

Date de dépôt: 10 mai 2004

Messagerie

Rapport

intermédiaire de la Commission de contrôle de gestion relatif à son contrôle de la gestion de l'Hospice Général

Rapport de M^{me} Alexandra Gobet Winiger

Mesdames et
Messieurs les députés,

Dans sa séance du 29 mars 2004, la Commission de contrôle de gestion a décidé du dépôt du présent rapport intermédiaire au Grand Conseil, à la suite de la présentation, le même jour, du rapport interne de sa sous-commission « Hospice Général » composée de M^{me} Alexandra Gobet Winiger (S) et de M. Pierre Froidevaux (R), assistés du concours du secrétaire de la Commission de contrôle de gestion, M. Laurent Koelliker.

Cette mesure de transparence sur la situation actuelle de l'Institution a été guidée par le souci de la discussion budgétaire 2004 toute proche et de la volonté politique d'un Hospice Général plus fort pour assumer ses missions, au moment où se pose la question du recrutement d'un-e directeur-riche.

Parmi les charges portées au ménage cantonal, celles de l'Hospice Général ne sont pas indifférentes. Vu la particularité de la situation au bouclage des comptes 2003, les membres de la Commission de contrôle de gestion ont estimé que les députés doivent délibérer à connaissance des éléments qui suivent.

Après un rapport de l'ICF sur mandat de la commission (voir ci-après), la commission a consacré ses séances des 1^{er}, 8 et 15 décembre 2003, 5 janvier 2004, 9 et 23 février 2004 et 29 mars 2004 à la situation de l'institution,

tandis que la sous-commission a procédé par instruction écrite et auditions les 12, 13 et 18 février 2004.

Au cours des ces premières auditions, les personnes suivantes ont été entendues:

- M. Steve Candolfi, ancien contrôleur de gestion de l'Hospice général;
- MM. Jean-François Rapin et Laurent Scheller, auditeurs internes de l'Hospice général;
- M. Marc Piguet, responsable du service des enquêtes de l'Hospice général;
- M. Giorgio Bordogna, directeur de l'ICF et M. Jean Vilaseca, directeur adjoint/audit informatique;
- M. Jean-Luc Fonjallaz, directeur de BearingPoint, M. Edgar Brandt, managing director et M^{me} Sylvie Bula, senior consultant;
- M. Jean-Pierre Gallay, associé de PriceWaterhouseCoopers, M. Nicolas Biderbost, directeur et M. Philippe Bourban, manager;
- M. Jean-Michel Guillemaud, ancien responsable informatique de l'Hospice général.

Il convient également de rappeler que lors de sa séance du 23 septembre 2003, la commission en plénière a rencontré M. Pierre-François Unger, président du DASS, accompagné de M. Dominique Ritter, directeur financier du DASS et M. Marc Valleliau, secrétaire-adjoint à la coordination des systèmes d'information. Le 1^{er} décembre 2003, la commission, toujours en plénière, a reçu M. Claude Torracinta, président du Conseil d'administration de l'Hospice Général et M. Albert-Luc Haering, directeur par intérim.

Les membres de la commission des finances disposent des rapports de l'ICF desquels ressortent les informations topiques.

Remerciements

La Commission de contrôle de gestion tient à remercier M. Claude Torracinta, président du conseil d'administration de l'Hospice Général, de son précieux concours, de même que l'ensemble des collaborateurs, anciens collaborateurs et mandataires de l'institution auxquels la sous-commission a fait appel pour saisir la situation de l'Hospice Général.

Ces remerciements s'étendent également à M. Pierre-François Unger, Conseiller d'Etat et à l'Inspection cantonale des finances, qui ont bien voulu éclairer les commissaires, ainsi qu'à M^{me} Anne-Marie Fiore, notre procès-verbaliste.

