

Date de dépôt : 23 octobre 2015

Rapport

de la Commission législative chargée d'étudier le projet de loi de M^{mes} et MM. Christian Grobet, Magali Orsini, Thierry Cerutti, Jean-Marie Voumard, Jean Sanchez, Sandra Golay, Pascal Spuhler, Daniel Sormanni, Ronald Zacharias, Bernhard Riedweg, Marie-Thérèse Engelberts, André Python, Christian Flury, François Baertschi modifiant la loi sur l'Hospice général (LHG) (J 4 07)

Rapport de majorité de M. Jean-Marc Guinchard (page 1)

Rapport de première minorité de Mme Jocelyne Haller (page 13)

Rapport de deuxième minorité de M. Thierry Cerutti (page 19)

Rapport de troisième minorité de M. Cyril Mizrahi (page 21)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Jean-Marc Guinchard

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission législative, présidée par M. le député Thierry Cerutti, a consacré tout ou partie de cinq de ses séances à traiter du PL 11415 modifiant la loi sur l'Hospice général (HG). Ce sujet a été abordé par les commissaires lors des séances des 6 et 27 mars, 24 avril, 19 juin et 4 septembre 2015.

Les procès-verbaux ont été tenus avec exactitude par M^{me} Delphine Steiner, que je remercie au nom de la commission.

Ont assisté activement à ces séances M. Fabien Mangilli, directeur des affaires juridiques, M^{me} Lucile Stahl Monnier, directrice adjointe,

MM. Jean-Luc Constant et Nicolas Huber, secrétaires scientifiques (SGGC). Qu'ils soient remerciés pour leur contribution efficace.

Séance du 6 mars 2015 : audition de M. Christian Grobet, premier signataire du PL 11415 et député, et de MM. Pierre Vanek et François Baertschi, députés

M. Grobet rappelle que le PL 11391 vise l'organisation de 24 institutions de droit public, mentionnées à l'art. 3.

M. Grobet indique que plusieurs établissements, d'une importance non négligeable, ne sont toutefois pas concernés par ce projet de loi. Il estime par ailleurs que certaines institutions de droit public ne sont en réalité pas des institutions, comme c'est le cas pour la BCGE, l'Hospice général, les Rentes immobilières ou les Ports francs SA.

M. Grobet constate que certaines institutions, à savoir la BCGE, l'Hospice général et le Palais des expositions sont trop importantes pour que le principe fixé dans le PL 11391 d'un représentant par parti représenté au Grand Conseil ne leur soit pas applicable. En effet, c'est bien le Grand Conseil qui doit avoir le pouvoir sur ces institutions d'importance, et non le Conseil d'Etat.

M. Vanek précise qu'il n'est pas signataire des différents projets de lois, car il estime que quelques détails de forme auraient mérité d'être améliorés avant le dépôt de ces textes. Il est cependant venu à titre personnel pour appuyer la présentation de M. Grobet, qui désirait, quant à lui, les déposer rapidement.

M. Vanek souligne l'idée essentielle de ces projets de lois, à savoir d'établir ou de rétablir la représentation d'un membre par parti politique représenté au Grand Conseil dans les conseils d'administration des différentes institutions publiques visées. Le but n'est toutefois pas de politiser ces conseils, mais bien au contraire de dépolitiser ces institutions, en évitant des changements de majorité, en représentant les partis indépendamment de leur importance numérique au Grand Conseil. Le PL opère donc une véritable « déconnexion » politique.

M. Vanek rappelle que le Conseil d'Etat avait, à titre expérimental, supprimé la représentation dans le cas de l'Hospice général. Cette anticipation a été désavouée, mais le système a subsisté, car la décision n'était pas soumise au référendum. M. Vanek laisse les détails de la mise en œuvre législative à la commission et rappelle que la question à trancher au préalable est celle de l'entrée en matière sur ces différents PL et notamment le PL 11415.

M. Baertschi rappelle l'importance fondamentale que joue la représentation dans les conseils d'administration, ce que beaucoup de gens semblent oublier. Le système de la représentation permet un renouvellement des conseils tous les cinq ans et une représentation directe du peuple.

M. Baertschi termine en répétant qu'il faut éviter la confusion des genres : les entreprises publiques ne peuvent pas être gérées comme des entreprises privées ; à défaut, c'est la méthode de la privatisation qu'il convient d'adopter.

M. Grobet confirme qu'un membre de chaque parti politique représenté au Grand Conseil est désigné par ce dernier, et que le PL 11391 permettrait d'appliquer ce système à 24 institutions, ainsi qu'à l'Hospice général, institution visée par le PL 11415.

M. Baertschi relève que le point important pour les signataires de ces PL, c'est que chaque parti soit représenté. M. Baertschi convient qu'il y a certes un risque de surreprésentation de certains partis, mais affirme qu'il n'y a pas de système idéal et qu'il faut se contenter de rechercher le meilleur possible.

Un commissaire (UDC) fait remarquer que le PL prévoit qu'un grand nombre de personnes constitue le conseil d'administration ; or, ce dernier serait plus efficace s'il était d'une taille réduite.

M. Vanek affirme entendre la remarque. Il reconnaît que le système, certes démocratique et dépolitisé, d'un représentant par parti politique, a pour inconvénient d'élargir les conseils d'administration et risque de créer une situation à deux étages. Néanmoins, M. Vanek estime qu'une représentation large est très importante, car elle permet d'accroître la probabilité de tirer les sonnettes d'alarme.

