

Date de dépôt: 13 avril 2006

Messagerie

Rapport

de la Commission de la santé chargée d'étudier le projet de loi de M^{me} et MM. Jean Rémy Roulet, Pierre Weiss, Alain Meylan, Blaise Matthey, René Desbaillets, Jean-Claude Dessuet, Pierre Ducrest, Christian Luscher, Beatriz de Candolle, Blaise Bourrit, Renaud Gautier, Ivan Slatkine et Claude Aubert modifiant la loi sur les établissements publics médicaux (LEPM) (K 2 05)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Christian Brunier

Mesdames et
Messieurs les députés,

« La bonne gouvernance est la somme des différentes façons dont les individus et les institutions, publics et privées, gèrent leurs affaires communes. C'est un processus continu de coopération et d'accommodement entre des intérêts divers et conflictuels. Elle inclut les institutions officielles et les régimes dotés de pouvoirs exécutoires tout aussi bien que les arrangements informels sur lesquels les peuples et les institutions sont tombés d'accord ou qu'ils perçoivent être de leur intérêt... »

Commission sur la Gouvernance Mondiale, créée en 1992 par W. BRANDT

L'introduction

Sous la présidence de l'excellent Alain Charbonnier, la Commission de la santé a étudié ce projet de loi lors de ses séances des 25 novembre 2005, 20 janvier, 3 février et 10 février 2006. Ont pris part aux travaux de la commission : Pierre-François Unger, conseiller d'Etat et président du Département de l'économie et de la santé (DES), Jean-Marc Guinchard, directeur général de la Santé, DES, et Pierre-Antoine Gobet, directeur de cabinet du DES. M^{mes} Marie Da Roxa, secrétaire générale du DES et Michèle Righetti, juriste au secrétariat général de ce département, ont participé à la présentation initiale de ce projet de loi.

Les procès-verbaux ont été tenus avec brio par Hubert Demain, que je remercie vivement de la qualité de son travail.

L'audition de M. Bernard Gruson, directeur général des Hôpitaux Universitaires Genevois (HUG)

M. Gruson centre son intervention principalement sur l'article 20 du projet de loi 9627, les autres articles ne présentant pas, à son avis, d'inconvénient particulier.

Le point d'achoppement, pour M. Gruson, concerne la représentation du personnel au sein du Conseil d'administration. Il rappelle que, avant la réforme de 1995, on dénombrait 4 établissements (Loëx, HUG, IUG, IUP) comptant deux élus du personnel, soit 8 représentant-e-s au total. Ils passèrent ensuite à 15.

Selon le DG des HUG, il serait souhaitable de conserver un-e représentant-e du personnel au Conseil d'administration des Hôpitaux Universitaires Genevois (soit 13 représentant-e-s au total).

M. Gruson estime que la réduction du nombre global de membres du Conseil d'administration, ainsi que l'adoption probable d'un mandat de prestations pour les HUG, pourraient contribuer à mieux définir le périmètre de gestion du Conseil d'administration en le rendant moins politique et en évitant de le transformer en un miniparlement. Ce qui améliorera également la vision stratégique et la distinguera plus clairement de la gestion opérationnelle.

M. Gruson rappelle que le Conseil d'administration des HUG n'a pas pris position sur ce sujet, car il ne lui appartient pas de se prononcer au plan politique.

Pour avoir connu les deux situations (aux HUG et à l'Hospice général), M. Gruson n'a pas vu de changement fondamental au niveau de l'ambiance des débats, avec ou sans la présence d'un-e président-e du Conseil d'administration émanant du Conseil d'Etat. Selon lui, la transformation en mini parlement est reliée à l'effet de nombre ou de composition, ainsi qu'à la double casquette de certain-e-s membres, à la fois élu-e-s et membres du Conseil d'administration.

M. Gruson indique que le Conseil d'administration des HUG se réunit de 14 heures à 18 heures, une fois par mois. Cette fréquence, plus élevée qu'auparavant, a pour objectif d'éviter les dérives constatées d'un certain nombre de commissions administratives, ainsi que les mélanges douteux entre les aspects opérationnels et stratégiques. En outre, le bureau du Conseil d'administration se réunit tous les 15 jours. A titre d'exemple, la prochaine séance verra 45 points à son ordre du jour. Les décisions prises devant par la suite être ratifiées par le Conseil d'administration.

M. Gruson ne voit pour sa part aucun inconvénient à la présence, au sein du Conseil d'administration, des représentant-e-s de l'Association des médecins genevois et de Santesuisse. Il rappelle, dans la foulée, que la loi sur les commissions officielles prévoit expressément la possibilité pour les commissaires de se récuser dès lors qu'ils abordent des intérêts plus personnels. D'ailleurs, la représentation de Santesuisse procède de la sorte dans le domaine des tarifs. L'Association des médecins genevois respecte également cette discipline, qui relève de l'éthique et d'une certaine courtoisie.

Ensuite, M. Gruson, à la demande de plusieurs commissaires, aborde plusieurs aspects stratégiques sur l'avenir des HUG ne concernant pas directement ce projet de loi.

L'audition des représentant-e-s du personnel au Conseil d'administration des Hôpitaux Universitaires Genevois (HUG): M^{mes} Catherine Barbey et Lucia FLORIS, et M. Mario Frieri

M^{me} Barbey est infirmière aux HUG, M^{me} Floris sage-femme et M. Frieri responsable de secteur au service propreté et hygiène.

M^{me} Floris indique d'emblée que les représentant-e-s du personnel ont été quelque peu surpris-es par la teneur de ce projet de loi. Ils ne comprennent pas que le but d'efficacité recherchée implique l'éviction des membres du personnel. L'argumentation leur paraît peu démontrée. Ils sont opposés à cette modification.