Contexte d'ouverture des travaux

En date du 3 février 2003, la Commission de contrôle de gestion a chargé l'Inspection cantonale des finances d'un mandat concernant l'Hospice Général.

Un premier rapport de l'ICF (ICF n° 02-67) avait conclu que les procédures de contrôle interne opérées *a priori* comme *a posteriori* dans l'Institution n'étaient ni suffisantes, ni appliquées avec suffisamment de rigueur pour maîtriser le risque d'une émission indue de chèques dans le secteur de l'aide sociale. La question de savoir si la situation respectait les procédures d'émission et de comptabilisation desdits chèques avait été exclue de l'audit.

La commission s'est inquiétée et a prié l'ICF de vérifier que la législation, dans ce contexte, était respectée

Le 19 septembre 2003, l'ICF a rendu le rapport complémentaire demandé par la Commission de contrôle de gestion (ICF n° 03-23). Dans ce rapport, l'ICF examinait la cohérence de l'émission des chèques avec la législation applicable aux secteurs « Aide aux requérants d'asile » et « Aide sociale » de l'Hospice général.

Sur la base d'un échantillon de 400 dossiers représentant une aide financière de 10 millions de francs, 40 présentaient des versements injustifiés pour un peu plus de 240 000 F.

Les raisons de ces versements indus résidaient aussi bien en la transmission d'informations erronées ou incomplètes par le bénéficiaire qu'en le traitement inapproprié des informations disponibles par les collaborateurs de l'Institution. Encore ces résultats étaient-ils à considérer comme un plancher des versements indus. De l'avis de l'ICF, une analyse de la totalité des dossiers aurait sans doute mis en lumière une somme d'erreurs substantiellement plus importante.

Des carences et erreurs humaines ainsi que des insuffisances informatiques participaient de cette situation.

Initialement activée pour appréhender l'origine de cette déperdition d'argent public dans le fonctionnement de l'Hospice Général, la commission rend compte d'une situation de financière et de gestion dans laquelle les 275 000 F perdus dans l'émission de chèques paraissent aujourd'hui un détail.

I. LES FINANCES

1.1 Formes comptables

Sur la base de l'arrêté du Conseil d'Etat du 7 juin 2000, l'Hospice Général était censé présenter ses comptes selon les normes comptables internationales à compter de l'exercice 2001. L'application des normes comptables a été reportée. La légalité de ce report serait discutable.

Toujours est-il que la présentation comptable utilisée est actuellement un hybride des normes suisses, mâtinées de principes IAS. Le réviseur mentionne que, de ce fait, on ne sait pas quel référentiel appliquer pour apprécier les comptes.

L'an dernier encore, l'orthodoxie d'une dissolution de provisions dans les fonds propres de l'Hospice soulevait la controverse, illustrant s'il était besoin l'inconvénient d'un rattachement comptable indécis.

1.2 Trésorerie

Pendant longtemps, les missions de l'Hospice Général ont été décrites exclusivement dans les lois cantonales sur l'assistance (J 4 05) et sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit (J 2 25).

En 1996, le DASS a présenté au Grand Conseil un projet de loi pour ramener le contrôle financier des dossiers d'assistance à un contrôle par sondage, motif pris que le nombre d'abus enregistrés était faible et qu'il ne serait ainsi pas rationnel de vérifier systématiquement les dossiers chaque année. Le parlement a suivi le département et la modification est entrée en force le 1^{er} janvier 1997.

De façon incompréhensible, le département n'a pas profité de ce processus parlementaire devant le Grand Conseil pour faire adopter une base légale à la tâche supplémentaire qu'il avait résolu de confier à l'Hospice Général: le financement des avances- invalidité.

Mise à charge de l'institution dès août 1997 sur la base d'un arrêté du DASS, jamais inscrite dans la loi depuis lors, cette mission n'a jamais fait l'objet d'une attribution budgétaire distincte et additionnelle au budget ordinaire de l'Hospice Général. Cette situation n'a pas manqué, très rapidement, de grever les liquidités de l'institution.