M. Baertschi estime que la large taille des conseils d'administration ne serait pas un problème déterminant. Certaines banques, par exemple la Raiffeisen, ont des structures coopératives, qui associent leurs membres au fonctionnement, et réalisent néanmoins de belles performances. M. Baertschi affirme que le problème n'est pas le nombre des administrateurs, mais l'implication de ces derniers dans leur fonction. Par ailleurs, M. Baertschi ajoute que l'administrateur a une possibilité d'investigation occasionnelle très large, qui devrait être pratiquée, car elle permet une meilleure gestion sociale.

Séance du 24 avril 2015 : audition de M. François Longchamp, président du Conseil d'Etat

Auditionné sur les PL 11391, 11412, 11414 et 11415, M. Longchamp s'entend demander par un commissaire (MCG) si l'Hospice général est inclus dans le PL 11391.

M. Longchamp répond que c'est à la suite de problèmes de gouvernance de l'Hospice général, que le PL 11415, spécifique à cette institution, a été déposé. Mais le PL 11391 pourra l'intégrer sans aucun souci, comme cela a été dit précédemment.

Séance du 9 juin 2015 : audition de M. Pierre Martin-Achard, président du conseil d'administration de l'Hospice général, et de M. Christophe Girod, directeur général de l'Hospice général

M. Martin-Achard rappelle qu'en 2006, le Grand Conseil a voté la loi sur l'Hospice général (LHG), qui s'est trouvée être la première et la dernière loi sur les établissements décentralisés. Le conseil d'administration est restreint et est composé d'un président élu par le Conseil d'Etat, ainsi que de trois autres membres élus par ce dernier, de trois membres désignés par le Grand Conseil, d'un membre élu par le personnel et, enfin, de deux représentants des communes.

Les membres doivent disposer de compétences spécifiques dans le champ d'expertise de l'Hospice général; il s'agit là du critère de sélection prépondérant, avant celui de l'appartenance politique. Cette composition permet d'avoir au sein du conseil les différentes composantes de la vie économique et sociale du canton de Genève et offre l'opportunité de se concentrer sur les tâches confiées par le Grand Conseil, tout en laissant le débat politique à ce dernier.

M. Martin-Achard décrit l'équilibre et l'apport indéniable en termes d'expérience offert par l'organisation actuelle. La gestion du parc immobilier par des professionnels a permis de doubler les revenus, jusqu'à un montant de 30 millions nets.

Il souligne l'importance de la représentation des communes au sein du conseil. Ce dialogue permet d'éviter les doublons ou au contraire des lacunes entre les services sociaux offerts respectivement par l'Hospice général et par les communes.

M. Martin-Achard soutient pour conclure que le système actuel donne entière satisfaction et que la taille restreinte du conseil d'administration permet le fonctionnement optimal de l'Hospice.

Une députée (EAG) demande si le fait d'avoir un conseil d'administration restreint ne limite pas son autonomie en raison de son lien direct avec l'autorité. Par ailleurs, elle rappelle que le peuple a rejeté par deux fois le modèle d'un conseil d'administration restreint, et demande quelle est la position de M. Martin-Achard à ce sujet.

Ce dernier estime que le conseil d'administration dispose d'une grande liberté d'organisation et ne se trouve pas sous la tutelle des autorités. Le développement d'une relation de confiance avec le Conseil d'Etat et les commissions du Grand Conseil a permis de gagner en autonomie.

Il fait remarquer, s'agissant des votations, que les projets soumis au peuple ne concernaient pas directement l'Hospice. A sa connaissance, aucun projet tendant à revenir à un conseil de 26 membres n'a été déposé.

Il considère la loi de 2006 sur l'Hospice général comme moderne, en ce qu'elle prend en compte les nouvelles règles en matière de gouvernance. Le PL 11391 apporte quant à lui un plus indéniable ; il prévoit notamment la possibilité d'adopter un statut du personnel autonome. L'Hospice général a certaines activités particulières, comme la gestion de maisons de vacances, qui posent problème au regard de la LPAC et du droit du travail. Un statut du personnel propre à l'Hospice permettra de prévoir des catégories de travailleurs. A titre personnel, il est donc favorable à ce PL.

Un député (PS), concernant la rémunération des administrateurs, rappelle que le groupe socialiste avait déposé une résolution (R 715) visant à instaurer des règles claires et strictes, se fondant sur les standards de la fonction publique. Il souhaiterait entendre M. Martin-Achard sur la justification des différences de rémunération des administrateurs selon les établissements.

M. Martin-Achard répond que les rémunérations au sein des principaux établissements de droit public sont identiques. Il ne pense pas que l'activité de la maison de Vessy et celle de l'Aéroport ou des HUG soit les mêmes, compte tenu des responsabilités et des budgets respectifs ; en ce sens, une différence de rémunération semble justifiée.

Le même député cite la réponse à la question urgente écrite 275. Les présidents des différents conseils d'administration des institutions de droit public (SIG, TPG, AIG, Hospice général et HUG) touchent une rémunération de 120 000 F, pour un taux d'activité entre 30 et 65%. Transposé à un poste à 100%, les rémunérations vont de moins de 200 000 F pour les SIG à un maximum de 400 000 F pour les HUG, soit plus que le salaire d'un conseiller d'Etat. Il se dit surpris de cet écart et demande quelle en est la justification.

M. Martin-Achard répond que les taux d'occupation ne veulent rien dire, il n'est pas question d'un 40h par semaine. Il ajoute que, contrairement aux

conseillers d'Etat, les administrateurs n'ont pas de caisse de pension. De plus, lui-même met à contribution son propre secrétariat, voire ses collègues à titre gratuit, et prend une certaine responsabilité professionnelle. Il faut donc tenir compte de ces divers éléments, et pas seulement du montant de la rémunération, qui a d'ailleurs été fixé par le Conseil d'Etat.