M^{me} Barbey, au sujet de la volonté de dépolitisation, estime que la réduction du nombre de membres au C.A. ne gommara pas les différentes

sensibilités qui subsisteront. Elle préfère, pour sa part, mettre l'accent sur le choix des personnes, car la préoccupation majeure reste celle de la compétence pour gérer un hôpital public. La composition actuelle a permis, tout au long des années et des problématiques, un développement harmonieux des hôpitaux universitaires. A ce propos, le dernier audit réalisé aux HUG se montre clairement favorable à cette composition du Conseil d'administration. La gestion courante est d'ailleurs en grande partie assumée par le bureau du Conseil d'administration. Il s'agirait effectivement de mieux séparer les aspects opérationnels des aspects stratégiques. Elle souhaiterait que deux membres supplémentaires intègrent le Conseil d'administration, un-e représentant-e de l'Association suisse des infirmières et un-e représentant-e de l'Association de défense des patients. Elle argumente en faveur d'une présence du personnel au plus haut niveau, permettant d'éviter les confrontations et de ménager certains arrangements.

M. Frieri estime que la participation des élu-e-s constitue un enjeu démocratique lié à la santé publique. D'autre part, il rappelle que le personnel des hôpitaux universitaires regroupe près de 9000 personnes, et que les trois membres représentants sont à peine suffisants à assurer une bonne courroie de transmission entre le Conseil d'administration et le personnel.

L'audition des représentant-e-s des syndicats SIT et SSP-VPOD, soit : M^{me} Chatelain (SIT) et M. Nauri (SSP)

M^{me} Chatelain dit mal comprendre les motifs à l'origine d'une éventuelle exclusion des membres du personnel au Conseil d'administration. Elle valorise le rôle de courroie de transmission joué par les représentant-e-s du personnel envers les collaboratrices et collaborateurs des HUG.

M. Nauri marque également sa surprise et indique que le personnel s'oppose à cette modification. Pour ce qui concerne la dépolitisation du Conseil d'administration, il s'agit vraisemblablement d'un simple procès d'intention, car selon son expérience, les Conseils d'administration ne sont pas des lieux d'affrontements politiques. Il considère comme une erreur d'envisager exclure la représentation actuelle, d'autant que la santé est une problématique publique. Cette exclusion comporte le risque d'activer de faux débats et des tensions inutiles. Au plan de l'amélioration de la gouvernance, l'exclusion des partenaires sociaux n'est certainement pas compatible avec cet objectif. Au contraire, leur présence sur le terrain permet de porter à la connaissance du Conseil d'administration un certain nombre d'éléments très utiles à la décision. Cette présence n'est pas un frein aux réformes, d'ailleurs, dans la composition actuelle, de nombreuses réformes ont été mises en œuvre sans rencontrer de difficultés majeures.

En résumé, ce projet de loi apparaît comme une sorte de prolongation idéologique dans le cadre d'une relative marchandisation du domaine de la santé. Les syndicats y sont opposés.

L'avis du département

Au sujet de la présence du personnel au sein du Conseil d'administration, M. Unger rappelle que l'organisation hospitalière prévoit un-e représentant-e dans tous les comités de gestion. Il est impossible et pour tout dire déraisonnable de se priver de cette représentation à ce niveau.

Pour ce qui concerne les conflits d'intérêts, il est bien évident que, en cas de modification des statuts du personnel, les représentant-e-s devraient s'abstenir. De la même manière, et dans d'autres pays, comme le Canada, les représentant-e-s évitent, en période de lutte syndicale, de se trouver dans une situation où ils seraient susceptibles d'être à la fois juges et parties, de manière à ne pas perdre leur liberté syndicale et leur crédibilité.

Il apparaît au conseiller d'Etat que les membres représentant les autorités françaises et les autorités vaudoises sont importants pour le bon fonctionnement des HUG, mais qu'ils devraient naturellement s'abstenir sur les décisions stratégiques concernant purement Genève.

Dans la même optique, la présence d'un-e représentant-e de Santesuisse est de nature à faciliter grandement la prise de décision.

Le conseiller d'Etat responsable invite les commissaires à ne pas se montrer dogmatiques sur la question du nombre, car un Conseil d'administration de moins de 10 personnes conduira à d'autres difficultés.

L'avis des partis

Le rôle du personnel, selon les libéraux, n'est pas de se prononcer sur les questions stratégiques au sein du Conseil d'administration, ce qui n'exclut absolument pas une consultation approfondie du personnel sur toute question le concernant directement. Les libéraux appellent leurs collègues à un peu moins d'angélisme. Ils ne croient pas à la possibilité d'une cogestion avec le personnel au sein du Conseil d'administration. Les libéraux pensent que l'absence des député-e-s au sein des structures des hôpitaux universitaires serait bénéfique afin d'éviter que des personnes soient à la fois juges et parties. Ils soulignent la situation incroyable d'un membre du Conseil d'administration, par exemple des TPG, susceptible de devoir à un moment s'exprimer sur un projet de loi en commission des transports du Grand Conseil. Un député libéral établit un parallèle avec le secteur privé. Dans une

entreprise, les actionnaires majoritaires choisissent des représentant-e-s compétent-e-s. Or la compétence réelle d'administrateur-trice est relativement rare au sein des député-e-s. Les libéraux insistent sur l'importance du lien régional, tant vers la France que vers le canton voisin, qui tous deux fournissent une bonne part des patient-e-s de l'hôpital genevois. Les députés libéraux défendent l'importance de la participation au sein de ce Conseil de l'Association des médecins genevois, qui figure parmi les plus gros pourvoyeurs de l'hôpital.

