

Date de dépôt: 4 octobre 2005

Messagerie

Rapport

final de la Commission de contrôle de gestion relatif à son contrôle de la gestion de l'Hospice général

Rapport de M^{me} Jeannine de Haller et M. Pierre Froidevaux

Mesdames et
Messieurs les députés,

En préambule, les rapporteurs de la Commission de contrôle de gestion (CCG) tiennent à rendre un vibrant hommage à leur regrettée collègue, Alexandra Gobet Winiger (S), auteur du précédent rapport, le RD 531-I.

Pour rappel, les travaux de la CCG se sont déroulés en deux temps : un rapport intermédiaire et le présent rapport qui a pour but avoué d'être final.

Cette manière de procéder a été dictée par l'agenda politique. La CCG s'était autosaisie à l'automne 2003 de ce sujet à l'occasion de la parution de rapports de l'Inspection cantonale des finances (ICF) qui mettaient l'accent sur des difficultés potentiellement graves rencontrées à l'Hospice général (ci-après HG). Lors du changement de réviseur pour les comptes 2003, les difficultés de gestion de l'HG ont été rendues publiques. La CCG avait alors pris ses responsabilités en décidant immédiatement une prise de position qui puisse fixer un cadre, afin d'éviter tout dérapage ou récupération politique d'une situation héritée du passé et qui nécessitait plutôt une réforme structurelle urgente qu'une remise en cause des missions de l'HG.

Le rapport de M^{me} Gobet Winiger avait été déposé en mars 2004 et se donnait pour mission d'accompagner l'exécutif sur le chemin des réformes, plus particulièrement dans les domaines des finances, de l'informatique, des systèmes de contrôle interne, des ressources humaines et de la répartition des compétences entre le conseil d'administration de l'Hospice général et le

département de tutelle. Le rapport suivant était simultanément annoncé. Il devait rendre compte publiquement l'année suivante des progrès réalisés dans ce domaine. Vous êtes en train de le lire.

La Commission de contrôle de gestion souhaite encore relever que M^{me} de Haller a accepté de reprendre les travaux au sein de la sous-commission suite à la disparition de M^{me} Gobet-Winiger. Qu'elle en soit ici remerciée.

Enfin, à l'instar du rapport de la Commission de contrôle de gestion au sujet du Stade de Genève, il faut souligner que ce rapport est le fruit du travail conjoint des deux membres de la sous-commission de la CCG.

Ils ont pu compter sur l'aide précieuse des secrétaires scientifiques successifs de la commission : tout d'abord M. Laurent Koelliker, appelé à d'autres responsabilités au sein du service du Grand Conseil, puis M. Raphaël Audria. Le travail parlementaire a été rapporté fidèlement par M^{me} Anne-Marie Fiore, procès-verbaliste et M^{me} Nicole Seyfried, secrétaire de commission. Sous la présidence éclairée de Mme Véronique Pürro, ce présent rapport a été adopté lors de la séance plénière de la CCG du 3 octobre 2005, afin qu'il puisse être présenté au Grand Conseil.

Avant-propos : Résumé du rapport intermédiaire (RD 531)

a) Synthèse des demandes contenues dans le rapport intermédiaire

A la suite de sa séance du 14 mai 2004, le Grand Conseil a adopté les conclusions du RD 531. Ainsi le parlement :

- demandait la mise en place d'un système de contrôle interne, en relation avec le volume des subventions et la complexité de l'institution ;*
- souhaitait que l'outil informatique puisse s'adapter aux impératifs actuels et futurs de la comptabilité, et puisse garantir les prestations sociales telles que souhaitées par le parlement lors de l'adoption du revenu déterminant unique (RDU) ;*
- exigeait que le coût des prestations de l'Hospice général soit cerné et que la comptabilité de l'institution soit tenue selon les normes légales en vigueur ;*
- s'étonnait de l'absence de la base légale pourtant nécessaire aux avances AI qui sont produites par l'HG depuis 1997 ;*
- souhaitait que soit instauré un leadership managérial conduisant à une politique plus saine en matière de ressources humaines ;*
- a remis en doute l'utilité de l'actuelle forme du conseil d'administration ;*

- invitait le Conseil d'Etat à faire procéder, dans des délais inhabituellement brefs, à un audit externe du système informatique de l'Hospice général par un mandataire indépendant. A charge pour le mandataire de se prononcer sur l'aptitude de l'équipement à assumer de manière fiable l'introduction du revenu déterminant unique ;
- demandait au gouvernement la transparence, en procédant par projets de lois lorsqu'il y a lieu et en adressant, trimestriellement, à la Commission des finances l'état d'avancement du rétablissement attendu ;
- souhaitait confier la responsabilité de la gestion administrative et financière des dossiers sociaux aux collaborateurs administratifs et non plus aux assistants sociaux.

b) Rappels de quelques points du rapport intermédiaire

La demande de mise en place d'un contrôle interne

En 2003, l'ICF avait conclu à l'insuffisance du contrôle interne, par exemple en n'assurant pas suffisamment la maîtrise du risque d'une émission induue de chèques dans le secteur de l'aide sociale. Sur la base d'un échantillon de 400 dossiers représentant une aide de près de 10 millions de F, 40 présentaient des versements injustifiés pour un peu plus de 240 000 F.

La nécessité d'un outil informatique plus performant

En 1998, l'informatique initiale de l'HG a été dissoute dans un nouveau logiciel appelé « PROGRES » afin de mieux regrouper l'ensemble des services d'aide publics au sein des Centres d'action sociale et de santé (CASS), le but stratégique étant d'unir les efforts de l'Etat en matière de soins (la FSASD) et d'aide (HG). La perte du leadership en matière informatique de l'HG a aussi signifié la perte de maîtrise de son développement. Les dérives du développeur ont été multiples tant en matière financière que technique, provoquant mauvaise humeur et perte de crédibilité de l'institution. Tous les collaborateurs auditionnés de l'HG sont au moins unanimes sur un point : l'informatique sociale de l'HG est défailante, voire même catastrophique.

La rigueur comptable élémentaire

Sur la base de l'arrêté du Conseil d'Etat du 7 juin 2000, l'HG était censé présenter des comptes selon les normes comptables internationales (IAS) à

compter de l'exercice 2001. L'application des normes a été reportée d'année en année sans autre précision de la part de l'autorité de tutelle.

En août 1997, un simple arrêté du Conseil d'Etat chargeait l'HG du financement des avances de leurs clients en attente d'une rente d'invalidité. Cette mission était nouvelle et aurait dû nécessiter une base légale. En effet, ce nouveau rôle engage des fonds publics. Cette situation n'a jamais été l'objet d'un débat parlementaire.

Depuis, la trésorerie de l'HG a été laminée par ces avances AI. Les crédits bancaires épuisés, l'Etat sert de banquier depuis 2002, banquier particulièrement intéressant puisque ces prêts se font sans intérêts !

Deux ans plus tard, les réviseurs ont dû encore provisionner 20 millions qui sont maintenant à la charge des citoyens genevois.

Le réviseur émet régulièrement des réserves quant à la tenue des comptes. Ceux-ci s'avèrent peu fiables. Le Conseil d'Etat doit venir chaque année devant la Commission des finances expliquer les dépassements budgétaires. Pourtant, des outils statistiques ont été mis en place et nous n'avons eu, heureusement, aucun événement imprévisible qui puisse expliquer ces dérives budgétaires.

Finalement, le coût réel de l'HG n'est pas connu, ce qui est contraire à la LGF et surtout à une saine gestion des deniers publics.

La mise en place d'une politique plus saine des ressources humaines

La gestion du personnel dépend de l'institution. La CCG ne peut que s'assurer que les outils de gestion de cette institution soient mis en place.

Suite à des négociations avec le personnel, la direction de l'époque a estimé que 63 dossiers par poste à plein temps serait le plus judicieux. La CCG ne peut émettre d'avis sur ce point, car il n'existe pas de référence applicable. En effet, la législation des autres cantons en matière d'aide sociale est différente. Mais il est à remarquer que tous les autres cantons romands ont plus de dossiers par assistants sociaux, voire le double comme à Neuchâtel.

Les auditions avaient conduit au constat amer d'une perte de leadership des organes dirigeants de l'HG: « Les options et les décisions, lorsqu'elles sont prises, 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.» *Quelle est l'autorité suprême dont dépend le collaborateur : la direction générale, le conseil d'administration ou le DASS ?*

Cette absence de direction tend à conduire à une perte de visibilité pour les collaborateurs et une insatisfaction qui se traduit notamment par un haut taux d'absentéisme.

Le rôle du conseil d'administration

La présence d'un conseil d'administration à l'HG donnerait à penser qu'il s'agit d'un établissement jouissant d'une certaine autonomie, notamment vis-à-vis des autorités politiques. Or, il est difficile d'expliquer de quelle autonomie dispose le conseil d'administration, et plus particulièrement en matière de gestion.

Visiblement échaudé par la perte régaliennne de maîtrise de leur outil informatique, le conseil d'administration s'est vu retirer l'essentiel de son autorité managériale. Pour justifier un rôle, il s'est attelé à relever d'autres défis.

RAPPORT FINAL

A. Auditions

a) Le 10 juin 2004, audition par la sous-commission composée de M^{me} Alexandra Gobet-Winiger et M. Pierre Froidevaux de MM. Claude Torracinta, président du conseil d'administration, Dominique Belli, vice-président, et Albert-Luc Haering, directeur général par intérim

Cette rencontre a eu lieu après le dépôt du rapport intermédiaire au Grand Conseil, et n'a donc pas pu être relatée dans ledit rapport. C'est la raison pour laquelle son compte rendu figure dans ce rapport final.

Le conseil d'administration a été surpris par certaines mises en cause parfois injustes, tout en acceptant les critiques fondées. Le personnel a également été blessé par ce rapport, qui a pu donner l'impression d'être un procès à charge, sans que les principaux concernés aient pu fournir d'explications, puisqu'ils n'ont pas été entendus par la sous-commission.

Le président du conseil d'administration soulève la question du déficit d'informations des sous-commissaires, et remarque qu'une des personnes auditionnées par la sous-commission n'est pas partie en raison du manque de moyens qu'elle avait, mais bel et bien parce que la direction lui avait laissé le choix entre la démission immédiate ou le licenciement. Elle a choisi la démission. Il estime dès lors que cela nuance évidemment les propos de l'auditionné, relatés dans le rapport intermédiaire.