Le même commissaire demande à M. Martin-Achard où le bât blesse entre les différences de rémunération des établissements mentionnés précédemment.

M. Martin-Achard pense que la rémunération de certains membres de la direction de l'Hospice général devrait être revue. Par ailleurs, l'Etat de Genève a de la chance de disposer de directeurs extrêmement compétents, tant aux HUG qu'à l'Hospice général, compte tenu des conditions offertes par rapport au privé. Il estime qu'il y a une certaine injustice dans la rémunération du directeur de l'Hospice général et de ses principaux cadres.

Un député (Ve) souhaiterait avoir quelques chiffres sur l'Hospice général à titre de préambule.

M. Girod donne les informations suivantes : l'Hospice dispose de 1100 collaborateurs, représentant 842 EPT ; ses dépenses annuelles sont de 470 millions, alors que l'Hospice dispose de 23 millions de revenus.

Le même commissaire demande si un conseil d'administration de quinze membres, représentant les formations politiques présentes au Grand Conseil, serait problématique.

M. Martin-Achard n'est pas certain que cette composition apporterait un plus, et craindrait que le conseil d'administration ne se politise, oubliant ainsi ses missions premières. A l'heure actuelle, le fait qu'il n'y ait pas un représentant par parti n'empêche pas d'avoir un relais avec les politiques. Il soutient que la taille actuelle du conseil est optimale.

Le même député souhaiterait obtenir la liste des membres du conseil d'administration.

M. Martin-Achard indique que le conseil est composé de M. Thierry Apothelloz et de M^{me} Fabienne Fischer, tous deux désignés par les communes ; de MM. Bernard Girod, Eric Bertinat, et Christian Huber, désignés par le Conseil d'Etat ; de M^{me} Sophie Florinetti et de M. Christian Bavarel, désignés par le Grand Conseil ; et de M^{me} Anne Vifian, représentante du personnel. Enfin, M^{me} Nadine Mudry représente le département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé, mais ne dispose pas du droit de vote.

Un commissaire (MCG) en déduit, si le PL est adopté, que la grille salariale sera décidée par le conseil d'administration, en application de l'art. 29 du PL sur le statut du personnel.

M. Martin-Achard fait la distinction entre le statut du personnel et la rémunération proprement dite, qui dépendent respectivement de la LPAC et de la loi sur le traitement des membres du personnel de l'Etat (LTrait).

Une députée (EAG) précise qu'autrefois, l'Hospice général, qui disposait d'un statut du personnel, avait volontairement opté pour suivre la LPAC. Aujourd'hui, l'art. 23 LHG renvoie à la LPAC. Elle se demande en quoi un statut du personnel serait le bienvenu, au-delà du personnel des maisons de vacances.

M. Martin-Achard répond que des problèmes se posent aussi pour les personnes travaillant dans les foyers pour les requérants. Un statut adapté aux réalités de l'Hospice serait un avantage pour les collaborateurs, même s'il ne s'éloigne pas, pour une grande majorité du personnel, de ce qui existe déjà.

Un député (MCG) demande si le fonctionnement du conseil d'administration s'en trouverait chamboulé s'il venait à comporter sept représentants du Grand Conseil.

M. Martin-Achard cite la doctrine de bonne gouvernance, qui enseigne à l'heure actuelle que les conseils d'administration de moins de dix membres fonctionnent mieux. M. Martin-Achard se prononce en faveur du maintien du système actuel.

Discussion et vote

Les députés n'ayant pas souhaité entendre d'autres personnes sur ce PL, il est procédé à un tour de table avant le vote d'entrée en matière.

Le PLR est farouchement opposé à la politisation des conseils d'administration des entités publiques autonomes. Selon ses représentants, le MCG est un jeune parti, qui n'a pas connu les périodes tragiques traversées par l'Hospice, liées aux problèmes de gouvernance survenus en raison d'un conseil d'administration pléthorique. Il s'agit du premier cas dans lequel la majorité du Grand Conseil a décidé de simplifier la gouvernance en la rendant plus efficace et plus transparente. La réduction du conseil d'administration à neuf membres a permis une gestion beaucoup plus efficiente. Depuis cette modification, l'institution n'a plus fait l'objet de scandale. Pour finir, le PLR juge irresponsable de revenir sur un système de gouvernance qui a prouvé son efficacité, et c'est pour cela qu'il s'oppose farouchement à entrer en matière sur ce PL.

Le PDC ne peut pas s'exprimer sur les mesures qui ont été prises à l'époque puisque son représentant est toujours tenu au secret de fonction. Néanmoins, il qualifie de symptomatique la réaction de l'Association des communes genevoises. L'argument invoqué, qui est celui d'une collaboration nécessaire entre l'Hospice et les communes, ne doit pas être négligé. Aux yeux du PDC, la suppression de la représentation de l'ACG au sein du conseil d'administration est une grave erreur ; ce sont les communes, bien plus que les députés du Grand Conseil, qui sont sur le terrain et elles le seront de plus en plus compte tenu de la nouvelle répartition des tâches et des responsabilités. Pour cette raison, le PDC s'opposera à l'entrée en matière sur ce PL.