Le PDC préfère une présence des membres du personnel au sein du Conseil d'administration, pensant que celle-ci facilite l'équilibre social. Par contre, il est favorable à l'exclusion des député-e-s, qui ont tendance à politiser les débats. Selon le PDC, si certaines personnes au sein des député-e-s ont clairement montré leur compétence, cette dernière est également présente au sein de la société civile. Il propose, par contre, de passer à 4, les membres désignés par le Grand Conseil.

Les radicaux sont, pour leur part, défavorables aux quatre projets déposés par les libéraux sur la gouvernance. Ils jugent ces projets peu opportuns. D'autre part, les Hôpitaux Universitaires Genevois représentent un budget de 800 millions de F par an, sur lequel le contrôle parlementaire n'est manifestement pas suffisant, et l'audition annuelle du directeur général ne permet qu'un examen partiel. Par conséquent, les radicaux sont persuadés de la nécessité d'une représentation politique au sein du Conseil d'administration. Cette présence est susceptible de renforcer son contrôle. Si la situation actuelle n'est pas excellente, le Parti radical doute que le projet de loi libéral puisse donner une réponse satisfaisante.

Le MCG estime nécessaire de maintenir des représentant-e-s du personnel au niveau du Conseil d'administration. Le MCG s'oppose à la réduction du nombre des administrateur-trice-s et à l'éviction des député-e-s afin de ne pas se priver d'un certain nombre de compétences. De plus, il pense que chaque député-e doit être parfaitement capable de faire la différence entre sa fonction d'élu-e et son mandat d'administrateur-trice. Il rappelle également que la dotation des HUG de 800 millions de francs provient des contribuables qui sont en droit d'espérer une forme de contrôle. La présence d'élu-e-s au Conseil d'administration constitue un contrôle démocratique. Le Mouvement des citoyens genevois insiste sur l'importance de répartir les diverses sensibilités des élu-e-s dans la perspective d'un équilibrage. Il met en garde contre les risques d'un refus de la pluralité. Au sujet de la représentation régionale, il plaide pour un équilibre et une réciprocité. Il dit craindre le risque de voir Genève se retrouver à la botte de la région Rhône-Alpes. Par

conséquent, il souhaiterait que cette présence soit limitée à une voix purement consultative.

L'UDC rappelle que ce projet de loi fait partie d'un bouquet de quatre projets sur les institutions autonomes, dont le but vise à l'amincissement des assemblées et une relative dépolitisation. Il est évident que les aspects politiques ne disparaîtront pas complètement. L'UDC soutient une composition du Conseil d'administration dans laquelle ne siègent pas les élu-e-s du canton. Elle rappelle que le facteur de légitimité démocratique ne rime pas forcément avec la compétence. Des compétences existent également hors de l'enceinte du parlement. L'UDC est partisan d'un partage de ce type de mandat.

Les Verts refusent d'évincer les membres du personnel. Ils sont persuadés qu'une représentation du personnel à tous les niveaux, particulièrement dans une grande entreprise publique, contribue très nettement à atténuer les risques de conflit. Une députée verte se dit fâchée de la manière jugée paternaliste dont les auteurs entendent exclure le personnel de certaines décisions, comme si ce dernier était par nature incapable d'avoir une vision d'avenir et de travailler pour le mieux-être de l'entreprise. Les Verts rejoignent l'avis selon lequel l'importance des sommes attribuées aux HUG mérite une vigilance constante et un contrôle efficace et clair par les politiques.

Les socialistes estiment que la présence du personnel au sein du Conseil d'administration constitue un avantage non négligeable en termes d'apport et de circulation de l'information, de cogestion et de paix du travail. Si le PS admet la critique adressée au personnel d'être parfois juge et partie, il faut aller jusqu'au bout de la démarche. Il s'agirait alors d'exclure les représentant-e-s des caisses-maladie et des médecins privés. A sa connaissance, le PS constate que les membres du personnel présents dans le Conseil d'administration ne revendiquent pas, dans ce cadre, des prétentions salariales, par exemple, mais ont à l'esprit le bon fonctionnement de l'hôpital. Il est persuadé que, en cas de conflit d'intérêts potentiel, ces représentants sauraient s'abstenir. Au sujet de la dépolitisation, les socialistes estiment qu'il convient de ne pas évacuer le financeur principal, à savoir l'Etat. Ils admettent sans peine que les débats politiques ne doivent pas se répéter au sein du Conseil d'administration. Ils notent que la décision d'empêcher qu'un conseiller d'Etat préside les HUG devrait atténuer l'éventuelle politisation des débats. Le PS indique que le président (libéral) des Transports Publics Genevois (TPG) se dit favorable à pouvoir disposer de relais politiques afin d'éviter de devoir multiplier le lobbying auprès des différents acteurs concernés. Les socialistes observent que, dans un bassin de compétence relativement restreint, l'interdiction faite aux député-e-s (100 personnes) d'assumer cette fonction aura très

certainement pour conséquence une difficulté de recrutement de personnes capables. Ils suggèrent une modification de la loi et règlement du Grand Conseil de manière à garantir des règles plus strictes en matière de conflit d'intérêts. Selon le PS, la présence des représentants français et vaudois constitue une facilitation indispensable dans une perspective régionale.