Malgré les turbulences et les difficultés liées au changement de direction, l'aide sociale a été distribuée conformément aux dispositions de la loi. Tous les ayants droit ont touché les prestations. Le travail sur le terrain se fait, nonobstant l'augmentation des dossiers. Au début du mandat du président du conseil d'administration, 6000 personnes environ étaient assistées financièrement. Maintenant elles sont 14 000. Cette réalité est importante, non seulement en nombre, mais aussi dans la complexité des cas qui s'est accrue.

Contrôle interne

Une étude a été faite à la demande du DASS sur le nombre de dossiers traités par poste à plein temps. Le chiffre aboutissant à 63 dossiers par assistant correspond à une « photo » à un moment donné. En moyenne annuelle, on arrive à 102 dossiers. Mais il est impossible de travailler sur la base de la moyenne annuelle, parce qu'il faut tenir compte des critères d'ouverture et de fermeture des dossiers. Sur le plan romand, le critère de fermeture diffère. A Genève, « PROGRES » ne prend pas en compte les dossiers qui n'ont pas connu de mouvements au cours des trois derniers mois. Pour les prestations financières, il ne prend en compte que le dernier mois. C'est sur cette base que l'hospice s'assure d'une répartition équitable des dossiers entre CASS et entre collaborateurs. Quant aux flux annuels, ils peuvent être obtenus moyennant un décalage de 8 à 9 mois. En 2002, cela représentait 102 à 103 dossiers par assistant social. Celui-ci consacre environ 60% de son temps de travail aux bénéficiaires, le reste étant voué à la formation, à l'administration, à la coordination et au travail de réseau.

Informatique

Il est souligné que le rapport a pu donner l'impression que l'HG était responsable de la mauvaise gestion informatique, alors qu'il est sensible à ce problème depuis des années. Le versement des prestations par virement bancaire, décidé par le conseil et la direction, n'a pu être fait en raison de l'absence de maîtrise de l'informatique. Or pour ces mêmes raisons, la double

validation, qui devait suivre la mise en œuvre des virements bancaires, n'a bien entendu pas non plus pu être appliquée. Ainsi, même lorsque le Conseil d'administration prend une décision pour l'amélioration de la gestion interne, c'est le DASS, dont dépend le SIS, qui définit les priorités...

Au surplus, contrairement à ce qui a été dit en séance plénière du Grand Conseil, il est remarqué que ce n'est pas l'HG qui a choisi le progiciel PROGRES.

Rigueur comptable

Le président du conseil d'administration explique que la non-application des normes IAS n'est pas une volonté du conseil d'administration, mais provient de directives du Conseil d'Etat et que, s'agissant du budget, l'HG ne contrôle réellement que les dépenses générales et les dépenses salariales, car les prestations sont fixées dans la loi.

De fait, il est relevé que l'HG ne maîtrise pas les prestations. Le conseil d'administration est inquiet des dépassements de budget et souhaiterait que la situation sociale s'améliore pour que le « chiffre d'affaires » de l'Hospice diminue.

Concernant l'assurance-invalidité, les prestations d'assistance ne sont données qu'aux personnes en attente de rente qui n'ont pas de revenus suffisants. C'est seulement en cas de décision finale négative de l'AI que ces personnes (environ 10%) entrent véritablement dans l'assistance. Le conseil d'administration rappelle que cette question des avances AI est une décision politique qui a été imposée à l'Hospice.

Par ailleurs, l'HG fait du travail social « hors-finance » très important, ce qui permet d'éviter à certains de devoir être aidés financièrement par la suite. D'autre part, la plupart des personnes qui reçoivent un complément de salaire parce que leurs revenus sont inférieurs à l'assistance, n'ont en général pas besoin de suivi social.

Ressources humaines (répartition des tâches)

Quant à la ségrégation des tâches proposée par la majorité de la CCG, qui souhaitait confier la responsabilité de la gestion administrative et financière des dossiers sociaux aux collaborateurs administratifs et non plus aux assistants sociaux, le conseil d'administration rappelle qu'un rapport sur ce sujet, établi par un groupe présidé par M^{me} Keller et M. Champod, a démontré que cette question posait des problèmes aigus dans de nombreux pays, pouvant amener à un échec par manque d'accompagnement social. Ce rapport interne a été remis au DASS, le conseil d'administration estimant que

cette décision politique ne pouvait être prise sans l'avis du département. Il est regrettable que la sous-commission n'ait pas pu prendre connaissance de ce rapport – et par là même, l'ensemble des députés – puisqu'elle en ignorait sans doute l'existence.

Gouvernance

Le président du conseil d'administration souligne que le statut même de l'HG pose problème, notamment lorsque l'Etat impose ses décisions, comme pour l'achat de l'immeuble de la Praille.

Il relève que le conseil d'administration souhaite une clarification des rôles de chacun, car actuellement la situation est floue : soit l'HG devient un service de l'Etat à part entière, soit il retrouve réellement son autonomie avec un mandat de prestation et une enveloppe budgétaire.

Enfin, le conseil d'administration et la direction expriment encore une fois leur inquiétude devant l'augmentation des dossiers d'assistance. L'Hospice est arrivé à la limite de ses capacités. Il est de plus en plus difficile de loger et réinsérer les personnes. Cela nécessiterait une collaboration transversale entre divers départements, tels le DAEL, le DIP ou le DEEE.

b) Le 2 décembre 2004, audition du nouveau directeur général, M. Bertrand Levrat

M. Bertrand Levrat a été nommé à la tête de l'HG au cours de l'été 2004. Il a repris la tête d'une institution qui avait subi un « électrochoc » à la suite de l'adoption par notre conseil du RD 531. Il estime cependant que cela fut « salutaire », même si sur certains points, les critiques de la CCG ont été ressenties comme injustes, notamment en regard de l'engagement important des collaborateurs sur le terrain. Depuis, plusieurs mesures concrètes ont été mises en place, ce qui a permis à l'HG de rebondir et d'aller dans la bonne direction. Sur cette base, une dynamique de changement est née.

Sa stratégie

Le directeur présente en trois mots-clefs ses orientations : crédibilité, responsabilité et cohérence. L'HG doit tout entreprendre pour correspondre à ces trois mots : il faut être crédible dans le travail social. Il s'agit d'être responsable en termes politiques et managériaux, car il y a une tendance à un certain mélange entre la gestion quotidienne, la gestion stratégique et les orientations politiques. Enfin, il faut assurer une cohérence de l'organisation

en tant que telle. Il rappelle que l'HG est organisé et travaille sur la base de lois qui lui donnent un cadre qu'il ne peut dépasser en fonction du sens social de son action.

Le contrôle interne

Parmi les premières mesures prises, avant l'entrée en fonction du nouveau directeur, un groupe s'est créé pour recenser les procédures relatives à la délivrance des prestations d'assistance, dont les chèques. Ce groupe a effectué 2200 heures de travail, ce qui a débouché sur 85 procédures qui clarifient l'ensemble des prestations d'assistance. Le nouveau formulaire de demande illustre bien la complexité d'attribuer une prestation d'assistance, notamment en raison du caractère subsidiaire de l'aide sociale délivrée par l'HG. Une fois ce formulaire rempli par les assistants sociaux, les demandeurs doivent également signer un engagement. Ce document permettra de sanctionner plus facilement les abus, en démontrant immédiatement l'astuce. L'HG n'est pas resté passif dans la poursuite des fraudeurs puisque, l'année dernière, 18 plaintes pénales ont été déposées.

L'HG travaille sur les informations à donner aux demandeurs. Le rapport de la CCG a été un bon catalyseur d'énergie, car il a été démontré le besoin de reprendre cette question de manière systématique. Tout le monde a été associé et les discussions ont été très concrètes. Les procédures et leurs élaborations sont centralisées, mais leurs applications sont décentralisées puisqu'elles dépendent des travailleurs sociaux.

L'HG réfléchit au meilleur moyen de contrôler les dossiers. Actuellement, ils ne sont contrôlés systématiquement qu'en cas de transfert ou lors du départ d'un assistant social. L'ICF a recommandé une extension de ce contrôle. Le contrôle doit être perçu comme une sorte de *coaching* dans une démarche de qualité. Il relève également que ce contrôle est demandé par les assistants sociaux.

L'informatique

L'HG regrette l'absence de budget informatique qui limite sa capacité d'intervention en matière de sécurisation de sa gestion. Actuellement, il mène un projet de sécurisation permettant de passer des chèques aux virements bancaires. Le secteur des requérants d'asile disposera de ce système dès janvier 2005 et le secteur d'aide sociale dès septembre de la même année.

Le système informatique comptable est composé des trois éléments : « PROGRES », une application comptable indépendante et une interface. Actuellement, il semble difficile de comprendre ce qui se passe dans l'interface qui ne donne pas forcément des résultats conformes dans l'application comptable. Le projet de l'HG vise à comprendre ce transfert et ces problèmes. Des tests sont prévus, mais prendront du temps, soit au mieux pour septembre 2005 avec les différentes validations des applications. Le directeur annonce un déficit prévu de 17,9 millions, cette somme étant imputable à l'application des barèmes d'assistance et non à des dépassements de fonctionnement.

La direction

La direction de l'institution a été remaniée, le comité directeur étant passé de neuf à six membres, dont trois sont arrivés récemment. Le directeur des ressources humaines, là depuis mars, a dû rattraper une absence de deux ans de son prédécesseur. Ce renouvellement a aussi un aspect positif, car la nouvelle direction ne doit assumer qu'une partie du passé. La diminution des membres du comité directeur permet une direction collégiale avec une plus grande cohérence.

Les finances

Le directeur a initié une réforme du processus budgétaire. Depuis plusieurs années, le dépassement budgétaire est important. Si l'HG est parfaitement en ligne avec ses frais de fonctionnement, il est difficile d'avoir des indicateurs fiables s'agissant des prestations. Le budget d'assistance a fortement augmenté ; celui de l'asile est très aléatoire. Il s'agit de déterminer quels indicateurs peuvent être utiles afin de réduire au maximum les dépassements budgétaires. Ces indicateurs pourront être en place pour l'exercice 2006, les indicateurs actuels étant encore utilisés pour le budget 2005. Le budget 2005 est le plus réaliste possible en fonction des éléments à disposition actuellement. Il ajoute que des tableaux de bord de gestion doivent être aussi développés.

