la direction du service. Augmenter ainsi le nombre de collaboratrices et collaborateurs a nécessité de trouver des solutions en termes d'espaces de travail, entraînant un déménagement de la direction générale, afin de permettre de créer une nouvelle section. Face à la crise, des mesures urgentes ont été prises dès le mois d'août 2019, notamment des opérations de recrutement. La mobilisation d'auxiliaires a également été très rapide.

Des postes supplémentaires au budget 2020

A moyen terme, un renfort de 15 équivalents plein temps a été inscrit dans le projet de budget 2020 suite à un arbitrage du Conseil d'Etat. Un dispositif devant compléter l'implication des intervenant-e-s en protection de l'adulte (IPA) avec des curateurs privés – à l'instar de l'exemple vaudois – est envisagé à long terme. A cet égard, des états généraux sur la protection des adultes se sont tenus. Des pistes ont pu être esquissées. La réforme vaudoise a nécessité quatre ans, Genève devrait pouvoir aller un peu plus vite. Un des éléments forts de l'enseignement vaudois relève de la prise en charge de situations dites légères par des curateurs privés, ce qui implique un bureau d'aide aux curateurs. Faire appel plus amplement à des curateurs privés est une demande qui a été acceptée par le tribunal. Le canton travaille également sur l'amélioration des situations difficiles, en amont de la mise en

œuvre de mesures. Les communes ont là un rôle à jouer. La réorganisation souhaitée par la dernière législature ne sera pas revue.

Stabiliser la situation, mettre davantage de moyens en œuvre

Les recrutements prennent du temps. Il faut ajouter un taux d'absentéisme très important. Les personnes en place s'épuisent très rapidement. Il est nécessaire de stabiliser la situation afin d'endiguer le taux d'absentéisme. Les efforts de stabilisation se révéleront vains si les flux ne font qu'augmenter. La moyenne de dossiers par curateurs doit être de 60... non de 78 comme actuellement. La co-curatelle est une mesure qui épuise très vite les curatrices et curateurs. Les chef-fe-s de secteur se retrouvent avec près de 1200 dossiers sous leur responsabilité personnelle. Le Conseil d'Etat a demandé au tribunal de cesser de nommer des co-curatelles. Il est nécessaire que les collaboratrices et collaborateurs puissent voir le bout du tunnel. Les personnes qui prennent en charge des dossiers de curatelle ont une idée très haute de la prise en charge. Elles se démotivent en regard des moyens qui sont les leurs. Pour atteindre les 60 dossiers par curateur, il faudrait au minimum encore sept postes en plus de ceux sollicités.

Séance du 4 novembre 2019 : prise de position et vote

Un député socialiste déclare que son groupe renverra cette pétition au Conseil d'Etat, compte tenu de l'urgence critique. Il estime que la commission doit relayer et appuyer la demande du personnel qui a très clairement fait état d'un manque de moyens pour accomplir sa mission et d'une surcharge chronique de travail. Classer ou déposer cette pétition sur le bureau du Grand Conseil serait extrêmement contre-productif, et certainement considéré comme une violence supplémentaire par les collaboratrices et collaborateurs d'un service passablement malmené, en témoigne les taux d'absentéisme et de départs.

Une députée Verte, une députée PDC, et le député d'Ensemble à Gauche déclarent que leurs groupes respectifs partagent l'opinion du groupe socialiste.

Un député PLR ne pense pas que renvoyer cette pétition au Conseil d'Etat soit très efficace, mais toutefois cela pourra constituer un message positif supplémentaire pour les collaboratrices et collaborateurs. Son groupe est en faveur du renvoi.

Un député UDC déclare que M. Apothéloz a fait son travail. Pour lui, ce n'est pas à la commission des pétitions de déterminer le nombre de postes nécessaires. Il s'agit d'une négociation entre les syndicats, les personnes

concernées et le Conseil d'Etat. Il demande dès lors le dépôt de cette pétition sur le bureau du Grand Conseil.

La présidente passe au vote du renvoi de la P 2072 au Conseil d'Etat :

Oui : 12 (2 Ve, 3 S, 2 PDC, 4 PLR, 1 EAG)

Non : 1 (1 UDC)

Abstentions : 2 (2 MCG)

Le renvoi de la P 2072 au Conseil d'Etat est accepté.

Pétition (2072-A)

Des moyens pour travailler, des moyens pour stopper la maltraitance envers le personnel et les personnes protégées

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le personnel du SPAd alerte depuis des années les autorités par rapport à ses conditions de travail (surcroît de mandats tutélares, surcroît de travail, réorganisations incessantes, manque de personnel).

Depuis 2018, une énième réorganisation en cours, généralisée en avril 2019, malgré les fortes réticences du personnel, crée l'impasse. L'absentéisme est sidérant. Depuis 2015, plus d'une vingtaine de démissions sur environ 100 personnes (sans compter les personnes priées de partir, licenciées et stagiaires). Tous les chef-fe-s de secteurs ont annoncé démissionner début 2019. La dernière réorganisation met en difficulté le personnel (gestionnaires – GTM et intervenant-e-s en protection de l'adulte – IPA). Désormais, tous les services (sections et services supports administratifs, comptables, chancellerie) sont touchés. Mener toutes les réorganisations simultanément, avec la mise en place de nouveaux outils informatiques auxquels se cumulent absences, souffrances, départs, rend le travail quasi impossible. Le retard se cumule et devient irrécupérable.

Un audit de la Cour des comptes, paru en janvier 2019, pointe certains éléments problématiques : manque de personnel, nécessité de confier des mandats à des privés, nécessité de conserver le caractère avant tout social d'urgence du SPAd, qui perd cette vocation au profit de la gestion administrative.

Malgré la dénonciation régulière de la situation par le personnel et ses organisations, ainsi que les quelques moyens obtenus (11 ETP en 2019), la situation est désespérée, les renforts et solutions insuffisants. Le personnel est maltraité par l'ensemble des restructurations. Les bénéficiaires, soit les personnes protégées, sont en danger (changements de curateurs non annoncés, retards importants de paiement de factures y compris assurances, etc.). Il y a le feu au SPAd.

C'est pourquoi le personnel soussigné demande :

– **l'octroi de renforts immédiats (engagements de personnel formé) ;**

- **l’octroi au PB 2020 de l’équivalent de 20 ETP pour résorber les retards et effectuer le suivi et la gestion attendue, préserver les prestations aux personnes protégées ;**
- **un bilan des réorganisations sérieux et un appui à la direction.**

N.B. 83 signatures

Syndicat interprofessionnel de
travailleuses et travailleurs (SIT)
M^{me} Françoise Weber
16, rue des Chaudronniers
CP 3287
1211 Genève 3

Syndicat des Services publics –
Genève (SSP)
M. Quentin Stauffer
6, rue des Terreaux-du-Temple
1201 Genève