Fin 2001 les crédits bancaires étaient plafonnés à 45 000 000 F et le réviseur avertissait du risque d'insuffisance de trésorerie. Ce risque s'est réalisé dès 2002. Les crédits bancaires épuisés, l'Etat de Genève a, d'une part, épongé le déficit de l'exercice précédant, d'autre part, consenti une avance de

trésorerie de quelques 16 000 000 F, avance qui a encore crû fortement en 2003.

Le département des finances, le DASS et l'Hospice Général ont conclu un accord quant aux conditions de ces avances. La sous-commission s'étonne qu'elles ne portent pas intérêt.

1.3 Informatique

Il n'y a pas de ligne informatique dans les chiffres de l'Hospice général. Les dépenses figurent dans les comptes du Service d'informatique sociale, qui est l'interlocuteur du fournisseur.

Les droits d'utilisation du progiciel Progrès ont été acquis en 1998 pour un montant de 450 000 F. 2 000 000 F étaient prévus à cette époque pour adapter le progiciel aux besoins métiers de l'Hospice Général et de la FSASD.

La dépense effective se montait, début 2003, à plus de 4 000 000 F sans que le système fonctionne à satisfaction.

La politique de développement adoptée a été de modifier le progiciel et d'effectuer des développements spécifiques très importants.

Les députés n'ont pas trouvé trace de projet-cadre informatique suffisamment détaillé, ni en matière de développement ni en matière de formation du personnel au système à implémenter.

Six ans après son acquisition, le progiciel n'est encore que partiellement adapté aux besoins. D'autres développements importants seraient nécessaires. Leur ampleur ne peut guère être estimée, faute de plan directeur.

1.3.1 Gestion des projets Progrès

Jusqu'au début 2003, les dysfonctionnements étaient nombreux et importants:

- une partie des développements (1 000 000 F) a été faite sans cahiers des charges détaillés ni contrats
- des factures ont été payées (600 000 F) sans contrôle du travail réellement effectué
- il n'y avait pas de recettage des développements livrés
- il n'y avait pas de planification des développements
- l'Etat a été longtemps en état de dépendance complète vis-à-vis du fournisseur, avec un contrat de maintenance léonin (300 000 F) avec des conditions très défavorables à l'Etat de Genève,

Ces dysfonctionnements ne semblent pas tous avoir été résolus.

1.3.2 Sécurité des applications Progrès

Les principaux problèmes de sécurité sont les suivants :

- Les développeurs, et en particulier le fournisseur (puisque le SIS est complètement dépendant de lui) ont pu avoir des accès et modifier les programmes et les données de production sans contrôle adéquat de la part du SIS.
- La LITAO (B 4 35) n'a pas été respectée, notamment au niveau des données recueillies et des accès aux données
- Le système accepte sans discrimination une pluralité de dossiers pour une même personne
- Un interface vers Pro Concept (logiciel gérant la comptabilité) génère des erreurs.
- L'accès aux données de production n'a pas été maîtrisé par le SIS.
- Les droits d'accès n'ont pas été exclusivement concédés aux personnes qui pouvaient y prétendre à raison de leur fonction.
- Progrès n'offre pas d'historique ni de traçabilité des données modifiées

1.3.3 Implications financières

Le défaut de fiabilité du système informatique alourdit encore les conséquences du défaut de système de contrôle interne.

A l'introduction, il n'a pas été vérifié si Progrès était compatible avec le logiciel comptable de l'Hospice Général. Tel n'étant pas le cas. Parmi les deux interfaces remédiées, à février 2004, la fiabilité de l'une n'était toujours pas démontrable et les données 2002 continuaient d'être manipulables à l'envi. La fiabilité ne pourrait être assurée avant le bouclage 2004, voir 2005.