Pour EAG, les propos sur la mauvaise gestion de l'Hospice général sont mensongers. EAG connaît parfaitement la situation de l'Hospice à l'époque ; il s'avère que la gestion de l'Hospice n'a jamais été incriminée. Ce qui a été mis en avant, c'est la question de la sous-évaluation des budgets et les avances AI. Or, il existe des preuves écrites que l'Hospice a systématiquement présenté trois variantes de budget, et a toujours été contraint par l'Etat d'adopter la version la plus basse. Quant aux avances AI, le système a été imposé par l'Etat. Dire que la gestion a été catastrophique n'est donc pas vrai. L'Hospice a été le laboratoire du système que l'Etat a voulu mettre en place, et que le peuple a refusé par deux fois. EAG soutiendra le PL, bien qu'il présente une lacune mise en évidence par l'ACG : les communes sont effectivement des partenaires importants de l'Hospice. Toutefois, un amendement sur ce point pourra être présenté, en ajoutant une lettre à l'art. 9, al. 1, disposant « e. deux membres désignés par l'Association des communes genevoises ». EAG soutiendra le PL 11415, qui s'inscrit par ailleurs parfaitement dans le cadre du PL 11391.

L'UDC se dit dérangée par l'exposé des motifs. Puisque le système a été changé, on aurait pu s'attendre à un bilan mettant en évidence les aspects qui ne fonctionnent pas bien et qui justifieraient un changement de système ; or, tel n'est pas le cas. Si l'on prend l'exemple de l'Hôpital, dont le conseil d'administration dispose d'un représentant par parti, on constate que le contribuable a payé une buanderie surdimensionnée, actuellement exploitée à raison de 40%. Il s'agit d'un exemple de gestion catastrophique, qui n'offre pas une meilleure efficacité, puisque le conseil d'administration, soit n'est pas au courant, soit choisit de ne pas agir. Quant à l'augmentation des coûts de l'Hospice général, l'UDC pense que ce n'est pas le système de gouvernance qui en est la cause. Elle prend pour exemple le canton de Vaud pour illustrer ses propos. Les vaudois ont les mêmes barèmes pour l'aide sociale à l'hébergement (80 F/jour) que Genève, mais les Vaudois ont un

plafond à 800 F par mois, contre 2400 F à Genève. Pour conclure, l'exposé des motifs ne paraît pas suffisant à l'UDC, puisqu'il ne permet pas de dire que l'Hospice général fonctionne moins bien qu'auparavant. L'UDC annonce donc son abstention.

Pour les Verts, la situation serait la suivante : le conseil d'administration se composerait de neuf membres et non huit, comme indiqué dans l'exposé des motifs, soit un président et deux membres nommés par le Conseil d'Etat, un représentant du personnel et sept représentants du Grand Conseil (contre deux auparavant) ; l'ACG ne serait quant à elle plus représentée. Par ailleurs, la proposition d'amendement de EAG ferait passer ce nombre à treize ; cette modification entrerait d'ailleurs en contradiction totale avec l'exposé des motifs, lequel indique que la représentation des partis gouvernementaux est plus importante que celle de l'ACG. Les Verts ne soutiendront donc pas l'entrée en matière sur ce PL.

Le PS trouve piquant que l'UDC critique le trop dépensé en matière d'aide sociale, alors qu'un de ses candidats vaudois au Conseil national facture 3000 F par mois pour une chambre d'hôtel. Le canton de Vaud réfléchit d'ailleurs à fixer un plafond pour ce genre de cas. Par ailleurs, il soutient que le bilan est clair : il y a eu des expérimentations, les coûts n'ont pas diminué, les rémunérations ont au contraire été augmentées. Le peuple a pourtant refusé à deux reprises ce système qui n'est en fait pas dépolitisé. Le PS estime que la droite PLR souhaite obtenir le monopole, avec des représentants de sa tendance ou des techniciens, mais ne veut pas des personnes qui ne sont pas en ligne avec ses idées politiques. Or, la question du contrôle démocratique et de la représentation des différentes sensibilités politiques est une question indépendante de la taille des conseils d'administration. Le PS votera donc l'entrée en matière.

Le MCG entrera en matière sur ce PL. Suite à l'argumentaire de l'ACG, il indique qu'il n'est pas hostile à rajouter deux représentants des communes.

Pour l'UDC, la composition du conseil d'administration devrait dépendre de la politique publique et non pas forcément des forces politiques. Dès qu'un conseil d'administration atteint treize membres ou plus, cela devient compliqué puisque c'est alors le Bureau qui prend l'essentiel des décisions. L'Hospice général a des relais avec des institutions, et notamment l'Etat et les communes ; il semble opportun que ces partenaires-là disposent d'une représentation plutôt que les partis politiques.

Pour le PLR, le peuple n'a rien demandé, il a simplement refusé deux lois parce qu'un certain nombre d'opposants à ces PL avaient brandi le spectre de la privatisation ; il s'agit du résultat d'une pure guerre de la communication.

Il existe un désaccord entre ceux qui veulent une gestion politisée, et ceux qui privilégient le bon fonctionnement et l'efficacité des institutions.

Ces conseils d'administration pléthoriques ont un coût, qui est facturé aux citoyens. Par ailleurs, le contrôle démocratique existe déjà, puisqu'il est exercé par le Grand Conseil, conformément à l'art. 94 Cst.

Pour le MCG, le discours du PLR est hypocrite. Les personnes présentées par le PLR, le PDC ou les Verts sont des gens politisés. Dans les conseils d'administration, les membres proposés par ces partis sont politisés à outrance. A l'heure actuelle, tous les groupes politiques sont représentés dans certains conseils, alors que ce n'est pas le cas dans d'autres conseils, d'où ce PL. Le système prévoit que le Grand Conseil puisse contrôler, corriger et sanctionner ; mais pour cela, il faut avoir les informations sur ce qui se passe dans ces conseils.