La bonne gouvernance

« Dans la nouvelle gouvernance, les acteurs de toute nature et les institutions publiques s'associent, mettent en commun leurs ressources, leurs expertises, leurs capacités et leurs projets et créent une nouvelle coalition d'action fondée sur le partage des responsabilités. »

François-Xavier Merrien

La bonne gouvernance s'appuie sur quelques principes basés sur le bon sens. L'OCDE les résume de la façon suivante :

- L'obligation de rendre compte : les administrations publiques sont capables et désireuses de montrer en quoi leur action et leurs décisions sont conformes à des objectifs précis et convenus.
- La transparence : l'action, les décisions et la prise de décision des administrations publiques sont, dans une certaine mesure, ouvertes à l'examen des autres secteurs de l'administration, du Parlement, de la société civile et parfois d'institutions et d'autorités extérieures.
- L'efficacité et l'efficacités : les administrations publiques s'attachent à une production de qualité, notamment dans les services rendus aux citoyens, et veillent à ce que leurs prestations répondent à l'intention des responsables de l'action publique.
- La réceptivité : les autorités publiques ont les moyens et la flexibilité voulus pour répondre rapidement à l'évolution de la société, tiennent compte des attentes de la société civile lorsqu'elles définissent l'intérêt général et elles sont prêtes à faire l'examen critique du rôle de l'Etat.
- La prospective : les autorités publiques sont en mesure d'anticiper les problèmes qui se poseront à partir des données disponibles et des tendances observées, ainsi que d'élaborer des politiques qui tiennent compte de l'évolution des coûts et des changements prévisibles (démographiques, économiques, environnementaux, par exemple).
- La primauté du droit : les autorités publiques font appliquer les lois, la réglementation et les codes en toute égalité et en toute transparence.

La tentative de compromis

Sous l'impulsion de la gauche, une partie de la commission a cherché de trouver un compromis. En effet, la gouvernance des entreprises publiques n'est pas satisfaisante. Le rôle et les responsabilités des administrateur-trice-s et des dirigeant-e-s de ces entreprises ne sont pas claires. Trop souvent, les membres des conseils d'administration s'occupent de détails opérationnels au lieu de valider les grandes lignes stratégiques et de contrôler leur mise en œuvre.

Si la problématique mise sous la loupe par ce projet de loi est une inquiétude pour la plupart des membres de la Commission de la santé, le remède apporté par ce projet de loi est caricatural. Il aurait été souhaitable que ce projet soit suspendu et que les partis politiques rangent leurs dogmes pour définir sereinement quelle doit être la composition idéale d'un conseil d'administration pour faire fonctionner au mieux une entreprise publique ; puis, de définir les règles de fonctionnement de ces conseils et des directions pour concevoir une bonne gouvernance.

La bonne gouvernance devrait se situer au-dessus des clans politiques. Bien gouverner une entreprise publique ne devrait pas avoir de connotation politique. Seule la stratégie de l'entreprise peut éventuellement avoir une logique politique, et non politicarde, comme c'est malheureusement trop souvent le cas.

Le ronron qui caractérisait la vie de bien des entreprises publiques par le passé est terminé. Aujourd'hui, les défis que connaissent ces entreprises sont nombreux. Les exigences des parties prenantes (citoyen-ne-s, propriétaires, collaborateur-trice-s, groupes de pression, etc.) sont de plus en plus fortes. Dans plusieurs domaines, la concurrence augmente. Les conditions dans lesquelles elles évoluent changent de plus en plus vite. Pour que ces entreprises publiques puissent s'adapter rapidement et affronter les défis dans la sérénité, celles-ci doivent obtenir l'indépendance suffisante, tout en évoluant dans un cadre plus claire fixé par les tenants du service public, soit : les Autorités politiques. La règle paradoxalement libère !

Malheureusement, les libéraux ont refusé de mettre de côté leur projet provocateur, pour laisser place à une discussion constructive. Dommage !

Moins ne fait pas toujours plus !

Il est certain que le nombre d'administrateur-trice-s composant les conseils est souvent pléthorique. Mais, passer de plus d'une vingtaine à 8 est une mesure abusive, puisque cela mettrait en péril l'équilibre politique représentatif de la population genevoise, l'équilibre entre les différents propriétaires et la participation des collaborateur-trice-s. Plus clairement, à 8, il devient périlleux de trouver une représentation démocratique équitable entre les différents courants de pensée politique et économique du canton. De plus, il est vraisemblable que les plus petits groupes politiques représentés au parlement auront de la peine à se faire une place. Avec un Conseil aussi restreint, il devient peu possible que l'Etat, la Ville et les communes, qui sont souvent « propriétaires » de ces entreprises, y soient représentés équitablement. Comment réagirait un actionnaire important d'une entreprise privée s'il se retrouvait sous-représenté au Conseil d'administration de sa société ? Il n'y a aucune raison objective pour que les collectivités publiques réagissent différemment.

Une discussion pour redimensionner un peu les conseils d'administration afin notamment d'augmenter leur performance était possible, à condition de la mener de manière mesurée. Là encore, les libéraux n'ont pas voulu rechercher un accord.

A vrai dire, s'il est souvent plus facile de bien faire fonctionner un petit conseil d'administration qu'un grand, il est abusif de considérer qu'il y a une corrélation complète entre le niveau de qualité et le nombre de personnes siégeant dans ces conseils. Le rapporteur a siégé dans deux conseils d'administration publics. Je peux témoigner que celui qui rassemblait davantage de monde était paradoxalement bien plus efficace que l'autre.

Le personnel défend avec acharnement SON entreprise

Evincer le personnel des conseils d'administration est-ce une bonne chose ? Comme toujours, il y a des points positifs et négatifs. L'important est de savoir si les plus dominent les moins, ou inversement. Bien entendu, les représentant-e-s du personnel peuvent se retrouver dans des situations d'être juges et parties. Mais, leur présence apporte des informations majeures à un Conseil et facilite la paix du travail. Nombre de tensions et de conflits ont été atténués grâce à la participation du personnel. Cette présence dégage, en conséquence, un « retour sur investissement » essentiel. De plus, les travaux en commission ont largement démontré que ces représentant-e-s étaient très vigilant-e-s à ne pas intervenir sur des questions où les liens d'intérêt sont trop importants. Il est, en outre, évident que le personnel a un immense

intérêt au fonctionnement pérenne, et donc efficient, de son entreprise publique. C'est pourquoi, généralement et très logiquement, le personnel défend avec acharnement SON entreprise.