Que la révision pose l'impossibilité d'attester les comptes et en déconseille l'adoption ou qu'elle en propose finalement l'aval avec des réserves auxquelles le système n'est pas en mesure de satisfaire, on joue dans les nuances. Le défaut de fiabilité demeure.

1.4 Système de contrôle interne

Dans ses premières observations du 14 novembre 2002 relatives au mode d'émission des chèques dans le secteur de l'aide sociale, l'Inspection

cantonale des finances a relevé un risque financier inacceptable dû à l'insuffisance du contrôle interne (directives manquantes, non-ajournées, non-appliquées ou non-contrôlées). De plus, les personnes chargées des contrôles *a posteriori* peuvent essayer d'échapper à cette tâche en effectuant d'autres activités dans leur temps de travail, notamment formation, participation à des groupes se penchant sur l'informatique ou élaborant des prises de position collectives.

Des engagements sans cahiers des charges, sans formation-cadre initiale, ont accru l'effet de dérive de la grande liberté abandonnée aux personnels ou aux secteurs quant au contenu et au sens de leur fonction, à la définition de leur façon de travailler.

Il en résulte, dans le secteur social, une insécurité de justification financière qui court de l'ouverture informatique de dossier, sans justificatifs, à la clôture.

A noter toutefois que le rapport demandé par la Commission de contrôle de gestion a mis en lumière la meilleure performance du fonctionnement du secteur ARA (asile), où le traitement social et administratif sont distincts:

Dossiers examinés	Dossiers avec paiement indu	Total des paiements indus
Secteur ARA		
99	1	F 616.–
Secteur ASOC		
301	39	F 239 470.–

Des auditions effectuées en février 2004 il ressort, par ailleurs, que le manque de contrôle interne concerne également les autres secteurs de l'institution, à des degrés variables.

II. LES RESSOURCES HUMAINES

Les données recueillies concernent principalement le secteur de l'action sociale individuelle, récemment remanié. Dans ce secteur la réunion des organisations syndicales et commissions de personnels passe avec le DASS et la direction de l'Institution des accords relatifs à la dotation en personnels: travailleurs sociaux, assistants administratifs, personnel d'accueil, etc.

En ce qui concerne les travailleurs sociaux, le service études et statistique de l'Hospice Général a effectué en 2002 une étude de la charge de travail.

Le cahier des charges de l'Institution, selon le rapport de son service de statistique, prévoit 70 dossiers par plein temps, tandis que le pointage effectué en Romandie par la Commission de contrôle de gestion apporte des quotas différents par assistant social. La charge de travail évaluée en fonction du nombre de dossiers n'est pas nécessairement comparable. Il s'agit de données à titre indicatif, soit une moyenne de 80 dossiers pour le canton de Vaud, 125 pour le canton de Fribourg, 90 pour la ville de Sion ou encore une fourchette entre 80 et 160 pour le canton de Neuchâtel. Ces données sont à prendre avec précaution puisqu'elles correspondent à des cantons différents, avec une législation et des procédures en matière d'aide sociale différentes. Il serait souhaitable que l'Hospice Général puisse expliquer ce qui motive ces différences.

Selon l'étude précitée, en partant du principe que les parts de temps consacrées à la formation, aux pauses et aux actes administratifs demeurent inchangées, la réduction à 63 dossiers par poste à plein temps permettrait de porter à 60% le temps de travail engagé par l'assistant social en faveur de l'utilisateur.

A noter que l'assimilation des personnes en avances AI avec les bénéficiaires de l'assistance aurait généré pour les travailleurs sociaux la charge additionnelle d'un entretien par mois minimum avec l'utilisateur, conformément aux pratiques ayant cours pour les bénéficiaires de l'aide sociale.

Comme la direction de l'Hospice Général a accepté ce ratio de 63 dossiers, le DASS a été prié, en janvier 2003, de donner son accord à un premier dépassement du budget 2003 d'un million pour financer les 9 postes de différence, à régulariser au budget 2004.