Pour EAG, certains parlent de politisation, alors qu'il s'agit d'une question de contrôle démocratique. Il faut se demander si la mission de certaines régies publiques n'est pas elle-même politisée, et prend l'exemple de la modification de la LIASI, derrière laquelle se trouvait un projet politique particulier. S'il y avait eu un conseil d'administration plus divers, ce dernier aurait eu une plus grande autonomie à l'égard de l'Etat, qui lui a imposé des injonctions majeures et non discutables.

Une certaine autonomie des conseils d'administration est un point important. S'agissant des campagnes politiques sur les précédents PL, c'est l'argument de la perte de contrôle démocratique sur les institutions et non la privatisation qui a été mis en avant. Le peuple a clairement dit qu'il ne voulait pas de conseils d'administration restreints ; le PL 11415 se conforme donc à la volonté populaire. Cela étant, une critique fondamentale doit être faite sur le fonctionnement de tous les conseils d'administration : c'est la difficulté de l'accès à l'information.

Le Président met aux voix l'entrée en matière sur le **PL 11415**.

Pour : 4 (1 EAG, 1 S, 2 MCG)

Contre : 4 (1 Ve, 1 PDC, 2 PLR)

Abstention : 1 (1 UDC)

L'entrée en matière sur le **PL 11415** est refusée.

Conclusions

Mesdames et messieurs les députés,

Dans la droite ligne des PL 11412 (Palexpo), 11414 (BCGE), le PL 11415 tente, sous couvert de démocratie revalorisée, d'alourdir et de compliquer la tâche du conseil d'administration de l'Hospice général.

Depuis sa mue, cet établissement, allégé d'un conseil politisé et pléthorique, peut enfin gérer sa mission dans l'intérêt des moins favorisés de notre canton, sous le contrôle démocratique, bien réel celui-ci, de notre Grand Conseil.

Nous vous recommandons dès lors de suivre le préavis de la commission et de ne pas entrer en matière sur ce PL 11415.

Projet de loi (11415)

modifiant la loi sur l'Hospice général (LHG) (J 4 07)

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

Art. 1 Modification

La loi sur l'Hospice général, du 17 mars 2006, est modifiée comme suit :

Art. 9, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Le conseil d'administration de l'Hospice général est composé de manière
suivante durant 5 ans :

- a) 1 président, nommé par le Conseil d'Etat, qui ne peut être un Conseiller
d'Etat;
- b) 2 membres désignés par le Conseil d'Etat;
- c) 1 membre élu par le personnel;
- d) un membre de chaque parti politique représenté au Grand Conseil et
désigné par ce dernier.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la
Feuille d'avis officielle.

Date de dépôt : 26 octobre 2015

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapport de M^{me} Jocelyne Haller

Mesdames et
Messieurs les députés,

Parfois, le « souverain » pourrait être fondé à penser que l'on se moque de lui

Balayé deux fois par les électeurs, la volonté du Conseil d'Etat de substituer des principes de gestion relevant de la « nouvelle gestion publique » au contrôle démocratique des établissements publics autonomes a essuyé un désaveu aussi significatif que constant.

Consternante est la mesure du dénigrement et des pseudo-vérités qui ont été utilisés pour battre en brèche la mise en place d'un contrôle démocratique des organes de gouvernance des établissements publics autonomes. Un membre de la Commission législative allant jusqu'à réinterpréter le résultat des deux votes référendaires ; prétendant que le résultat des urnes n'exprimait pas la volonté d'un contrôle démocratique, mais le refus de la privatisation dont les référendaires auraient agité le spectre. C'est évidemment faux. Le député en question ferait bien de réexaminer le matériel référendaire, il en ressortirait éclairé, sur ce point du moins.

L'issue du scrutin était explicite. Il s'impose donc aujourd'hui de concrétiser la volonté des électeurs.

Ce n'est pas le cas, loin s'en faut. Par le biais de son projet de loi 11391, actuellement en examen devant la Commission législative, le Conseil d'Etat, semble vouloir aller de l'avant sur la question de la gouvernance des institutions.

Or, dans le projet de loi en question, le Conseil d'Etat ne répond pas à la volonté des électeurs. Il cherche simplement à capitaliser un certain nombre de dispositions sur lesquelles ne s'était pas focalisé le débat. Il n'en fait pas mystère. Il l'énonce sans ambages dans son exposé des motifs : « *Comme de nombreuses avancées de la loi 10679 n'étaient pas contestées, n'ayant pas*

fait l'objet d'amendements en commission législative, ni même de discussion en séance plénière, l'échec de la loi a inclus aussi ces points non contestés.

Le présent projet de loi reprend donc l'essentiel des résultats des travaux de la commission législative sur le PL 10679 ».

Ainsi, outre les questions d'adaptation à la nouvelle durée des législatures, le Conseil d'Etat s'attache essentiellement à définir une série de règles générales relatives aux incompatibilités, au « bétonnage » du secret de fonction, à l'organisation, etc. qu'il considère, à tort par ailleurs, comme non contestées. Il s'acquitte sans façon du devoir que lui dicterait l'issue des deux référendums de définir au niveau de la loi générale la composition des conseils d'administration. Il renvoie simplement cette dernière aux lois spéciales.

Et c'est donc là, dans l'attente du débat en plénière que nous qu'imposera en temps voulu le PL 11391, que nous sommes ramenés au PL 11415 qui fait l'objet du présent rapport de minorité.