Les ressources humaines

En matière de ressources humaines, une politique globale a été définie et l'ensemble des collaborateurs a maintenant un cahier des charges. De plus, une procédure de suivi des absences de longue durée est en place. La gestion des ressources humaines est un défi, car en 2003, il y a eu 266 nouvelles

personnes qui ont été soit recrutées, soit réaffectées dans de nouvelles missions. En 2004, il s'agit de 185 personnes. Ainsi, en deux ans, près de la moitié de l'effectif de l'HG a dû être intégré dans de nouvelles fonctions. Cela signifie qu'il faut renforcer l'encadrement intermédiaire et assurer une formation.

A l'avenir

L'HG se prépare aux nouveaux défis contenus dans le RDU et le rapport d'évaluation sur les CASS. Le directeur se déclare certain que l'HG a les compétences internes et la capacité de répondre aux missions confiées par le législateur. Il se montre optimiste, car les collaborateurs sont motivés et professionnels. Cependant, il rappelle la nécessité du soutien politique. Les réformes de l'HG prennent du temps et toutes les priorités ne peuvent être menées de front. L'implémentation des normes CSIAS pourrait, par exemple, repousser certains délais, en raison de nouvelles exigences en matière de développement informatique.

c) Le 18 janvier 2005, audition du président, M. Claude Torracinta

Le président aurait souhaité être auditionné avant la sortie du rapport intermédiaire de la CCG, car selon lui, il contenait de fausses indications.

L'HG a été récemment confronté à deux chocs. Le premier est dû au rapport en 2003 de l'ICF sur l'émission des chèques. L'autre a été celui du renoncement de M^{me} Spahni au poste de directrice générale. Il a donc fallu faire appel à un directeur *ad interim*. Puis M. Torracinta a contacté M. Levrat pour ce poste de direction, sachant qu'il a une bonne connaissance de l'administration et du DASS en particulier. Il a pu apprécier ses qualités en matière d'action, de décision et d'anticipation.

Une des missions confiées au directeur *ad interim* a notamment été de revoir toutes les procédures et d'édicter de nouvelles directives. A la fin de l'année 2003, le conseil d'administration a décidé de ne plus effectuer de paiements par chèques et de les remplacer, dès 2005, par des versements bancaires ou postaux, ou par le biais de cartes de débit. D'autre part, il a décidé la mise à l'écart du responsable des ressources humaines, en raison d'un manque de politique globale des ressources humaines. Cette personne ayant fait l'objet d'une enquête administrative, elle n'a pu être remplacée immédiatement.

Par ailleurs, le conseil d'administration a décidé de renforcer le service des enquêtes, et le nombre de plaintes a ainsi augmenté de quatre à six par an à 18 en 2004. Enfin, l'HG a mis en place un système de *cash-pooling* avec l'Etat. Toutes ces mesures ont été lancées durant le premier semestre 2004, soit avant et après la parution du rapport intermédiaire.

La direction

Le pouvoir se partage entre le Grand Conseil, le Conseil d'Etat, le DASS, le conseil d'administration et le directeur général. C'est difficile à gérer.

Dès sa nomination, M. Levrat a organisé la direction en réduisant le nombre de membres du comité directeur de neuf à six. Parmi eux figurent les nouveaux directeurs : le directeur financier, le directeur de l'action sociale (ASOC) et le directeur des ressources humaines. L'aide aux requérants d'asile (ARA) et l'ASOC ont été réorganisés, avec une décentralisation sur le terrain pour cette dernière, et une tentative de services communs aux deux secteurs.

Le contrôle interne

Concernant la mise en place de paiements bancaires, elle devrait être effective le 27 janvier pour l'ARA et dans le courant de l'été pour l'ASOC. Il ne devrait donc plus y avoir d'émission de chèques... pour autant que l'informatique fonctionne.

Aujourd'hui, l'assistant social décide le montant à allouer au bénéficiaire et lui donne l'argent. Avec le nouveau système, l'assistant social décidera de l'octroi de prestations financières et assurera le suivi social, mais il n'interviendra plus directement dans le paiement de la prestation. Celui-ci se fera par virement bancaire ou postal. Ce système sera plus transparent pour un contrôle permanent de la part du commis administratif ou du chef de service.

Les ressources humaines

Cette réforme de l'institution ne s'accompagne d'aucun poste supplémentaire, d'autant qu'à l'ASOC, le nombre de collaborateurs par chef de secteur sera réduit à une vingtaine contre 35 environ aujourd'hui. Mais la grande difficulté réside dans l'engagement de 480 nouveaux collaborateurs entre 2002 et 2003 nécessitant une formation adéquate pour acquérir l'expérience et l'identité de l'institution. Cela implique que les chefs de

secteurs soient plus proches de leurs collaborateurs. Cette nouvelle organisation est en train de se mettre en place.

Le nombre de dossiers par assistant social se situe toujours autour de 63. Il signale qu'entre 2002 et 2004, l'ASOC a vu son nombre de dossiers passer de 12 500 à 15 500 et précise que tous les dossiers n'ont pas la même complexité. D'autre part, certains collaborateurs sont plus expérimentés que d'autres. Enfin, des sondages réguliers sont effectués sur un certain nombre de dossiers permettant de voir où se situent les problèmes.

Par ailleurs, une nouvelle politique des ressources humaines se met en place. Un pré-projet a été présenté cet automne au conseil d'administration. Cette réforme prévoit notamment un meilleur suivi des absences de longue durée, avec le contrôle systématique par un médecin-conseil au bout de 60 jours d'absence.

Les prochains défis

Dans l'avenir immédiat, l'HG doit relever de nouveaux défis. Le 4 décembre dernier, la Conférence suisse des institutions d'action sociale a approuvé une proposition de normes, appelées les normes CSIAS. Celles-ci ne sont pas impératives, mais le canton de Genève, à l'instar de la plupart des cantons, a décidé de les appliquer. Celles-ci nécessiteront 8 à 9 mois pour leur mise en place, auxquels s'ajoute le temps de rodage et de jurisprudence interne.

Cette mutation « extérieure » s'ajoute à d'autres comme la réforme des CASS, telle que décrite dans le récent rapport du CE, ainsi que la nouvelle loi sur le RDU. De plus, se prépare une nouvelle loi sur l'action sociale individuelle (LASI) qui introduit le principe d'un contrat et modifie le rôle de l'assistant social qui sera chargé d'indiquer et de veiller au suivi des règles de ce contrat.

A cela s'ajoute un contexte général qui implique une forte augmentation des prestations financières à l'ASOC et qui concerne plus de 3% de la population résidant à Genève. A fin 2004, plus de 20 000 personnes (dont 15 500 pour l'ASOC) ont bénéficié de prestations financières de l'HG. En raison d'une augmentation régulière des demandes, le budget est toujours en dépassement.

L'informatique

Si l'augmentation des prestations financières est un gros problème, celui de l'informatique en est un autre. En effet, l'Hospice général n'a pas la maîtrise de son système informatique, système qu'il n'a d'ailleurs pas choisi.

A la suite de la panne du 14 décembre dernier, des chèques ont dû être établis à nouveau manuellement (environ 580), ce qui constitue une réelle inquiétude. Un rapport d'incident a d'ailleurs été remis au conseil d'administration et au DASS, et une demande a été faite pour que soient séparées les bases de données « PROGRES » et PCS. M. Unger est lui-même conscient que l'Hospice général n'est pas responsable. Un groupe de travail avec le DASS a été constitué pour tenter de trouver une solution. Le système informatique est commun à l'Hospice général et à plusieurs partenaires (DGCASS, OCPA); il y a eu par ailleurs de nombreux changements à la direction du SIS.

Ce que l'hospice souhaite avant tout, c'est une séparation des bases de données. M. Torracinta ne peut cependant pas se prononcer sur la qualité du système. Il regrette de ne pas avoir la maîtrise de l'outil informatique, et qu'il n'a donc pas le choix de cet outil. Il ajoute que si l'informatique est un objectif prioritaire pour l'Hospice général, ce dernier n'est pas forcément une priorité pour le prestataire de services qui a d'autres « clients ». L'Hospice général se trouve dans une situation de client et dépend donc du SIS.

La question qui se pose est de savoir si l'on peut changer maintenant et à quel coût.

L'Hospice général est confronté à un manque de données statistiques et de tableaux de bord. Par exemple, pour l'élaboration du budget à présenter au Conseil d'Etat, il est nécessaire d'avoir les données au plus tard en juin. Si ces données ne sont disponibles qu'en septembre-octobre, elles sont moins utiles. Mais il ne faut pas tout mettre sur le dos de l'informatique : il ne faut pas oublier le contexte général, à savoir l'explosion sociale.

L'augmentation de l'aide

Les comparaisons, notamment entre cantons, sont difficiles. A Genève, quand on parle de 63 dossiers, il s'agit d'une « photo » qu'on prend à un moment donné, ce qui donne effectivement un nombre de 105-110 dossiers par année et par assistant social. Mais il faut tenir compte en plus de la complexité des dossiers et de certains dossiers qui, dans quelques cantons, restent ouverts un certain temps avant d'être fermés, alors que l'HG doit, de plus, faire face aussi à une forte rotation du personnel.

Pour expliquer cette explosion sociale due à la crise, le président de l'HG évoque notamment l'âge plus jeune des demandeurs, ainsi que la croissance du nombre de familles monoparentales. A cela s'ajoute les personnes qui reviennent à l'assistance entre deux « petits boulots », celles qui ont besoin d'un complément de salaire, soit parce que le salaire à plein temps n'est pas suffisant, soit parce qu'elles ont un emploi à temps partiel. Enfin, de plus en plus de gens considèrent les prestations comme un droit, et sont bien au courant des barèmes d'assistance. Par ailleurs, le décalage par rapport au début de la crise s'explique notamment par le fait que l'Hospice général est le dernier filet social.

Il y a donc toute une série de raisons pour expliquer cette explosion sociale sans qu'on sache réellement ce qui provoque cette forte augmentation depuis deux ou trois ans, sachant qu'il y a une augmentation régulière depuis une dizaine d'années des personnes souffrant de problèmes psychiques, qui représentent environ 30 à 35% de la population de l'ASOC.