Il faut signaler qu'il est quasiment impossible de supprimer toutes les situations de « juges et parties ». Comment les libéraux peuvent-ils vouloir évincer le personnel au nom de principe et fermer les yeux, par exemple, sur la participation des milieux de médecins ou des caisses-maladie ?

Un bassin de compétences limité pour rendre plus efficace les Conseils d'administration

Les libéraux proposent encore d'empêcher les député-e-s de siéger dans les conseils d'administration. Au nom de la lutte contre le cumul des mandats, ils pourraient avoir raison. Mais, Genève a un bassin de compétences relativement limité. Dans ce contexte, peut-on se passer si facilement des député-e-s dans les conseils d'administration ? Malheureusement, NON ! Dans bien des conseils, il faut reconnaître que le leadership est assumé par des membres du parlement cantonal.

De plus, à écouter plusieurs directeurs généraux ou présidents d'entreprises publiques, les député-e-s sont souvent celles et ceux qui assument le mieux les liens entre ces entreprises et les partis politiques et les Autorités. Ce réseau est trop précieux pour les entreprises publiques pour s'en passer si facilement.

La conclusion

Lorsqu'on a l'obsession de couper du gras, trop souvent on enlève du muscle et du cerveau. A méditer avant de (bien) voter ...

Le vote

Vote d'entrée en matière sur le projet de loi 9627¹

Pour : 2 PDC, 3 L, 1 UDC Contre : 3 S, 2 Ve, 1 R, 1 MCG

Le projet est donc refusé.

¹ Commissaires présents au moment du vote (13 : 6 pour, 7 contre).

Projet de loi (9627)

modifiant la loi sur les établissements publics médicaux (LEPM) (K 2 05)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Article unique Modifications

La loi sur les établissements publics médicaux, du 19 septembre 1980, est
modifiée comme suit :

Art. 7, al. 2, lettre k (nouvelle teneur)

- k) il établit le statut du personnel après concertation avec les organisations
représentatives du personnel et consulte le personnel sur les questions
importantes le concernant ;

Art. 7A, al. 3 (nouvelle teneur)

³ Il est aussi convoqué si 3 membres au moins ou le Conseil d'Etat le
demandent.

Art. 20 Composition (nouvelle teneur)

¹ L'établissement est géré par un conseil d'administration de 9 membres
formé par :

- a) 2 membres désignés par le Grand Conseil;
- b) 3 membres désignés par le Conseil d'Etat;
- c) 2 membres désignés par le Conseil d'Etat, sur proposition :
 - 1° du département de la santé du canton de Vaud,
 - 2° des présidents des Conseils généraux des départements français
limitrophes;
- d) le président de l'Association des médecins du canton de Genève;
- e) le président de la Fédération genevoise des caisses-maladie.

² Les administrateurs visés à l'alinéa 1, lettres a et b, doivent être de
nationalité suisse.

³ Les députés du Grand Conseil ne peuvent pas être membre du conseil
d'administration.

⁴ Le conseil d'administration n'est pas présidé par un conseiller d'Etat.

Art. 34 Administration (nouvelle teneur)

¹ L'administration de l'établissement est confiée à un conseil d'administration de 7 membres formé par:

- a) un président nommé par le Conseil d'Etat;
- b) 2 membres représentant le Grand Conseil, désigné par lui;
- c) 2 membres désignés par le Conseil d'Etat;
- d) 1 membre désigné par l'Association des médecins du canton de Genève;
- e) 1 membre désigné par la Fédération genevoise des caisses-maladie;

² Les administrateurs visés à l'alinéa 1, lettres a à e, ci-dessus, doivent être de nationalité suisse.

³ Les députés du Grand Conseil ne peuvent pas être membre du conseil d'administration.

⁴ Le conseil d'administration n'est pas présidé par un conseiller d'Etat.

Date de dépôt : 1^{er} mai 2006

Messagerie

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Edouard Cuendet

Mesdames et
Messieurs les députés,

Introduction

En guise d'introduction, il convient de replacer le projet de loi 9627 dans le contexte des différents projets de loi concernant la Gouvernance des établissements autonomes dont plusieurs Commissions et, dans certains cas, le Grand Conseil ont eu à débattre.

On rappellera en effet que le parti libéral a déposé les projets de lois 9627, 9628, 9629 et 9630 portant respectivement sur les HUG et les cliniques genevoises de Joli-Mont et de Montana, les SIG, les TPG et l'AIG (aéroport). A cela s'ajoute encore le projet de loi 9575 émanant du Conseil d'Etat et relatif à l'Hospice général.

Il est utile de s'intéresser au sort réservé à ces différents textes qui abordent la même problématique.

En premier lieu, le projet de loi 9575 sur l'Hospice général a été adopté lors de la session des 16 et 17 mars 2006 et n'a pas fait l'objet d'un référendum. La bonne gouvernance occupe une place centrale dans cette loi et son article 9 instaure un Conseil d'administration composé de 9 membres qui ne peuvent être ni conseillers d'Etat, ni députés au Grand Conseil.

Deuxièmement, le projet de loi 9628 a été soumis à la Commission de l'énergie qui est entrée en matière et a adopté un projet de loi amendé prévoyant pour les SIG un Conseil d'administration à 13 membres.