Qui n'est pas certain d'avoir le plus, doit au moins prévoir le moins

Ce renvoi à la loi spéciale ne signifie en l'occurrence pour l'Hospice Général rien d'autre qu'un statut quo. Une tentative de faire oublier que la révision de la loi sur l'assistance publique, qui a abouti en 2006 à l'édiction de deux nouvelles lois, la loi sur l'aide sociale individuelle, la LASI, et la loi d'organisation de l'Hospice générale, a permis la mise en place d'une forme de laboratoire du modèle de gouvernance que le Conseil d'Etat entendait pas la suite généraliser.

Depuis lors, l'Hospice général est régi par un conseil d'administration composé de 9 personnes, censées, si l'on se réfère à l'audition du président du conseil d'administration de l'Hospice général, représenter les « diverses composantes de la vie économique et sociale du canton » et se concentrer sur les questions de gouvernance afin de laisser le débat politique s'effectuer dans le cadre de Grand Conseil.

Ce modèle, en dépit du fait qu'il ait été désavoué par les résultats des votes sur les deux référendums en matière de gouvernance, a fait régulièrement l'objet de professions de foi visant à le légitimer.

Avec aussi peu d'éléments d'objectivation pour valoriser ce système que n'en avaient été fournis pour disqualifier le régime précédent, le modèle de conseil d'administration restreint est porté aux nues. Les mêmes, à priori, sont invoqués, les mêmes sentences sans fondements sont assénées aujourd'hui encore à l'occasion du traitement du PL 11415.

Il faut savoir que c'est dans le contexte du projet de loi 11391, car celui-ci n'y pourvoyait pas, qu'un projet de loi a été déposé afin d'assurer que le conseil d'administration de l'Hospice général se trouve en cohérence avec les intentions manifestées par la majorité des électeurs.

Réintroduire une délégation du Grand Conseil d'un membre par parti représenté en son sein, tel est l'objectif du PL 11415. Il faut cependant relever que ce projet de loi supprime la représentation des communes pour favoriser celle du parlement.

Estimant toutefois que les communes sont parties prenantes du développement des missions de l'Hospice général sur leur territoire, la rapporteure proposera plus loin un amendement consistant à rétablir cette représentation. Ce qui porterait à 13 membres la composition de ce conseil d'administration

Un modèle reposant sur une disqualification de mauvais aloi

La loi sur l'Hospice général de 2006 diminue la taille de son conseil d'administration de 17 à 9 membres. Elle en supprime le bureau et concentre dans les faits le pouvoir aux mains de la direction et de la présidence du conseil d'administration. Les 8 autres membres devant exercer leur mandat avec les informations qui leur sont consenties et qui se révèlent le plus souvent filtrées, édulcorées.

Il est bien souvent difficile pour un administrateur d'obtenir des informations détaillées sur des options de niveau stratégique qui relèvent pourtant bel et bien de sa compétence. La parade, généralement usitée, pour couper court à toute velléité de ce dernier d'exercer pleinement son mandat consiste à l'accuser de se mêler de « l'opérationnel ». Tous ceux qui dans ce parlement ont eu l'occasion de siéger dans un conseil, se remémoreront combien de fois on a essayé d'éluder leurs questionnements avec ce genre d'arguties.

En réalité, la question de la qualité, de l'efficacité de la bonne gestion n'est pas une affaire de nombre. Elle relève essentiellement de la dynamique de l'institution, et de la volonté de transparence de ceux qui la dirigent.

Il est néanmoins piquant de relever ici, pour ceux qui dans leur volonté de dénigrer la représentation d'un membre pour chaque parti présent au Grand Conseil ne manqueront pas d'évoquer le caractère pléthorique de conseils d'administration ainsi formés, qu'il s'agit là uniquement de passer d'un conseil de 9 membres à 13 membres.

Les tenants des conseils d'administration restreints n'ont cessé de le seriner. Leur formule est la solution à tous les problèmes de gestion. Il suffit pour cela de s'en convaincre et/ou de convaincre les autres.

Et c'est là que le bât blesse car nombreux sont ceux qui prennent pour argent comptant ces affirmations et en deviennent ensuite les vecteurs de diffusion.

C'est ainsi que durant les débats en commission ont encore ressurgi des accusations construites de toutes pièces pour disqualifier la gestion de l'Hospice Général et justifier les mesures de réorganisation qui lui ont été imposées, au rang desquelles figure le redimensionnement de son conseil d'administration.

On peut ainsi citer les sempiternelles accusations de mauvaise organisation de la gestion des dossiers d'avances sur prestations de l'assurance invalidité (AI) ou la prétendue incapacité de l'Hospice général à anticiper sur l'augmentation du nombre de dossiers. Or, ces incriminations, confrontées à la réalité et aux documents qui en découlent, perdent de leur superbe.

Il faut le savoir, et la rapporteure est bien placée pour en être informée, puisque représentante du personnel à l'Hospice général durant de nombreuses années, elle a eu en main des documents attestant que le mode d'administration des dossiers d'avance sur prestation d'avance AI a été imposé par le département de tutelle, autant que d'autres démontrant que les prévisions de l'Hospice général en matière d'augmentation des demandes d'aide sociale n'ont pas été prises en compte par le département. Ce dernier spéculant à cet égard, sans vergogne, sur la garantie constitutionnelle de couverture du déficit pour compenser le différentiel.

Plus précisément, il y a quelques années, l'Hospice général s'est même vu demander de prévoir plusieurs variantes d'augmentation des besoins et a vu régulièrement les variantes basses ou moyennes retenues par l'autorité de tutelle alors qu'elles avaient d'ores et déjà été dépassées.