De son côté, le DASS parie sur la nouvelle loi sur l'assistance sociale avec l'introduction de contrats sociaux destinés à favoriser la réinsertion, ainsi que les normes CSIAS avec le système de plus et de moins pour encourager le respect des règles du contrat. Cependant, avec l'augmentation du nombre de dossiers, les assistants sociaux disposent de moins en moins de temps pour l'accompagnement social, sans parler de la complexité de plus en plus grande des dossiers et du comportement de certains. Cela implique une véritable politique des ressources humaines, le rôle d'assistant social étant en pleine évolution. Un rapport de santé a été élaboré par un expert extérieur, en collaboration avec une commission paritaire, dans le but d'édicter des recommandations à la direction et au conseil d'administration. Il y a des moyens à trouver à l'intérieur de l'institution pour éviter les problèmes de tension. « Les assistants sociaux n'étant confrontés qu'à des exclus, cela explique leur vision du monde plutôt sombre. »

Quelle gouvernance à l'avenir

M. Torracinta relève que les barèmes et les salaires sont fixés par l'Etat et que le conseil d'administration n'en est pas réellement un. Il se dit favorable à un établissement public autonome (ou fondation de droit public) pour autant qu'il y ait une convention, des objectifs ou un contrat de prestations qui soient clairs, avec une lettre de mission pour le président. Il faut également déterminer les responsabilités respectives entre le Conseil d'Etat et le Grand Conseil, d'une part, et le conseil d'administration, d'autre part. Il indique que le statu quo n'est pas satisfaisant.

Il conclut en soulignant la réelle volonté de l'ensemble des collaborateurs de l'Hospice général, à tous les niveaux, pour que cette institution fonctionne.

d) Le 22 février 2005, audition des représentantes du personnel, M^{mes} Isabelle Bijasson et Jocelyne Haller

La commission souhaite souligner, en préambule, que la sous-commission chargée de rédiger ce rapport a entendu M^{mes} Bijasson et Haller bien que cette dernière soit députée au Grand Conseil. La commission prend note de ce choix qui a permis de faire connaître le point de vue du personnel de l'Hospice général, tout en relevant que M^{me} Haller a agi, lors de cette audition, en tant que représentante du personnel de l'Hospice général.

Les représentantes du personnel indiquent que lorsque le rapport intermédiaire de la Commission de contrôle de gestion (CCG) est sorti, en mai 2004, il a suscité de vives réactions parmi les collaborateurs de l'Hospice général. Il a contribué à la stigmatisation de l'institution et de son personnel. Il n'est pas certain que ce rapport ait facilité la tâche de la nouvelle direction, dans le sens où il n'a fait que renforcer une image disqualifiée de l'HG. Il reprend en partie des critiques que le personnel avait lui-même formulées, mais le personnel a eu l'impression que ces critiques se retournaient contre lui. Quant aux considérations sur la nature humaine et le travail social qui émaillent ce rapport, elles ne paraissent pas pertinentes – et même particulièrement malvenues – aux yeux des travailleurs sociaux.

Informatique

Les réactions des collaborateurs ont été d'autant plus vives qu'un rapport avait déjà été rédigé au sein de l'HG, dénonçant les lacunes de l'outil informatique et les difficultés des collaborateurs à l'appliquer, tant sur le plan social et financier que sur le plan comptable : cet outil ne permettait pas, notamment, de sortir les comptes en temps voulu. Depuis l'installation de cet outil informatique, les collaborateurs de l'HG n'ont eu de cesse de le dénoncer et déplorent de ne pas avoir été entendus, suite à leur rapport, pour l'élaboration du rapport intermédiaire de la Commission de contrôle de gestion.

Le rapport évoqué par les représentantes du personnel avait été établi en octobre 2001, soit quelques mois après la mise en application du logiciel « PROGRES ». Il mentionnait le fait que les collaborateurs de l'HG avaient anticipé, en 1997 déjà, les problèmes de l'informatique, relevant que l'outil était davantage destiné aux centres d'action sociale et de santé (CASS) qu'aux besoins spécifiques de l'HG. Une première consultation avait eu lieu

en 1997, trois autres rapports ont suivi entre 1997 et 1999. Tous émettaient des réserves quant à l'outil choisi et aux critères de ce choix. Ils mettaient en avant sa faiblesse et le manque d'adaptation aux besoins spécifiques de l'HG. Lors de la dernière étape, les collègues en charge des tests de l'outil ont menacé de démissionner en bloc du groupe de travail si cet instrument était définitivement mis en application. Cet outil a néanmoins été mis en place, avec quelques aménagements de dernière minute, et il a fallu s'y adapter du jour au lendemain, sans possibilité de revenir en arrière.

Il y a eu, clairement, dès le départ, des erreurs de conception provenant du DASS. L'outil informatique dont dispose aujourd'hui le personnel a dû être tellement aménagé qu'il en est devenu complexe et que la moindre tâche nécessite beaucoup d'énergie. Quand il ne tombe pas en panne. Sur cette question de l'informatique, les collaborateurs ne peuvent que constater qu'ils sont pieds et poings liés et dépendants des informaticiens. Alors que ce dont ils ont réellement besoin, c'est d'un instrument souple qui permette de répondre aux besoins des usagers.

Sécurisation des procédures

Dans un autre domaine, le débat provoqué par les rapports de la CCG et de l'Inspection cantonale des finances (ICF) a eu pour conséquence de mettre la pression sur la sécurisation des procédures. Celle-ci ne peut, bien sûr, qu'être souhaitable, dans la mesure où elle garantit une meilleure rigueur dans l'allocation des prestations. Mais si cette sécurisation modifie la nature de l'intervention ou de la prestation, elle devient inquiétante et nécessite des aménagements. Avec l'introduction des virements bancaires et des formulaires de demandes de prestations *annuelles*, on présuppose que l'on va entrer dans le système d'une allocation systématique, en tout cas dans une période déterminée, ce qui ira à l'encontre du principe d'accompagnement d'un projet de réinsertion sociale ou professionnelle des personnes et d'un suivi constant des variations de leur situation administrative et financière.

Gouvernance

Les représentantes du personnel évoquent ensuite la relation de l'HG au DASS, relation équivoque et qui ne laisse que peu de marge de manœuvre aux instances dirigeantes de l'HG. Cette question se retrouve dans toutes les problématiques évoquées par le personnel de l'HG et par le rapport intermédiaire. Quoi qu'on fasse à l'HG, à partir du moment où une question est posée, la réponse est « cela ne dépend pas de nous, c'est le département ». Que ce soit par rapport à l'estimation des dépenses, à l'estimation des

recettes, au choix informatique, au choix de l'organisation, au choix des personnes ou à la définition d'un certain nombre d'axes dans la politique de l'institution, on se rend compte finalement que c'est le département qui décide. C'est précisément ce que dénonce l'organisation du personnel.

Ainsi, toute une série de choix fondamentaux qui relèvent de la préoccupation institutionnelle et professionnelle ont été faits sur des considérations politiques, et non pas en fonction d'impératifs pertinents du point de vue institutionnel et professionnel. Une fois définies les orientations politiques, la compétence de l'autorité doit s'arrêter pour laisser aux responsables des institutions la responsabilité de mettre en application la politique définie. Cette compétence n'a non seulement pas été laissée à l'HG, mais elle a été empêchée. On est ensuite venu faire le procès de l'institution, de ses cadres et au final, des usagers et des collaborateurs. C'est l'ensemble de la chaîne qui a été disqualifiée.

Le personnel a conscience de la situation particulièrement inconfortable du conseil d'administration. Son rôle a évolué ces dernières années, passant de l'arrière-plan au premier plan, ce qui ne semble pas pertinent. Le conseil d'administration doit servir d'interface entre le politique et les professionnels. Il n'a cependant pas à interférer sur l'axe institutionnel et professionnel. Il s'agit de redéfinir clairement les compétences des uns et des autres. Or, à un moment donné, le conseil d'administration n'a même plus pu jouer son rôle d'interface, puisque la liaison était devenue directe entre la direction et le DASS.

Les représentantes du personnel considèrent que le département a tort de vouloir dire jusque dans les moindres détails de l'organisation ce que doit être le travail d'une institution. La situation actuelle provoque une dilution des responsabilités, puisque celui qui prend la décision est à l'extérieur, alors que, officiellement, il n'a pas pris de décision.

Autre aspect concernant la ligne hiérarchique, qui concerne davantage l'action sociale (ASOC) que l'aide aux requérants d'asile (ARA), c'est l'organisation des CASS. Pour une part de ses activités, l'HG se trouve pris entre deux structures, deux lignes hiérarchiques, dont la pertinence n'a pas été démontrée, ni même remise en question par l'évaluation commanditée par le Conseil d'Etat sur les effets de la LCASS: la structure HG et celle de la direction générale des CASS (cf. le RD 553). La réalité de l'institution CASS en termes de décisions, de définitions de prestations, d'organisation, de structure et de choix informatiques émane bien de la DGCASS et d'un hypothétique projet qui tend à se préciser aujourd'hui, mais qui se fait dans la non-transparence. Au quotidien, les professionnels sont confrontés à cette double structure, coûteuse en argent, en temps et en préoccupations.

Politique du personnel

Un rapport a été établi en 1996 sur la santé du personnel. Il faisait état d'une hémorragie et d'un fort taux de rotation du personnel, entraînant un déficit de compétences et d'expériences. Les choses ont continué à se détériorer jusqu'en 2000. Un deuxième rapport a été établi. Finalement, le personnel a sollicité un audit de santé qui est actuellement en cours. Aujourd'hui, l'HG affiche un taux de rotation dramatique, qui peut expliquer en partie un certain nombre de critiques dont il fait l'objet. Cela avait été anticipé par le personnel, qui n'a pas été entendu.

Quelques chiffres permettent d'illustrer ces faits : aujourd'hui, près de la moitié du personnel, soit environ 1000 personnes, ont moins de deux ans d'ancienneté. Dans le cadre de l'ASOC, le taux de rotation avoisine les 25%. Les raisons sont multifactorielles. Il y a le discrédit alimenté par le politique et les amalgames réducteurs opérés par la population: les années 90 ont été fécondes en mutations ou en perspectives de changements (création du RMR, réorganisation des CASS, etc.), ainsi que le fait de ne pas pouvoir faire face à une augmentation de la charge de travail. A cela s'ajoutent des choix de gestion désastreux, notamment au niveau du personnel. Beaucoup de gens sont ainsi partis avec l'impression que ce qu'on leur demandait de faire était loin du métier qu'ils avaient appris et qu'ils étaient censés exercer.