L'ampleur de l'augmentation du nombre de dossiers l'an dernier a malgré tout surpris l'Institution et n'a pas permis d'atteindre le ratio visé, de sorte que cette année la demande de postes sera augmentée.

Si la fixation du nombre de dossiers par assistant social peut contribuer à harmoniser une charge de travail décrite comme inégalement répartie, l'étude de l'Hospice Général ne paraît pas avoir intégré deux facteurs propres à avoir un impact sur l'appréciation de la dotation en personnel:

- le nombre de postes effectivement occupés (importance de l'absentéisme) sur l'année;
- le volume, traditionnellement exprimé en francs plutôt qu'en postes, du personnel temporaire et auxiliaire engagé.

Il ressort des auditions que des phénomènes d'absence longue durée, comme de multiplication d'absences courte durée, pourraient perturber l'appréciation des besoins.

Par ailleurs, il est arrivé que des postes de l'Hospice Général aient été imputés à d'autres centres de coûts, de sorte que les postes n'étaient pas visibles dans le budget de l'Institution.

Résumé

L'Hospice Général présente un système comptable et informatique gravement défaillant. La gestion de l'administration des prestations laisse également à désirer.

Les conséquences de ces multiples carences sont graves:

- Les comptes 2003 ne sont pas fiables. Le dépassement du budget croît chaque année, dénotant un défaut de maîtrise des prévisions budgétaires, malgré les données statistiques et informations disponibles.
- Une alimentation supplétive de la trésorerie directement par les caisses de l'Etat a contribué à installer l'absence de maîtrise.
- Le leadership de l'Institution n'est pas visible.

III. Hypothèses sur les causes de cette situation

1) Classiquement, les établissements de droit public sont chargés par le gouvernement de remplir une mission, définie par les décisions du Grand Conseil et du Conseil d'Etat, pour laquelle ils reçoivent une subvention.

L'institution est responsable de la façon dont elle gère le budget et fournit la prestation. Le Conseil d'Etat exerce une haute surveillance sur l'institution, l'accomplissement de la prestation et l'observation du budget.

Dans le cas de l'Hospice Général, les options et les décisions, lorsqu'il en est pris, semblent l'être de façon mouvante, de la base au sommet. Les conséquences du double échelon de pouvoir n'ont jamais été aménagées et des pouvoirs de fait compliquent encore la cohérence de gestion. Si un pouvoir ne sait pas ce qu'un autre attend de lui, soit il n'agit pas, soit il agit par défaut, soit le pouvoir est repris par initiative individuelle ou initiative d'un pouvoir tiers.

2) Il pourrait bien y avoir une absence institutionnelle de motivation à investir dans une démarche de gestion.

Comme il a été expliqué aux deux commissaires, l'Hospice Général devrait fonctionner et être efficace mais ... il n'a pas d'obligation de résultat,

pas de limite de temps ou d'argent fixée. Par ailleurs le développement de dispositifs de gestion impliquerait des contraintes sur le mode de travail actuel, ce que certains collaborateurs rejettent ou craignent, en l'absence d'accompagnement cohérent. Il est dès lors compréhensible que les instruments comptables ne soient pas particulièrement façonnées dans la perspective de la LGAF (Loi sur la gestion administrative de l'Etat, D 1 05) et du principe du coût complet.

3) Il y a des lacunes dans la formation et l'information des personnels chargés de parcelles de pouvoir de gestion.

La formation de travailleur social vise à l'accompagnement et au soutien des personnes en difficulté, sans volet informatique des prestations ou de responsabilité de contrôles financiers. La formation d'entrée dans l'Institution paraît insuffisante à combler cette lacune et ne concerne pas le personnel auxiliaire.