En troisième lieu, le projet de loi 9629 relatif aux TPG a été traité à la Commission des transports. L'entrée en matière a été acceptée à une écrasante majorité. En revanche, le texte final a été rejeté. Ce refus résulte notamment du fait que l'unique administrateur des TPG membre de la commission compétente s'est prononcé contre le projet, en dépit de l'existence d'un conflit d'intérêt manifeste qui aurait dû le conduire à ne pas

prendre part au vote. Ce fâcheux épisode démontre en tous cas l'absolue nécessité de régler dans la loi la question des conflits d'intérêts, la meilleure solution étant celle adoptée dans le cadre de l'Hospice général telle que mentionnée ci-dessus.

Enfin, la Commission de l'économie n'a pas entamé ses travaux sur le projet de loi 9630 en raison de l'annonce faite par le Conseil d'Etat du dépôt au cours du printemps 2006 d'un projet de loi sur l'aéroport qui devrait aborder non seulement la question de la gouvernance mais également d'autres domaines tels que le transfert d'actifs, la dotation et le mode d'organisation.

Pour clore ce chapitre, il faut encore préciser que le Bureau du Grand Conseil a prévu que, après avoir été traités dans les commissions spécifiques, les différents textes devraient encore être soumis à la Commission des droits politiques afin d'assurer une cohérence d'ensemble.

La notion de bonne gouvernance des entités publiques

Le projet de loi 9627 concrétise les préoccupations de nombreux experts reconnus dans le domaine de la gouvernance des entités publiques.

A cet égard, on peut notamment citer des extraits des « Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques » :

« Le conseil d'administration d'une entreprise publique doit avoir les pouvoirs, les compétences et l'objectivité nécessaires pour assurer sa fonction de pilotage stratégique et de surveillance de la direction (...) Dans un certain nombre de pays, le conseil d'administration de l'entreprise publique reste pléthorique, manquant de vision commerciale et souvent d'indépendance de jugement. Les représentants de l'administration publique peuvent aussi y être trop nombreux. En outre, il arrive qu'on ne lui confie pas l'ensemble des responsabilités qui incombent habituellement aux conseils d'administration, et leurs fonctions sont alors assumées à leur place par la direction générale de l'entreprise publique, voire par l'entité actionnaire elle-même (...) Il est impératif de donner le pouvoir au conseil d'administration des entreprises publiques et d'en accroître la qualité afin d'améliorer le gouvernement de ces entreprises. Il est important qu'une entreprise publique soit dotée d'un conseil d'administration puissant capable d'agir dans son intérêt à elle et de surveiller efficacement la direction sans ingérence politique indue. A ce effet, il conviendra de vérifier sa compétence, de renforcer son indépendance et, enfin, d'améliorer ses modalités de fonctionnement (...) Pour encourager la responsabilité du conseil d'administration et pour lui permettre de fonctionner efficacement, il

convient de se conformer aux bonnes pratiques du secteur privé et d'en limiter la taille. L'expérience montre qu'un conseil d'administration plus ramassé permet de vraies discussions stratégiques et est moins porté à avaliser systématiquement les décisions de la direction. »

Le sérieux et la légitimité de l'analyse de l'OCDE ne peuvent raisonnablement être mis en doute.

Par ailleurs, lors de son audition devant la Commission des affaires sociales du 29 novembre 2005, le professeur Martial Pasquier de l'Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP) a présenté un exposé sur la gouvernance des entités publiques, dont les transparents sont joints en annexe au présent rapport. M. Pasquier s'est exprimé dans le cadre des travaux de la Commission des affaires sociales sur le projet de loi 9575 relatif à l'Hospice général. De plus, les membres de la Commission des transports ont également pu assister à cette séance en lien avec le projet de loi 9628 susmentionné.

M. Pasquier a notamment présenté une grille d'analyse portant sur la gouvernance des établissements de droit public. Parmi les éléments mis en avant on trouve :

- La clarification et la séparation des rôles de l'Etat : Etat-proprétaire, Etat-régulateur et Etat fournisseur de prestations publiques ;
- Les règles de nomination des membres du conseil d'administration : taille réduite, dépolitisation, compétences attendues, résolution des conflits d'intérêts, etc.

En refusant d'entrer en matière sur le projet de loi 9627, la Commission de la santé a tout simplement fait fi des principes évoqués plus haut.

Les travaux de la Commission de la santé et les auditions

Le premier élément à relever, et non des moindres, est le fait que, lors de son audition, le directeur général des HUG, M. Bernard Gruson a clairement indiqué que *« la réduction du nombre des membres (ainsi que l'adoption probable d'un mandat de prestations) pourrait contribuer à mieux définir le périmètre de gestion du Conseil d'administration en le rendant moins politique et en évitant de le transformer en un mini-parlement, ce qui améliorera également la vision stratégique et la distinguera plus clairement de la gestion opérationnelle »*.

Cette intervention va de toute évidence dans le sens des principes d'une saine gouvernance, tels que décrits plus haut, et dans celui du projet de loi 9627.

Le reste du débat au sein de la commission s'est ensuite focalisé sur la seule question du maintien ou non de représentants du personnel au sein du Conseil d'administration des HUG.

A cet égard, le directeur général a indiqué que, à son avis, il serait souhaitable de conserver un représentant du personnel.

Sans surprise, lors de leur audition, les représentants du personnel ont exprimé leur hostilité face à ce projet, avis également partagé par les représentants des syndicats.

On peut relever qu'une des personnes auditionnées s'est expressément référées aux débats en cours à la Commission des transports sur le projet de loi 9629 portant sur la gouvernance des TPG, alors même que le rapport y relatif n'avait pas été déposé. Un commissaire a déploré ces fuites.

Une représentante du personnel a même exprimé le souhait d'élargir encore le Conseil d'administration en y intégrant le représentant de l'Association suisse des infirmières et le représentant de l'Association de défense des patients !