La problématique s'est ensuite accélérée avec le fait que les gens qui sont partis sont remplacés par des nouveaux qui sont mal accueillis et qu'on n'a pas le temps de former. D'où une rotation des nouveaux arrivants extrêmement forte. Il y a aujourd'hui des équipes où les plus chevronnés ont deux ans d'ancienneté. Ils travaillent sur un terrain mouvant en terme d'outils de travail, de références légales et d'organisation, de plus sans être reconnus pour la complexité de leur travail. Enfin, il faut ajouter un changement d'attitude de la part des usagers à l'égard des prestations et des professionnels. C'est l'effet du droit aux prestations et son côté systématique. On a davantage insisté sur ce droit que sur sa finalité avec ce qu'elle comporte comme devoir et comme contrepartie. Il y a donc eu un transfert d'alliance : auparavant elle se faisait entre l'usager et le travailleur social, aujourd'hui l'usager fait recours à des entités extérieures pour défendre son droit aux prestations. Il y a donc une juridisation de l'aide sociale, alors que les prestations ne sont qu'une partie de la démarche d'aide sociale. Et toute la question des outils, de l'informatique se trouve au cœur de cette réflexion qui n'a pas été suffisamment développée. Là se trouve le cœur du problème, le décalage entre les professionnels et le politique. C'est l'identification des besoins réels qui doit déterminer les procédures, l'organisation et le choix des outils, et non l'inverse.

De manière générale, pour que la base puisse être entendue, plusieurs voies sont possibles, dont les séances mensuelles par secteurs, la voie hiérarchique ou les représentants du personnel. Au niveau du conseil d'administration, les choses sont dites également, les rapports de santé ou sur l'informatique lui ont été transmis, ainsi qu'au DASS. Le problème, c'est que personne ne semble entendre les observations des collaborateurs.

En conclusion, les représentantes du personnel soulignent que certaines notions liées à la compréhension des problématiques sociales auraient mérité d'être affinées dans le rapport intermédiaire de la CCG, notamment concernant l'augmentation des problèmes sociaux, ou de la capacité de la nature humaine à se prendre en charge. Il aurait valu la peine d'approcher finement tout ce qui est des déterminants sociaux et des éléments de contexte qui interviennent sur la population de l'HG. A ce propos, les statistiques qualitatives de l'ASOC auraient pu être utiles.

e) Le 22 mars 2005, audition des réviseurs de PricewaterhouseCoopers, MM. Jean-Pierre Gallay et Nicolas Biderbost

Le processus de révision d'une institution publique

Bien que l'HG soit une institution publique, l'organe de révision ne fait pas de différence dans son approche par rapport au secteur privé. Les étapes de révision sont les mêmes, à savoir une révision intermédiaire, une révision finale avec, entre deux, une révision informatique.

Concernant l'HG, la révision intermédiaire s'est faite en novembre 2004. Le 3 décembre, les conclusions de cette révision étaient présentées à la direction générale, puis le 7 décembre au comité d'audit. Le 14 février 2005 était envoyée une lettre de recommandations comprenant des constatations, des recommandations et les positions du management.

L'audit final a débuté fin janvier. Le 8 février 2005 était établi un compte rendu préliminaire, suivi le 24 février par une présentation des conclusions de l'audit final à la direction générale de l'HG, puis le 28 février par une présentation à la commission financière de l'HG. Le même jour, les réviseurs étaient présents à la séance du conseil d'administration de l'HG qui a validé les comptes 2004. C'est suite à cette validation qu'a été établi le rapport de l'organe de révision, suivi, le 16 mars 2005, par une lettre de recommandations.

Leurs réserves

Lorsqu'ils avaient terminé l'audit des comptes 2003, les réviseurs avaient clairement indiqué qu'ils refuseraient de réviser les comptes suivants si certaines mesures n'étaient pas prises en rapport avec les difficultés rencontrées. Une séance à ce sujet a eu lieu en juin 2004 au Département de l'action sociale et de la santé (DASS), sous la présidence de M^{me} Da Roxa et en présence de la direction de l'HG, des représentants du Système d'informatique sociale (SIS), de l'ICF et du Département des finances. Lors de cette séance ont été présentées les conditions indispensables pour pouvoir poursuivre la mission d'audit. Le conseil d'administration avait indiqué qu'à fin 2005, son objectif était de ne plus avoir de qualifications. Reconnaissant que l'outil informatique est l'un des problèmes majeurs, un groupe de travail a alors été constitué, soit le « Groupe de sécurisation des processus métier », qui a pour but d'identifier et résoudre les problèmes.

Lorsqu'ils ont pour la première fois exercé leur mandat auprès de l'HG, leur approche par la révision informatique s'est heurtée à plusieurs reprises au manque d'outils mis en place. Depuis, certaines qualifications ont été levées. Le problème informatique se situe notamment dans l'interface entre le logiciel « PROGRES » et celui de la comptabilité générale, interface qualifiée précédemment de « boîte noire » qui, entre temps, est devenue grise. Dans la dernière lettre de recommandations où figure ce qui n'allait pas, le commentaire de l'HG est plutôt ambitieux dans la mesure où il pense que tout sera réglé en 2005. Cela nécessite évidemment beaucoup d'efforts, en plus de la gestion quotidienne des tâches.

L'évolution des prestations

Concernant l'évolution des prestations, le réviseur se base sur le cadre légal, vérifiant l'adéquation entre ce cadre et les prestations versées. Quant à savoir la raison pour laquelle les prestations ont explosé, il s'agit d'une autre question. Maintenant, les réviseurs ont le sentiment que du côté de l'HG il n'y a pas qu'un problème informatique, mais aussi d'organisation et de culture d'entreprise, ce qui était implicitement reconnu dans la lettre de recommandations. Aujourd'hui, on a atteint un peu plus de confort, mais il y a encore beaucoup d'efforts à faire. D'où une limitation du champ de l'audit.

L'informatique défaillante

La limitation du champ de l'audit est due aux problèmes informatiques et aux lacunes du contrôle interne qui ne permettent pas aux réviseurs d'effectuer tous les contrôles qui seraient nécessaires pour pouvoir s'assurer

de l'exactitude des chiffres. Même s'il y a eu des améliorations, elles ne sont à l'heure actuelle pas suffisantes. Le processus de sécurisation métier est actuellement bien géré par la personne responsable. Les outils étant mal adaptés, les collaborateurs de l'HG ont développé leurs propres outils. Il y a beaucoup de systèmes parallèles, comme des listes Excel, pour gérer des flux de transactions. Il y a effectivement trop de transactions manuelles.

Au départ, il y avait deux logiciels pas forcément prévus pour travailler ensemble. Les informaticiens ont donc dû développer une interface. A partir de là on a le choix entre l'utilisation d'un langage informatique courant ou spécifique. Dans ce cas, c'est un langage « fait maison » qui a été utilisé. Maintenant, cette interface fonctionne mais il n'est pas possible de contrôler si le traitement des données est réalisé sans erreur par celle-ci. C'est aussi une question de temps : le seul changement de système ne suffira pas. Il faut assurer, derrière l'écriture des procédures et la formation du personnel, ce qui prend du temps.

Mais, si fin 2005 certains problèmes important ne sont pas réglés, les réviseurs déclarent ne pas souhaiter poursuivre leur mandat. Leur décision dépendra du niveau d'avancement des progrès effectués par l'HG pour pallier les problèmes. Les commentaires du management laissent penser qu'il y a un réel souhait d'y arriver. Mais cela représente beaucoup de travail. La question qu'on peut se poser, c'est pourquoi cela n'a pas été fait avant.

Le déficit

Le déficit présente deux éléments importants: en premier lieu, l'augmentation des prestations par rapport à 2003, et en second lieu l'effort fait par l'HG pour mieux cerner le traitement des dossiers d'avances AI, sachant qu'une provision reste une provision. Quant à l'évaluation de cette dernière, elle dépend des informations dont on dispose à un moment donné. En ce qui concerne les avances AI, les procédures de traitement des demandes ont été accélérées par l'AI, permettant un plus grand nombre de décisions. De son côté, l'HG a fait un effort pour clôturer les dossiers. Il explique que les données ont été extraites sur une base Access, puis ont été transférées sur Excel avant de pouvoir être analysées pour déterminer la provision la plus appropriée, soit environ 27 millions, qui remontent aussi à des exercices antérieurs. Le besoin de financement majeur de l'HG concerne les avances AI.

Une augmentation était prévue au budget, mais on s'est assez rapidement rendu compte qu'il y aurait un dépassement du budget. Cette information était connue au cours de l'année. Ils soulignent un élément important, celui du

décalage dans le temps entre le versement des avances AI et leur remboursement, et le fait que toutes les avances ne sont pas remboursées. Cela a eu un impact important sur les besoins de trésorerie de l'HG.

Les prestations indues

Les factures sont envoyées aux débiteurs, mais il y a toujours un risque que ces prestations ne soient pas remboursées. Ce risque a été évalué à 30%, mais ne peut être confirmé, étant donné qu'il manque des éléments pour se prononcer. L'HG a actuellement de la peine à gérer le flux des transactions, ce qui ne signifie pas forcément qu'il ne suit pas les cas. Le système actuel ne permet pas de gérer cela de manière appropriée.

Conclusions des réviseurs

Ont-ils constaté une évolution à l'HG entre 2003 et 2004 ? Oui, mais elle n'est pas encore suffisante.

f) Le 17 juin 2005, audition de M. Serge Mimouni, directeur des ressources humaines de l'Hospice général

M. Mimouni est arrivé en février 2004, après quatorze mois de vacance à la direction des RH. Lorsqu'il est entré en fonction, il a fait plusieurs constats: notamment qu'il y a eu beaucoup de rotation dans l'équipe RH, un outil informatique GGIP (vision RH) mal implanté au sein de l'institution, des procédures oubliées, un taux de rotation du personnel relativement important particulièrement dans les CASS, et un taux d'absentéisme relativement élevé. Il estime cependant que le taux d'absentéisme est encore bon par rapport à d'autres institutions publiques. Le pourcentage d'absence en 2003 est à 7,05, et les taux de rotation sur le terrain de 13% dans l'action sociale et 18% à l'ARA. La moitié des collaborateurs de l'institution sont nouveaux: 266 personnes ont intégré l'HG en 2003 et 205 en 2004.