Ces déclarations peuvent être prouvées, au contraire de celles qui affirment sans autres preuves, que l'Hospice général serait un piètre gestionnaire qui tirerait principalement sa rédemption des vertus d'un conseil d'administration diminué de 17 à 9 membres.

Car enfin, l'argument est faible. Pour tout dire, rien ne permet d'assurer que les 9 membres d'aujourd'hui disposent de plus d'informations ou plus d'emprise sur le contrôle qu'ils devraient exercer que les 17 membres siégeant avant la recomposition de 2006. Rien n'autorise par ailleurs à affirmer que les 9 membres actuels disposent de plus d'autonomie que les 17

qui les ont précédés. Au contraire, ce que l'on sait actuellement du fonctionnement de l'institution et de son rapport d'inféodation au Conseil d'Etat tendrait plutôt à alimenter la perception d'un système hermétique autant pour l'interne que pour l'externe.

L'arbre de la politisation des conseils d'administration pour cacher la forêt de la mise au pas des institutions

Politisation des conseils d'administration, voilà le gros mot lâché. Comme si les membres actuellement désignés ne l'étaient pas précisément en fonction de leur appartenance politique. Comme si ceux-ci faisaient soudain fi de leur caractéristiques politiques dans le cadre de leur activité d'administrateurs. Cela n'est pas sérieux ! Mais est-il encore nécessaire de l'être lorsque l'on est majoritaire ?

Alors que les électeurs demandaient un contrôle démocratique mis en place par tous les partis qu'ils ont élus au Grand Conseil, le Conseil d'Etat et ses alliés affirment qu'il ne peut y avoir de compatibilité entre une saine gestion et une représentation politique.

Fadaises ! Tous les aspects de notre vie sont politisés, que ce soit de la gestion d'une institution à celle de l'Etat, ou de la société en son entier. Le nier est un non-sens.

Le comble vient-il sans doute du fait que ce sont ceux qui sont les plus prompts à défendre leurs bastions contre toute influence minoritaire et/ou alternative qui viennent maintenant faire le procès d'une politisation des organes de gouvernance. La politisation ne serait-elle donc à proscrire que lorsqu'il ne s'agit pas de la leur ?

Deux pouvoirs de contrôles qui s'opposent

Une saine gestion ne peut se concevoir sans véritable autonomie, qui donne libre court à la mise en œuvre de l'expertise professionnelle et institutionnelle. Elle se doit d'être en mesure d'écarter toute interférence politicienne de ses bailleurs de fonds sur l'exécution de son mandat. Elle ne peut se déployer sans moyens suffisants pour l'exercice de la mission confiée. Elle ne peut exister que pour autant que ceux qui en sont garants soient reconnus dans leur fonction de contrôle.

La valorisation à outrance des conseils d'administration restreints, la disqualification du contrôle démocratique par la représentation des partis dans les organes de gouvernance ne visent qu'à occulter la mainmise du Conseil d'Etat sur les instruments de gestion des politiques publiques que sont les établissements publics autonomes. Elles permettent d'occulter le

déficit de moyens et de reconnaissance des institutions. Elles assoient le pouvoir du Conseil d'Etat sur les institutions au détriment du contrôle démocratique. En réalité, elles opposent le contrôle du Conseil d'Etat au contrôle démocratique.

Parce que la gestion des services publics délégués aux établissements publics autonomes ne peut se confiner en antichambre, parce que les mots ont du sens, il n'est pas inutiles, au moment où la représentation des partis au Grand Conseil est tournée en dérision et disqualifiée, de rappeler les termes de l'article 94 de la constitution genevoise relatif à la haute surveillance exercée par le Grand Conseil :

« Le Grand Conseil exerce la haute surveillance sur le Conseil d'Etat, l'administration et les institutions cantonales de droit public, ainsi que sur la gestion et l'administration du pouvoir judiciaire et de la Cour des comptes ».

Sur ces propos, la rapporteure vous invite, Mesdames, Messieurs les députés, à accepter l'entrée en matière sur le projet de loi 11 415 et à soutenir l'amendement proposé ci-dessous.

Amendement :

Art. 9, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ *Le conseil d'administration est désigné pour une durée de 5 ans. Il est composé de la manière suivante :*

- a) 1 président, nommé par le Conseil d'Etat ;*
- b) 2 membres désignés par le conseil d'Etat ;*
- c) 1 membre élu par le personnel ;*
- d) 2 membres désignés par les Communes genevoises ;*
- e) un membre par parti représenté au Grand Conseil et désigné par ce dernier.*

Date de dépôt : 27 octobre 2015

RAPPORT DE LA DEUXIÈME MINORITÉ

Rapport de M. Thierry Cerutti

Mesdames et
Messieurs les députés,

L'Hospice général est l'institution qui a comme fonction d'aider les plus démunis et d'accorder l'aide sociale. Il est tout à fait absurde que les communes, qui n'ont qu'un lien indirect avec cette mission, comptent deux représentants au conseil d'administration, alors que certains partis politiques en sont exclus.

Le système de démocratie directe repose tout entier sur le respect scrupuleux de la volonté du peuple par les partis qui le représentent au Grand Conseil. Que ceux qui forment la majorité de cette commission ne le veuillent pas est de leur responsabilité. Tout au contraire, les élus du MCG sont les garants du respect de la volonté populaire.

La minorité de la commission demande une plus juste représentation de la population et un respect de la volonté populaire. En effet, les électeurs se sont prononcés à deux reprises déjà, et à une large majorité, en faveur de représentants désignés par le Grand Conseil de la manière la plus complète.