Un député a fait part de son expérience en qualité d'ancien membre du Conseil d'administration des HUG. Il a souligné que les contacts structurels entretenus par le Conseil d'Etat avec les syndicats intervenaient à un rythme nettement plus soutenu que les réunions mensuelles du Conseil d'administration. Il en résultait une inégalité manifeste dans le partage des informations, sans compter le fait que les débats politiques revenaient devant le Conseil d'administration après avoir été débattus dans les structures parlementaires.

Pour le surplus, la commission s'est contentée d'une première lecture superficielle avant de refuser l'entrée en matière, sans même prendre la peine d'aborder la question de la composition des conseils d'administration des Cliniques genevoises de Joli-Mont et de Montana.

Conclusion

Ce refus est regrettable à plus d'un titre. Tout d'abord, à l'exception de la Commission de l'économie (pour les motifs évoqués ci-dessus), les autres commissions saisies de projets de loi similaires touchant d'autres entités autonomes sont toutes entrées en matière, la cohérence la plus élémentaire aurait voulu que la Commission de la santé en fit de même. Par ailleurs, à l'heure où l'on se gargarise de beaux discours sur la nécessaire réforme de l'Etat, le PL 9627 constitue une bonne occasion de passer de la parole aux actes. Enfin, il faut une fois encore insister sur le fait que ce projet de loi

concrétise des principes de bonne gouvernance largement reconnus (sauf bien sûr par les nostalgiques d'une autogestion parfaitement archaïque).

Pour tous ces motifs, le rapporteur de minorité vous invite à entrer en matière sur le projet de loi 9627 et à le renvoyer à la commission adéquate afin qu'il fasse l'objet d'un examen sérieux et cohérent par rapport aux autres textes traitant de la gouvernance des entités publiques autonomes.

29/11/2005

11/11/2005
11/11/2005
11/11/2005

Projet de loi sur l'Hospice général

Audition devant la commission des affaires sociales du
 Grand Conseil de la République et Canton de Genève
 Genève, 29.11.2005

Prof. Martial Pasquier, Institut de hautes études en administration publique
 (avec la collaboration de Blaise Larpin)

11/11/2005 11/11/2005 11/11/2005

11/11/2005
11/11/2005
11/11/2005

La gouvernance

- Utilisation aujourd'hui largement abusive du concept: 190'000'000 occurrences sur Google™ (« governance »)
- Polysémie du terme: Distributed governance, Participatory governance, Global governance, Good governance, Corporate governance, Multi-level governance, Self-governance, Urban governance, Networked governance, Shared governance, Organisational governance, Co-governance, Internal governance, Cooperative governance, etc.
- L'acception la plus répandue du concept est celle de « **bonne gouvernance** ». Ce concept a été introduit au milieu des années 90 par la Banque mondiale suite aux aides internationales dans les pays en développement détournées ou rendues inefficaces.

11/11/2005 11/11/2005 11/11/2005

29/11/2005





La gouvernance

- Définition:
«Governance is the interactions among structures, processes and traditions that determine how power and responsibilities are exercised, how decisions are taken, and how citizens or other stakeholders have their say»
[Graham et al. 2003]
- Éléments à prendre en considération:
 - concept lié aux sociétés humaines (Institutions politiques et organisations) tenant compte des structures, des processus et des traditions qui leur sont propres
 - l'exercice du pouvoir et des responsabilités dans ces sociétés
 - la manière dont les décisions sont prises
 - le respect des droits des « propriétaires » (citoyens ou actionnaires)
- De manière très (trop) simplifiée, la gouvernance est la manière de gérer adéquatement la chose publique ou le bien d'autrui; on parle aussi de « management du management »

11/09/2005 - 11/09/2005 - 11/09/2005

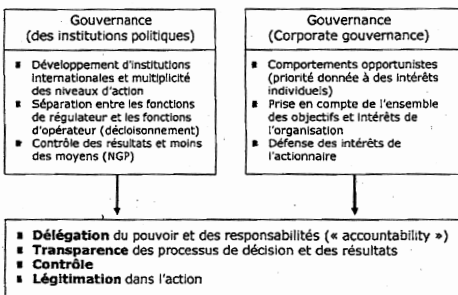
11/09/2005

11/09/2005





Bases de la gouvernance

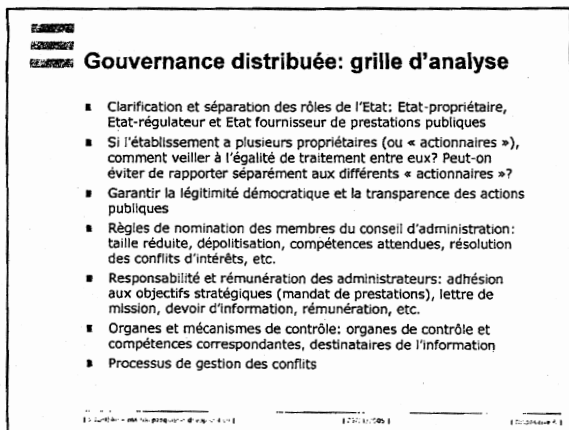
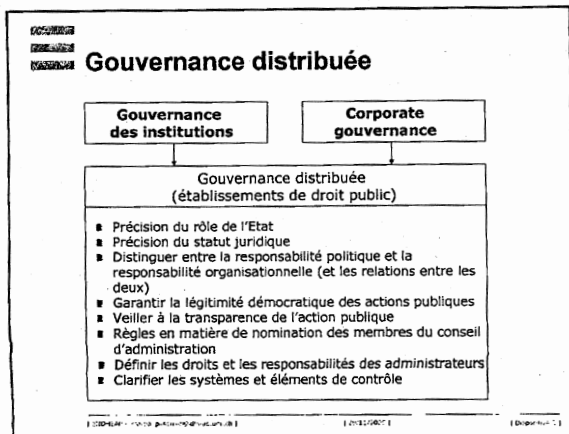