Le stress est plus important au guichet que dans les bureaux de l'administration, notamment à cause de l'implication des collaborateurs et, parfois, de l'agressivité de certains demandeurs (menaces de mort, violences physiques). C'est du reste bien dans les secteurs de l'ARA et de l'action sociale qu'il y a le plus gros taux d'absence.

Dès le 1^{er} novembre 2004, M. Mimouni a mis en place une procédure de suivi des absences de longue durée (convocation par le service de santé, suivi personnalisé) et a remis en place une démarche de suivi des attentes des collaborateurs. Un contrôle réglementaire centralisé des demandes des

collaborateurs (salaires, indemnités, demandes de récupération d'heures supplémentaires, etc.) a été instauré.

M. Mimouni explique que son premier objectif était de renforcer la gestion des RH et de travailler tout d'abord sur des éléments organisationnels et informatiques. La situation était dramatique à son arrivée. Il s'est attelé à pérenniser l'utilisation GGIP (version RH) et ce projet informatique a été terminé en mai 2005. L'outil fonctionne dorénavant et il est sous contrôle.

Il a également fallu clarifier les rôles au sein de l'équipe des ressources humaines. Dès 2004, il a développé une nouvelle politique RH qui a été présentée au conseil d'administration le 30 mai 2005. Les rôles et les responsabilités ont été définis strictement. Il y a dorénavant des responsables RH par métiers, c'est-à-dire un responsable RH au sein de l'action sociale, un pour l'ARA et les établissements ainsi que un pour le support.

La nouvelle structure RH est constituée de quatre domaines d'activités travaillant en coordination : l'administration RH, les responsables RH, la formation et développement, la santé du personnel.

M. Mimouni estime avoir les moyens d'accomplir sa mission. L'effectif se monte à 22 postes équivalents plein temps (EPL) en tout pour les RH.

Ainsi, plusieurs actions RH, notamment dans la fiabilisation des systèmes d'information et d'organisation comme on l'a vu plus haut (projet GGIP, informatique sociale), de la santé du personnel (gestion du stress) et dans la gestion RH (conseils et médiations, un nouveau processus d'accueil et d'intégration du personnel, ainsi que la certification Eduqua), ont été menées en 2004 et 2005.

Pour l'accueil du personnel nouvellement engagé, y a un accueil institutionnel d'une demi-journée dans laquelle l'histoire de l'institution est évoquée ainsi que ses missions. Cet accueil est fait par le secrétaire général et le directeur des RH. Puis dans l'autre demi-journée, le collaborateur est accueilli par le responsable d'équipe. Il y a maintenant un calendrier d'intégration qui est fait avant que la personne entre en fonction.

Pour les assistants sociaux, des formations pointues (LPP, SCARPA, etc.) sont dispensées, des mécanismes de supervision sont proposés et il y a possibilité de faire appel, en interne, à un coach formateur. Toutefois, il n'y a pas d'action systématique dans ce domaine. Mais il y a un colloque dans chaque équipe. Le personnel stressé peut par ailleurs faire appel au service de santé du personnel, composé de deux infirmiers spécialisés dans ce domaine qui possèdent une bonne connaissance du métier d'assistant social : il y a eu 120 demandes d'entretiens en 2004.

La nouvelle politique RH se situe à plusieurs niveaux de leviers (les valeurs et les principes, les orientations RH et enfin les chantiers RH). Le premier niveau est relatif aux fondamentaux RH : une responsabilité partagée, une égalité des chances et d'équité (application de la B 5 05 par exemple), ainsi qu'un équilibre vie privée/vie professionnelle. Un poste à 80%, dans le domaine social, est un moyen de tenir dans la durée. Un accent particulier est mis, dans l'énoncé des fondamentaux, sur les conditions de travail favorables au maintien de la santé et au bien-être, les relations humaines (la confiance) et enfin l'éthique professionnelle.

Le schéma directeur des RH se divise en six points:

- Développement institutionnel: optimisation des budgets postes.
- Développement professionnel: formation du personnel tenant compte de l'ancienneté.
- Qualité de l'environnement de travail: gestion des violences physiques et psychiques; aspect ergonomique, c'est-à-dire que l'espace de travail conditionne la sécurité de l'assistant social surtout dans les CASS.
- Dynamiques d'équipe: il y a 90 lieux de travail avec une taille moyenne des équipes qui se situe aux environs de 10 personnes. Il existe des possibilités de roades et de mobilité des collaborateurs ainsi que des médiations en cas de conflits dans les équipes.
- Identité HG, c'est-à-dire le sentiment d'appartenance du personnel.
- Conditions d'emploi : un nouveau classeur de directives d'application qui n'avait pas été mis à jour depuis 2001.

Ces axes ont quatre objectifs: réduire le taux de rotation sur le terrain, diminuer les absences, développer l'adhésion au projet HG et renforcer la motivation du personnel. Une douzaine de chantiers sont ainsi en cours, dont cinq seront lancés au mois de septembre 2005.

Quant à la coordination avec la FSASD, notamment en termes techniques et culturels, le travail se fait bien, notamment dans le cadre des projets informatiques RH, mais il subsiste des difficultés quant à la question de l'identité du personnel.

En conclusion, M. Mimouni explique qu'après avoir constaté à son arrivée qu'au niveau des ressources humaines, c'était un champ de bataille, qu'il n'y avait pas de chefs d'équipe sur le terrain et que les équipes étaient autogérées, une nouvelle organisation a été définie, notamment pour l'action sociale et pour l'ARA. Des postes de cadres ont été ouverts tant dans l'action sociale que dans l'ARA. Les postes étant mis au concours à l'interne uniquement, les

cadres devront donc se représenter. Ils entreront en fonction début septembre 2005 et seront là pour soutenir les équipes et pour donner des conseils au niveau « métier ». Une formation sera offerte à ces personnes avant leur prise de fonction et un micro-MBA sera mis en place pour former les personnes à la gestion d'équipe et à la motivation du personnel.

g) Le 20 juin 2005, audition de M. Pierre-François Unger, conseiller d'Etat, par la commission plénière

En préambule, M. Unger rappelle que la crise sociale a frappé Genève avec une intensité et une rapidité inégalées depuis les années 1930, ce qui a pris de court l'Hospice général. Le nombre d'usagers a augmenté considérablement. Ces personnes ont droit légalement à l'assistance. Cette augmentation est un phénomène commun à toute la Suisse, elle est même plus importante à Zurich. Elle concerne de plus en plus de jeunes, même possédant une bonne formation. La reprise a laissé des gens sur le carreau, et bien qu'en 1999 le chômage ait baissé, l'assistance, quant à elle, ne s'est que stabilisée. Une analyse des catégories de population bénéficiant de l'aide sociale est résumée par l'Hospice dans des tableaux de bord qui sont très précis, mais prennent du temps à être réalisés, ce qui limite leur utilité. M. Unger a demandé que soient développés des tableaux prospectifs.

En plus de l'accroissement de l'assistance, l'hospice a dû faire face à de nouvelles tâches, notamment l'intégration de l'AGECAS, et a connu d'importantes difficultés liées à l'informatique.

Avances AI

L'hospice a également dû pallier les retards de l'AI et avancer des montants importants dès 1997. En fonction des décisions de l'AI, une partie de ces avances ne sont ensuite pas remboursées à l'hospice. La part des avances non remboursées était évaluée au départ à 2 %, elle est passée au fil des ans à 8 % puis à 10 %, elle est actuellement de 23 %. Cela est dû d'une part aux pratiques plus sévères de l'AI, et d'autre part à la récupération du retard dans le traitement des dossiers. Il est entendu que l'hospice n'a pas la maîtrise du processus des avances de l'AI, mais la mauvaise gestion de l'institution à l'époque a eu pour conséquence de ne faire apparaître dans les comptes que la différence entre les avances accordées et celles remboursées, alors que les montants auraient dû être indiqués in extenso.

M. Unger confirme qu'aujourd'hui les dossiers de l'AI sont traités dans des délais normaux. Toutefois, il peut arriver que certains dossiers prennent plus de deux ans. Actuellement, les demandes sont triées en fonction du temps

prévu pour les traiter, certaines reçoivent une réponse très rapidement. Il faut néanmoins prendre également en considération le nombre croissant de recours.

Les avances de l'AI ont été gérées alternativement par l'OCPA et par l'hospice. Elles ont été transférées à nouveau à l'hospice en 1997, notamment parce qu'il avait été considéré néfaste de les accorder sans aucun accompagnement social. Des postes ont d'ailleurs été transférés de l'OCPA à l'hospice à cet effet. L'absence de contacts entre l'hospice et l'office AI (en crise à l'époque) n'a pas permis de calculer les provisions nécessaires. Actuellement, il y a des rencontres mensuelles, ce qui permet d'évaluer le montant des remboursements avec plus de précision.

Informatique

Au sujet du logiciel « PROGRES », M. Unger avait demandé un rapport à MM. Leclerc et Füss, qui ont conclu qu'il répond à de nombreux besoins, mais doit être intégré dans une autre technologie. Il est urgent de le stabiliser et de définir des procédures d'accès. Ce dernier point relève de la gestion interne à l'institution et non de l'informatique.

L'informatique est composée de deux applications intriquées, l'une pour le métier et l'autre pour la comptabilité. Cela constitue un risque majeur d'erreurs, encore aggravé par la multitude de petits fichiers créés par les utilisateurs pour suppléer les défauts de configuration des logiciels.

M. Leclerc considère que le logiciel « PROGRES » peut intégrer le RDU. Ce logiciel fonctionne d'ailleurs très bien au SCARPA et dans d'autres services.

Concernant la question de la maîtrise du processus informatique, M. Unger est convaincu qu'elle doit retourner à l'hospice, car toute entreprise doit avoir la maîtrise de ses outils. Un historique des problèmes liés à l'informatique sera par ailleurs fourni à la CCG pour mieux comprendre les faits.