La sous-commission s'est demandée, à la suite des auditions, s'il était bien humain d'attendre d'une assistante sociale, qui a embrassé la carrière pour assister son prochain, qu'elle doive attenter au lien de confiance et d'aide en décidant de cessations ou réductions d'assistance, fussent-elles justifiées, ou encore de dénoncer à l'institution une sous-location découverte.

4) Le choix du système informatique a accentué l'incontrôlabilité de gestion au lieu de faciliter le travail.

IV. Appréciation de la commission

4.1 Le rôle du Conseil d'Etat

La responsabilité du Conseil d'Etat est engagée dans l'absence de définition claire des compétences et structures financières, ainsi que sa passivité prolongée face aux problèmes successivement mis à jour. On s'interroge sur la communication quant aux objectifs ou à leur suivi.

Le DASS avait pourtant annoncé l'élaboration de contrats de prestation devant la Commission des finances du 19 décembre 2001.

La plupart des dysfonctionnements, sauf sur des points de détail, sont admis par le Département, le Conseil d'administration et la Direction. Ils font l'objet de déclarations d'intention de mesures, dont l'implémentation, hélas, est trop souvent rééchelonnée de trimestre en trimestre, de rapport en rapport et d'année en année par ces trois entités. Certaines dispositions en restent à l'effet d'annonce.

4.2 Le rôle de la direction et du Conseil d'administration

A force d'axer l'Hospice général sur l'activité sociale (recherche sur le défi humanitaire posé aux professionnels des services publics s'occupant du chômage, de l'immigration et de l'asile, réflexion sur la charte institutionnelle relative aux valeurs et principes d'action des collaborateurs de l'Hospice Général, groupes de proposition...), la tâche de gestion s'est perdue en route.

Les auditions ont également apporté l'expression de doutes sur le rôle de certains des administrateurs qui se sont succédés depuis des lustres sans avoir forcément les compétences ou les moyens de leur fonction.

La sous-commission a pu envisager qu'une sympathie naturelle du Conseil d'Etat, la bonne connaissance d'une personne ou la reconnaissance politique des partis, aient pu guider quelque désignation, sans vérification parallèle de l'aptitude à exercer cette lourde tâche d'administration. Soit, selon le ROBERT: « la fonction consistant à assurer l'application des lois et la marche des services publics conformément aux directives départementales. »

La commission a demandé, sans recevoir de réponse, ce qui pourrait être modifié dans la loi pour que l'Hospice Général puisse fonctionner en 2004 avec le même budget qu'en 2003.

D'un point de vue *managerial*, les différents témoignages ont également apporté le doute sur l'utilité de cette couche intermédiaire d'autorité, entre le Conseil d'Etat et la direction. La commission y voit une occasion stérile de renvoi des responsabilités, notamment au sujet d'erreurs de *casting*.

Par erreur de *casting* on entend, soit l'attribution inappropriée de responsabilités à une personne en fonction de ses compétences, soit des engagements inappropriés en fonction de cahiers des charges à remplir. Les mauvaises personnes aux mauvais endroits.

4.3 Le rôle du Grand Conseil

Mais le Grand Conseil, par sa Commission des finances et, depuis 1999, par sa Commission de contrôle de gestion, a aussi, par surcharge, laissé se dégrader une situation insatisfaisante qu'il pouvait entrevoir par tranches au travers des rapports de l'Inspection cantonale des finances.

A notre avis, il serait stérile et injuste, en matière de manque de rigueur financière, de chercher ou de faire tomber des têtes dans l'Institution sans rétablir l'exercice de l'autorité politique du Conseil d'Etat, l'exercice du pouvoir d'administration et de direction; un exercice de maîtrise peu populaire dans les enceintes des institutions ou des services de l'administration, pas plus populaire – généralement – que dans les listes personnelles des priorités des élus.