Le Conseil d'Etat a déposé un projet de loi allant dans ce sens. L'exécutif montre ainsi sa volonté d'interpréter la décision souveraine du peuple.

Bien que ce dernier tente encore une fois de supprimer la représentativité des députés et de limiter le nombre de mandats par administrateur. Cette attitude de défiance à l'égard des représentants des partis et plus directement des députés et autres administrateurs est inadmissible.

Il a par ailleurs bien compris qu'il n'est pas correct de faire le contraire de ce que le peuple a déjà tranché, en réduisant systématiquement les droits populaires.

Certains projets retors et critiquables sont actuellement à l'étude pour faire l'inverse de ce qui a été demandé par les électeurs, ce qui n'est pas correct.

Le présent projet de loi, au contraire, veut établir une organisation démocratique dans la structure de l'Hospice général, s'inscrivant ainsi dans la logique des deux votations populaires où le peuple genevois est toujours allé dans le même sens : une représentation la plus large possible des groupements démocratiquement élus dans les conseils d'administration.

Les élus MCG ont soutenu et co-signé le présent projet de loi qui, justement, comble un manquement flagrant lié à ces deux votations, à savoir le retour des représentants politiques au sein du conseil d'administration de l'Hospice général, comme indiqué dans cet article :

Art. 9, al. 1, lettre d (nouvelle teneur)

1 Le conseil d'administration de l'Hospice général est composé de manière suivante durant 5 ans :

- d) un membre de chaque parti politique représenté au Grand Conseil et désigné par ce dernier.*

Il est particulièrement choquant, et nous le déplorons, de constater que la majorité des membres de la commission et le président du conseil d'administration de l'Hospice général ne veulent pas respecter ce principe démocratique pourtant exprimé clairement à deux reprises par le peuple dans les urnes. Il y a de l'arrogance dans une pareille attitude, ce que nous regrettons profondément.

Cela dénote l'esprit chagrin de cette majorité arrogante et irrespectueuse des citoyens majoritaires dont - l'ont-ils oublié ? - ils ne sont que les mandataires, et donc dans le devoir d'exécuter la volonté majoritairement exprimée à deux reprises.

Par conséquent, Mesdames et Messieurs les députés, nous vous invitons à soutenir le présent projet de loi et à accepter les différents amendements qui seront déposés pour que soit en toute justice et transparence représenté, dans le conseil d'administration de l'Hospice général, un élu de chaque groupe politique présent au Grand Conseil genevois.

Date de dépôt : 27 octobre 2015

RAPPORT DE LA TROISIÈME MINORITÉ

Rapport de M. Cyril Mizrahi

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le PL 11415 vise à mettre en œuvre au sein de l'Hospice général la volonté populaire d'institutions publiques dotées d'un réel contrôle démocratique, grâce à des conseils d'administration représentatifs des différentes sensibilités politiques. Il mérite donc d'être soutenu.

Rappel historique : une volonté populaire clairement exprimée à deux reprises

En 2007, le Grand Conseil avait adopté trois lois qui déjà prévoyaient de supprimer le principe du contrôle démocratique *via* des conseils représentatifs des différentes sensibilités. La majorité du Grand Conseil entendait se tailler la part du lion et diriger selon sa convenance le patrimoine de la collectivité. Les trois référendums ayant abouti, **le peuple a rappelé à l'ordre cette majorité en rejetant à de très larges majorités, le 1^{er} juin 2008, les lois concoctées par l'Entente.**

Le 15 juin 2010, le Conseil d'Etat a déposé un projet de loi 10679 sur l'organisation des institutions de droit public. Ce faisant, le Conseil d'Etat faisait fi de la volonté populaire clairement exprimée, se contentant de changer de méthode en remplaçant la Salamitaktik par une révision globale noyant le poisson. A la suite d'un nouveau référendum, **la loi 10679 a été soumise au vote populaire le 17 juin 2012 et a été refusée par 55,9% des votants.** A nouveau, le débat a porté sur la suppression de la représentation des différentes sensibilités politiques au sein des conseils, garante d'un réel contrôle démocratique sur des institutions publiques qui jouent un rôle de service public et appartiennent à l'ensemble de la population.

Ainsi, par deux fois, le peuple a clairement exprimé sa volonté, que le projet de loi propose de traduire s'agissant de l'organisation de l'Hospice.

Mettre en œuvre la volonté populaire

Contrairement à la BCGe (PL 11414 traité en parallèle), l'Hospice est un établissement public « classique » entièrement en mains du canton. Il est chargé d'une tâche publique cruciale en matière de politique sociale, à savoir d'assurer une existence digne à chacune et chacun en allouant les prestations d'aide sociale prévues par la loi.

Il ne devrait donc y avoir aucune difficulté à mettre en œuvre la volonté populaire clairement exprimée. Pourtant, la majorité de la commission continue de s'y opposer, accusant ceux qui veulent mettre en œuvre la volonté du peuple de vouloir « politiser » les conseils d'administration, alors que c'est elle qui veut conserver pour les partis qui la composent le monopole sur la gestion des régies publiques.

Au contraire de cette politique partisane, la minorité considère que le conseil d'administration de l'Hospice, comme celui des autres régies publiques, doit allier vision politique (celle de la politique sociale dont il est chargé), légitimité démocratique et compétences spécifiques. Les travaux de commission ont clairement montré qu'il n'y avait aucune antinomie entre compétence et représentativité.

Au bénéfice des explications qui précèdent, la minorité vous invite, Mesdames et Messieurs les député-e-s, à accepter ce projet, moyennant cas échéant le vote d'un amendement pour maintenir la représentation des communes prévue par la loi actuelle.