11/09/2005 - 11/09/2005 - 11/09/2005

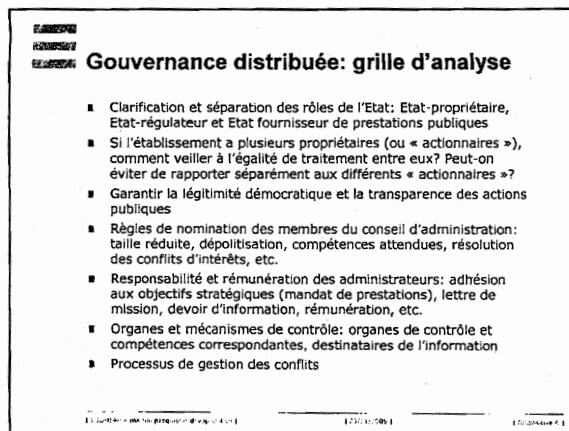
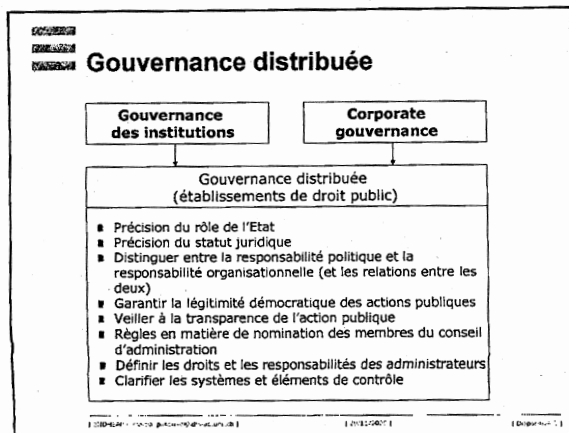
11/09/2005

11/09/2005

29/11/2005



29/11/2005



Étymologie et histoire (ancienne) du mot gouvernance

Sans remonter aux racines grecques¹ du terme gouvernance, il est toutefois fort instructif de préciser son étymologie afin d'appréhender au mieux la polysémie de ce mot. Selon le *Petit Robert*² le mot apparaît pour la première fois dans la langue française, dans une acception différenciée du terme gouvernement³, en 1478. Il désigne alors certains territoires du Nord de la France dotés d'un statut administratif particulier. Il s'agit plus précisément des bailliages de l'Artois et de la Flandre. Ces derniers étaient des territoires sur lesquels la justice était rendue, au nom du seigneur, par un bailli⁴ (lui-même étant un officier de robe ou d'épée qui exerçait un certain nombre des fonctions du seigneur telles la justice ou le commandement de la noblesse locale).

Cependant, il semblerait, à première vue, que la gestion d'un territoire par un bailli ne diffère guère des délégations classiques (à savoir la gestion hiérarchique du territoire propre aux seigneuries du Moyen-âge). Il n'en est rien, puisque la différence majeure réside dans la possibilité accordée aux baillis de prendre certaines décisions « en nom de », alors que les autres formes de délégations du pouvoir se contentaient d'appliquer des décisions « prises par ». Dans le droit constitutionnel actuel, elle serait une forme de décentralisation, alors que les autres « arrangements institutionnels » de l'époque précitée se rapprocheraient beaucoup plus fortement d'une déconcentration.

Cette origine de l'acception française du terme gouvernance permet de mettre en évidence une caractéristique fondamentale de ce terme, à savoir la notion de **nouveaux rapports de pouvoir entre les institutions et les acteurs**.

A partir du XVI^{ème} siècle, les notions de gouvernement et de gouvernance vont clairement s'autonomiser. Notamment grâce aux réflexions de Machiavel⁵ sur le caractère monopolistique de l'Etat⁶, le gouvernement va dès lors signifier l'exercice du pouvoir (absolu ou non, coercitif ou non) propre à l'Etat. Cette définition est d'ailleurs à la base de celle de Weber (monopole de la violence légitime). La gouvernance va quant à elle subsister, sous une forme beaucoup plus marginale et fort peu usitée, comme la manière de gérer de façon optimale la chose publique, indépendamment de la question du pouvoir (idée de science du gouvernement)⁷.

Cette deuxième acception du terme gouvernance comme **manière de gérer adéquatement la chose publique** est la deuxième caractéristique fondamentale de ce terme, encore présente dans sa conception actuelle.

Cependant, malgré sa persistance sous la forme susmentionnée, le terme de gouvernance va tendre à disparaître de la langue française usuelle. Il faut toutefois mentionner la persistance de ce mot sous une autre forme, celle du mot gouvernante. Ce substantif qui a totalement perdu sa dimension politique garde malgré tout la notion de délégation du pouvoir, puisqu'il s'agit de la femme à laquelle on confie l'éducation de ses enfants.

Blaise Larpin, Idheap, 2005

¹ Le verbe grec *kubernân* (piloter un navire ou un char) fut utilisé pour la première fois de façon métaphorique par Platon pour désigner le fait de gouverner les hommes.

² Le Petit Robert. Paris, Robert, 1981, p. 879

³ Effectivement, depuis le XIII^{ème} siècle, gouvernance est synonyme de gouvernement et signifie action de piloter quelque chose car renvoyant à la notion de gouvernail d'un navire.

⁴ Dictionnaire de l'Académie française, 8^{ème} édition, 1932-1935, p. 114

⁵ N. Machiavel, *Le Prince*, 1^{ère} édition 1513

⁶ Ne pas omettre les apports de Jean Bodin (*Les six livres de la République*, 1^{ère} édition 1576) sur la souveraineté absolue

⁷ R. Canet, *Qu'est-ce que la gouvernance ?*, Conférences de la chaire MCD, 2004, p. 2