V. La suite des travaux de commission

5.1 *Le respect des lois*

La commission est informée qu'un dialogue, qu'elle espère constructif, se déroule avec l'organe de révision et elle s'en félicite. Par conséquent, elle se propose de ne pas interférer mais de se borner à maintenir les contacts pour que les mécanismes de la LGAF (respect du budget, projet de loi en cas de dépassement, etc.) qui intéressent les compétences du Grand Conseil soient réglés à satisfaction du parlement dans les correctifs à l'organisation financière.

Le coût des prestations de l'Hospice général doit être cerné, où que se trouvent les budgets auxquels il est fait appel (budget général, DASS, SIS, CTI, etc.). A défaut de quoi une réflexion de gestion demeurerait compromise.

5.2 *La prise en compte des remarques de l'ICF*

Les deux rapports de l'ICF relatifs aux chèques – chèques dont le nombre a déjà fortement diminué selon l'Institution –, doivent être suivis de la décision d'appliquer les règles de contrôle, auxquelles tant l'Hospice Général que le DASS avaient déclaré souscrire, et les appliquer, de préférence à travers la séparation social/administratif de l'aide sociale, comme cela est déjà pratiqué à l'ARA (aide aux requérants d'asile).

La Commission de contrôle de gestion insiste pour que la déperdition injustifiée des deniers publics cesse rapidement.

La commission souhaite s'assurer qu'un système de contrôle interne complet, en relation avec le volume des subventions exposées et la complexité de l'institution, finisse par sortir de la pensée institutionnelle.

5.3 *Une répartition harmonieuse des responsabilités*

Comme l'étude interne de l'Hospice Général n'a pas mis en lumière une réduction du temps d'entretien social, ni une augmentation du nombre des entretiens, mais une augmentation modeste du travail administratif et de la formation, **la commission se propose de sonder les bases du manque de postes**. Ceci pourrait passer par l'analyse des rotations de personnel, des maladies et absences, de l'organisation du travail telles qu'en réalité.

L'importance plus ou moins grande de ces déterminants pourrait nécessiter des solutions complémentaires à la question des allocations de poste.

La sous-commission fait cependant le constat suivant : plus la responsabilité de la hiérarchie se dilue, plus celle-ci se renforce au niveau de

la base. Ce principe a conduit l'assistant social à être complètement responsable in fine de sa relation avec son client. Si son sens des responsabilités vis-à-vis des clients de l'Hospice est gratifiant, il ne devrait pourtant pas aller jusqu'à une autonomisation qui ne garantit plus l'égalité de traitement. La sous-commission suspecte ainsi qu'un taux d'absentéisme élevé, s'il était avéré, pourrait être dû à une trop grande implication des assistants sociaux devant les difficultés psychosociales de leurs clients. Les assistants sociaux ne sont pas armés pour affronter des personnes dont la souffrance est grande et s'exprime de diverses manières (transferts, agressivité, violence).

Cette implication de l'assistant social dans le vécu de son client le pousse à s'investir toujours davantage dans la compréhension des mécanismes psychosociaux. Ainsi, le nombre de dossiers qu'il peut prendre en charge diminue constamment sans pour autant constater une amélioration de la prise en charge générale de la société, leurs clients devenant véritablement pour eux des patients au sens médical du terme. Le monde social parle souvent de la complexité grandissante du social, comme si la nature humaine avait véritablement pu évoluer si rapidement au cours de ces dernières années. Les assistants sociaux sont victimes d'une responsabilité qui n'est pas la leur : celle de porter secours à l'autre pour que celui-ci vive en harmonie. L'individualisation des difficultés personnelles conduisant dans la perte progressive des liens sociaux sont de la compétence du thérapeute.

L'aide sociale serait ainsi plus efficace avec une augmentation du nombre des dossiers par collaborateurs de l'Hospice, tout en mobilisant mieux les autres services déjà formés dans la relation thérapeutique (HUG, Département de psychiatrie, Service de protection de la Jeunesse, psychothérapeutes privés ou publics). Ces liens sont certes difficiles et ont déjà été débattus par notre commission à travers notre rapport sur l'Office de la Jeunesse : le secret médical est un droit inviolable pour chaque citoyen et le droit d'ingérence thérapeutique n'existe pas. Mais quoi qu'il en soit, la relation thérapeutique n'entre pas dans la responsabilité de l'assistant social.