Relations DASS - HG

A son arrivée à la présidence du DASS, M. Unger a constaté que les rapports entre son département et l'HG étaient distendus. Il a donc instauré des réunions mensuelles, dans un premier temps avec le directeur et le président. Après avoir constaté que des informations n'étaient pas transmises au conseil de direction, il a inclus ce dernier dans les réunions. Le constat était simple : l'hospice se plaignait de tout, sans préciser les faits et ne

demandait rien de concret. M. Unger s'est ainsi rendu compte que la procédure de paiement par chèques, pour laquelle il exigeait une double signature (pour éviter les dépassements et les faux), n'avait pas été mise en œuvre, contrairement à ce que l'hospice affirmait. D'autre part, M. Unger a pu constater un certain retard dans la mise en place des procédures métier pour l'assistance et les paiements, procédures qui ont finalement été établies. Au niveau du budget, le directeur et le président présentaient au DASS trois scénarios : optimiste, moyen et pessimiste. Le DASS a suggéré qu'il n'y ait qu'un scénario, mais basé sur des estimations fournies par le chômage et les impôts, ce qui est désormais le cas. Le DASS n'avait pas les outils pour contrôler les finances de l'hospice. Il a demandé un audit il y a trois ans, mais le Conseil d'administration l'a refusé. Au niveau de l'informatique, le rapport Füss-Leclerc a été suivi dès 2003, mais il a fallu placer l'informatique de l'hospice sous l'égide du DASS, et non plus au SIS. M. Unger indique que la situation s'est aujourd'hui bien améliorée, déjà lors de l'instauration des rencontres mensuelles avec le bureau de direction, et les relations sont normales depuis la nomination du nouveau directeur.

Gouvernance

M. Unger précise que les orientations politiques sont données par le Grand Conseil et le Conseil d'Etat, mais que la gestion appartient à l'Hospice général. L'autonomie de l'institution réside précisément dans la gestion, dans le cadre de la politique imposée.

Normes IAS et CSIAS

M. Unger précise que les normes IAS n'étaient pas applicables à l'hospice, car l'Etat n'avait pas défini lesquelles convenaient. L'hospice voulait les appliquer, mais le Conseil d'Etat l'en a dissuadé, estimant que c'était prématuré. Le DASS a souhaité d'abord que l'hospice rende une comptabilité sans fautes. Aujourd'hui, on ne peut encore mettre en place les normes CSIAS tant que les difficultés informatiques ne sont pas mieux résolues.

Chèques et virements bancaires

Depuis le printemps 2005, les bénéficiaires de l'ARA reçoivent leurs prestations par virement bancaire. Cela a été établi progressivement, pour permettre l'accompagnement des bénéficiaires et la formation des

collaborateurs. Le virement bancaire est prévu pour l'automne à l'ASOC, délai nécessaire pour assurer une comptabilisation correcte.

Séparation des tâches

M. Unger aborde le rapport intermédiaire de la CCG, qui préconisait la ségrégation des tâches, soit la séparation entre le traitement social et financier des dossiers. Une étude sur la situation dans les autres cantons a montré une grande diversité de modèles. Le modèle bâlois, par exemple, est basé sur la confiance, les personnes sont prises en charge avant même de savoir si elles auront droit aux prestations. Cette prise en charge précoce est courte et intensive. Il préconise ce type d'intervention à Genève, dès l'entrée au chômage. Concernant le rôle de l'assistant social, M. Unger estime qu'il ne doit pas tout faire, mais doit néanmoins rester celui qui déclenche le processus. Le DASS attend actuellement des propositions de l'hospice, car cela concerne la gestion.

En conclusion, M. Unger annonce que les audits financier et du contrôle interne, qui avaient été refusés par le conseil d'administration dans un premier temps, seront bientôt terminés. Il revient à la mise en place actuelle d'un encadrement du personnel et des procédures métier, qu'il faut encore sécuriser au niveau de l'informatique. Ce processus est le plus souvent bien vécu par le personnel qui avait eu l'impression d'être abandonné par une hiérarchie inexistante, il est parfois mal vécu par les personnes très compétentes qui avaient développé leurs propres méthodes de travail. M. Unger a l'impression que l'atmosphère change. Du reste, le directeur, M. Levrat, a annoncé que, pour la première fois, depuis un mois, il n'avait plus reçu de démission. M. Unger préconise une redistribution du travail entre l'ARA et le travail social, le nombre de requérants d'asile ayant diminué. La sécurisation informatique avance, mais pas suffisamment pour que les normes CSIAS puissent être appliquées, il ne prendra pas ce risque avant que tous les tests aient été effectués. Il constate que la dynamique est positive. Il rappelle qu'il souhaite que l'informatique revienne sous l'égide de l'Hospice une fois les choses remises en ordre.

B. Les constats de la CCG un an plus tard :

a) La demande de mise en place d'un contrôle interne relatif à la distribution des prestations

La CCG a constaté la volonté de la direction de l'HG de mettre en place une procédure interne qui puisse garantir une équité de traitement entre toutes les personnes qui nécessitent de recourir à ses services. La procédure des chèques semble à terme abandonnée définitivement au profit de virements bancaires, plus dignes pour le bénéficiaire, et plus sûrs sur le plan comptable. La traçabilité des mouvements économiques débute immédiatement lors de l'entretien avec le bénéficiaire. Le système donne une réponse instantanée. Le contrôle par la hiérarchie de l'adéquation de l'aide attribuée devient permanente et aisée. Le souhait initial de la CCG serait ainsi satisfait, tout en tenant compte des revendications des assistants sociaux qui désirent conserver leurs compétences décisionnelles vis-à-vis de leurs clients.

La volonté est présente, et la réalisation en cours. Nous attendons des autorités administratives qu'elles maintiennent leur effort. En effet, ce système serait en fonction pour les bénéficiaires de l'aide aux réfugiés, mais tarde encore pour les bénéficiaires de l'aide sociale. Il est attendu pour septembre 2005. Sa mise en place dépend des développements informatiques, c'est-à-dire du système d'informatique sociale (SIS) qui est un service de l'Etat de Genève. Pour l'HG, son développement est donc externalisé. L'HG n'a pas pris sur la gestion des priorités informatiques.

b) La nécessité d'un outil informatique plus performant

Les problèmes de l'informatique sociale de l'HG ont noirci d'innombrables rapports. Son dysfonctionnement est régulièrement évoqué comme la cause des difficultés rencontrées dans toute l'institution. Toutes les personnes auditionnées sont unanimes à critiquer ce système.

En mai 2004, la CCG, puis le Grand Conseil, ont demandé au Conseil d'Etat « de faire procéder, dans des délais inhabituellement brefs, à un audit externe du système informatique de l'Hospice général par un mandataire indépendant. A charge pour le mandataire de se prononcer sur l'aptitude de l'équipement à assumer de manière fiable l'introduction du revenu déterminant unique ».

Au cours des auditions, la CCG a reçu l'assurance orale qu'une solution sera trouvée en matière d'implémentation de la nouvelle législation telle que prévue par le RDU. La direction de l'HG demande du temps pour réussir.

Il est à relever que M. Unger a informé la CCG qu'un audit prenant notamment en compte cette question est actuellement en cours.

Pour la CCG, soit l'HG est considéré comme un établissement autonome auquel cas, la maîtrise et la gestion de son outil informatique lui appartiennent (comme c'est le cas aux HUG), soit l'HG est considéré comme un service de l'Etat, auquel cas, l'outil informatique est géré par ce dernier.

c) La rigueur comptable élémentaire

Le résultat 2004

La CCG n'entend pas empiéter sur le rôle de la Commission des finances dans son appréciation des comptes de l'HG, qui interviendra lors de la présentation des comptes d'Etat 2004. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs déjà répondu à une interpellation urgente d'un député qui demandait les raisons du dépassement budgétaire. Cette réponse figure en annexe au présent rapport.

Globalement, la CCG émet des réserves sur la légalité de ces comptes et demande à nos autorités de tout mettre en œuvre pour que les réviseurs n'aient plus à les faire approuver de manière conditionnelle et ce au plus vite, mais au plus tard pour l'exercice 2006.

Pour que les comptes de l'HG soient rendus conformes à la loi, ils doivent pouvoir être tout d'abord établis avec certitude. Cette rigueur comptable est élémentaire. Le Conseil d'Etat doit obtenir :

- Un outil comptable fiabilisé, ce qui n'est toujours pas le cas aujourd'hui. Cet objectif ne pourra donc être atteint au mieux qu'en 2006, pour les comptes 2006, ce qui signifie un constat d'efficacité par notre Conseil en 2007 seulement !
- Une présentation des comptes selon les normes internationales avait été demandée en 2004. La CCG a constaté que celles-ci ne pouvaient pas être appliquées telles quelles.
- La disparition des lacunes de gestion telles que constatées par les réviseurs, qui ont conduit à des écritures comptables sans justification ; la CCG a pu constater aujourd'hui la volonté de la nouvelle direction qui entend établir une véritable culture d'entreprise plus conforme aux objectifs de l'institution et au cadre légal.

La non-application des normes légales

En 1999, le Grand Conseil a adopté une loi qui imposait notamment que tous les comptes des établissements subventionnés soient conformes aux

normes internationales en vigueur. Le Conseil d'Etat n'a fait appliquer cette loi qu'avec une infinie parcimonie. Et un établissement de la taille et de l'importance de l'Hospice général n'applique toujours pas ces normes.

Pourtant, le 7 juin 2000, un arrêté du Conseil d'Etat imposait à l'HG de présenter ses comptes selon les normes comptables internationales (IAS¹) à compter de l'exercice 2001. Depuis, chaque année, le Conseil d'Etat reporte l'application de ces normes.

Le 17 juin 2004, la CCG a adressé au président du DASS une lettre afin que le département précise le pourquoi de la non-application de ces normes. Cette lettre est restée sans réponse jusqu'à ce jour. A noter toutefois, lors du débat en plénière sur le rapport intermédiaire de la CCG, les déclarations de M. Unger sur le fait que les normes IAS étaient à l'époque inapplicables.

Alors que l'Hospice général était disposé à appliquer ces normes, le Conseil d'Etat l'a donc empêché de le faire, en violation de la loi en vigueur à cette époque. En admettant que les raisons qui ont motivé cette position du Conseil d'Etat étaient bonnes, le Conseil d'Etat aurait dû alors proposer une modification de la loi plutôt que de prôner son non-respect.