5.4 Un pilote pour l'informatique

L'informatique de l'Hospice appelé Progrès stigmatise à elle seule la dérive des procédures de direction : elle sert de bouclier pour justifier l'absence de résultats. Elle est la victime expiatoire et silencieuse des défauts de l'Institution elle-même.

En effet, sur le plan technique les options de départ auraient dû atteindre le résultat escompté puisque ce type de progiciel permet la gestion d'entreprises diverses, voire d'établissements bancaires. Cependant, ici

comme ailleurs, il est nécessaire d'orienter constamment son développement de manière centralisée, afin de répondre aux exigences de l'utilisateur. Au contraire, son développement s'est fait de manière anarchique en raison de l'absence de leadership. Chaque service a couru au plus pressé et a apporté ses propres modifications sans avoir bien évidemment de vision globale. Certains utilisateurs ont ainsi développé des « petites applications en attendant » comme si votre garagiste avait mis une boîte de vitesses d'une 2 CV « en attendant » dans un véhicule équipé d'un V6. Cela ne peut pas fonctionner ! Un poste avait été pourtant ouvert afin de coordonner le développement de Progrès. Ce poste a été directement rattaché à la direction de l'Hospice. A en croire son détenteur, il n'a reçu aucun soutien de la direction et son activité s'est terminée dans l'année.

Ainsi les témoignages concordants laissent entendre que la culture d'entreprise manque tellement sur ce point qu'**il est même difficilement envisageable d'intégrer un jour le Revenu déterminant unique (RDU).**

5.5 Le coût des prestations

Enfin, le coût des prestations de l'Hospice général doit également être cerné, où que se trouvent les budgets auxquels il est fait appel (budget général, DASS, SIS, CTI, etc.). A défaut de quoi une réflexion de gestion demeurerait compromise.

Conclusions

La Commission de contrôle de gestion vous invite, Mesdames et Messieurs les députés:

- à prendre acte de ce rapport, adopté lors de la séance de la Commission de contrôle de gestion du 3 mai 2004 par dix oui (1 UDC, 2 R, 2 PDC, 2 Ve, 3 S) et une abstention (L)¹ et à renvoyer les conclusions suivantes au Conseil d'Etat:
- à inviter le Conseil d'Etat de faire procéder, dans des délais inhabituellement brefs, à un audit du système informatique de l'Hospice Général par un mandataire indépendant, à charge pour le mandataire de se prononcer sur l'aptitude de l'équipement à assumer fiablement l'introduction du revenu déterminant unique.
- à demander au gouvernement la transparence, en procédant par projets de lois lorsqu'il y a lieu et en adressant, trimestriellement, à la Commission des finances, à la Commission de contrôle de gestion et à l'Inspection cantonale des finances, l'état d'avancement du rétablissement attendu.
- à confier la responsabilité de la gestion administrative et financière des dossiers sociaux aux collaborateurs administratifs et non plus aux assistants sociaux.

¹ Il convient de préciser que les membres de la commission, également membres du conseil d'administration de l'Hospice général, se sont abstenus ou n'ont pas participé à la séance de vote de la commission.

Rapports de l'Inspection cantonale des Finances consultés pour la rédaction:

Hospice Général

N° 00-09 comptes 1998

N° 02-64 comptes 2001

N° 02-67 Audit de la procédure d'émission des chèques

N° 03-23 Procédure d'émission des chèques

N° 03-53 comptes 2002

Informatique

N° 02-14 Service d'informatique sociale

N° 03-03 Audit informatique du SIS

Rapports et documents divers fournis par le DASS et l'Hospice Général