Les avances AI constituent une réserve illégale pour l'HG

La présentation des comptes selon les normes internationales nécessite que soit appréhendé le coût réel de l'institution. Or, aujourd'hui, les comptes tels qu'établis ne tiennent compte ni des engagements du DASS, ni de ceux de la Confédération.

En août 1997, après un intervalle de quatre ans durant lequel cette tâche avait été confiée à l'OCPA en vertu des dispositions relatives à la modification de la LAP en 1996, un simple arrêté du Conseil d'Etat a décidé que dorénavant l'HG reprendrait à sa charge la gestion des dossiers des avances AI et qu'une ligne budgétaire distincte leur serait affectée. Cette décision a rendu encore plus opaque la gestion de l'HG. L'HG s'est ainsi mise à établir des comptes sur ses clients au bénéfice de l'aide sociale et a vu s'accroître drastiquement le coût des avances AI, en raison notamment des importants délais de traitement de ces dossiers par l'OCAI.

Pour une explication exhaustive du financement des avances AI par l'HG et les conséquences qui en ont résulté, nous vous renvoyons à la réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation urgente écrite 164-A que vous trouvez en annexe du présent rapport.

¹ Le 20 mai 2005, le Parlement a adopté une nouvelle appellation de ces normes dénommés dorénavant IPSAS qui sont plus spécifiques à la comptabilité publique.

Il convient cependant de préciser qu'il y avait – dans les comptes de l'Hospice général à fin 2003 – un poste à l'actif du bilan intitulé « avance AI » d'un montant de 100 millions, qui correspondait aux personnes en attente d'une réponse de l'AI. En 2004, les réviseurs ont constaté que ce montant était erroné et que l'hospice n'allait pas recevoir, à terme, le montant intégral en remboursement. En l'occurrence, la somme à recevoir ne serait approximativement que de 77 millions de francs. Les réviseurs ont alors estimé qu'il fallait passer 23 millions dans les charges courantes. Cette correction comptable a été effectuée, dès lors les 23 millions ont été passés dans le poste « aide sociale » – ce qui a fait croître ce poste en proportion – sans toutefois être liés à l'augmentation réelle des dossiers qui se chiffre – quant à elle – à 17 millions, tel que prévu dans le budget initial de l'Hospice général.

Outre l'aspect légal discutable de l'arrêté d'août 1997, celui-ci a eu pour effet une politique de report du budget de l'aide sociale, tout d'abord sur la banque jusqu'à l'épuisement des crédits, puis sur le *cash-pooling* de l'Etat qui ne porte aucun intérêt, mais qui représente un crédit illimité, et enfin sur la Confédération. Il faut remarquer que ce constat s'applique actuellement également à toutes les autres avances sur assurances sociales ou prestations catégorielles.

Cet arrêté a un autre aspect regrettable: il a permis de finaliser les comptes selon les budgets prévus. En effet, sous la rubrique « avances AI », il était possible d'inscrire tout ce qui dépassait. C'est une ventilation comptable discutable. Ainsi, lors du dernier exercice annuel, il a fallu faire passer en pertes et profits 3,8 millions qui figuraient jusqu'ici à l'actif du bilan et pour lesquels, suite aux nombreuses modifications de programmes informatiques, on ne trouvait plus de justificatifs ! Les réviseurs actuels s'efforcent maintenant d'établir les comptes de l'HG selon les normes de la profession, et met à plat de vieux errements de gestion.

d) La mise en place d'une politique plus saine des ressources humaines

A l'occasion des récentes auditions, la CCG a pu apprécier la volonté de la nouvelle direction de vouloir tirer un trait sur le passé et de mettre en place une véritable politique de gestion dans l'institution. Ce débat structurel semble avoir été saisi par tous les niveaux hiérarchiques au sein du DASS comme de l'HG. C'était le but du précédent rapport de la CCG.

La commission se déclare satisfaite d'avoir pu débattre avec des personnalités – notamment le nouveau directeur des ressources humaines – qui ont pu exprimer leur compétence et leur maîtrise en matière de gestion,

en tant que responsables, tant sur le plan de leurs contraintes que sur ceux de leur autonomie. Cette volonté de changements doit être soutenue.

Il est à relever – en prenant en compte de la difficulté pour l'Hospice général de recruter des assistants sociaux – que l'institution a été dans l'obligation d'élargir son bassin de recrutement à la zone frontalière et au canton de Vaud et d'engager des collaborateurs ayant d'autres formations tels que des psychologues.

Le renouvellement du personnel a présenté un taux particulièrement élevé à l'HG. Soit près de 50% en deux ans. Le danger d'une telle mutation est cependant apprécié avec notamment la mise en place d'un encadrement adéquat des nouveaux collaborateurs.

Dès 2006, la direction a prévu de mettre en place de nouveaux indicateurs prévisionnels de gestion. Ces outils devraient aider à saisir la réalité sociale du canton. L'aspect prévisible sera de nature à créer un vrai débat, donc aussi de trouver de vraies solutions. Il est absolument nécessaire de rétablir un lien de confiance entre le parlement et l'institution d'aide sociale du canton.

Pour cela, le parlement a besoin d'un partenaire crédible à la tête de l'institution. Aujourd'hui, le rôle entre le département de tutelle, le conseil d'administration et la direction générale fait l'objet d'un projet de loi traité à la Commission des affaires sociales.

e) Le rôle du conseil d'administration

Lors de son audition, le président du conseil d'administration de l'Hospice général a tenu à souligner la nécessité de revoir le rôle de ce conseil. Il doit disposer des moyens de sa tâche. Le présent rapport reconnaît la faiblesse de son autonomie de gestion. Cela s'est encore confirmé à l'occasion de la présentation des comptes 2004 : son président n'a que plaidé l'absence de responsabilité directe. La faiblesse du conseil d'administration est connue et ne date pas de cette législature. Toutefois, ce conseil aurait dû signaler la difficulté de gestion dans laquelle il se trouvait. La démission de plusieurs membres du conseil d'administration dont l'une médiatisée il y a deux ans n'a pas provoqué de remise en cause. Pourtant il s'était alors publiquement plaint de voir les décisions de l'HG dictées par le DASS.

Le Conseil d'Etat et le Grand Conseil doivent définir l'autorité responsable de l'HG et lui donner les moyens correspondants.

D. In fine

Lors de la sortie des comptes 2004 de l'HG, le Conseil d'Etat a réagi en adoptant toute une série de mesures dans le domaine de la gouvernance, des instruments de pilotage, ainsi que du système de contrôle interne. Un projet de loi a été déposé, qui réorganise le conseil d'administration, les relations avec la direction, l'organigramme, les responsabilités, l'information et le système de décision et de contrôle.

La CCG invite le Grand Conseil, dans le cadre de ses projets d'avenir pour l'HG, à étudier de manière approfondie non seulement l'option d'un renforcement de la gouvernance de l'institution dans son statut actuel d'autonomie, mais également l'option consistant à faire de l'HG un service intégré au DASS.

Le présent rapport se veut un appui et un encouragement à la volonté de la direction et du conseil d'administration de tout mettre en œuvre pour qu'à l'avenir, l'Hospice général fonctionne en toute transparence et en toute légalité, dans le respect des objectifs qui sont les siens. La CCG espère que le Conseil d'Etat apportera lui aussi son soutien aux mesures entreprises, pour que ce rapport soit, selon le vœu de la Commission de contrôle de gestion, final.

Le rapport a été adopté le 3 octobre par l'ensemble des commissaires présents, les commissaires libéraux s'abstenant.

Ainsi, la CCG souhaite que ce rapport soit renvoyé à la commission chargée d'examiner les projets de loi du Conseil d'Etat engageant une réforme structurelle en profondeur de l'Hospice général.

Secrétariat du Grand Conseil**IUE 164-A**

Date de dépôt: 14 mars 2005

Messagerie

Réponse du Conseil d'Etat**à l'interpellation urgente écrite de M. Claude Marcet :****« Dépassement de budget à l'Hospice général »**

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 21 février 2005, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une interpellation urgente écrite qui a la teneur suivante :

Diverses sources, indépendantes les unes par rapport aux autres, laissent entendre que l'Hospice général prévoirait, d'ores et déjà, un dépassement de budget de quelques 45 millions de francs pour l'exercice 2004, soit un écart en valeur relative que l'on peut, d'un strict point de vue professionnel, qualifier de matériel.

Les mêmes sources laissent entendre que cet écart pourrait encore se creuser...

Question :

Les informations qui commencent à circuler sont-elles confirmées par le gouvernement ? Dans l'affirmative, le gouvernement est invité à communiquer au Grand Conseil les causes exactes de ce dépassement et lui dire si toutes les mesures sont enfin prises à l'Hospice général et dans d'autres services de l'Etat pour que le citoyen-contribuable puisse un jour, peut-être, envisager d'arrêter de se considérer comme la «vache à lait» à tout faire de ce canton qui continue à dépenser les caisses vides.

Je rappelle que l'Hospice général est au bénéfice d'une garantie de déficit et qu'il serait désormais judicieux d'envisager une annulation de ladite

garantie pour apprendre à ceux qui en bénéficient actuellement ce que sont les véritables règles de gestion appliquées avec toute la rigueur voulue, ce que l'aucuns, étant certains de leur «impunité financière», semblent trop rapidement oublier.

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Rappel du contexte

Le résultat net d'exploitation au 31 décembre 2004 présente, avant ajustement, un déficit de 18,2 millions de F. Ce déficit est essentiellement dû à l'augmentation des prestations sociales versées, du fait :

de l'augmentation du nombre de dossiers financiers d'assistance publique;

d'une sous-estimation des avances AI dans le budget 2004;

des prestations liées à l'asile, qui ont diminué sensiblement en 2004, mais de manière plus faible et moins rapide que prévu dans le budget.

Les charges d'exploitation et de personnel sont, quant à elles, en ligne avec le budget.

Le Conseil d'Etat relève que le résultat net d'exploitation (18,2 millions de F) a d'ores et déjà fait l'objet d'une demande de dépassement de crédit, pour un montant de 17 millions de F, demande approuvée par la Commission des finances en date du 8 décembre 2004. Le montant du résultat net d'exploitation de 18,2 millions de F est comptabilisé dans les comptes de l'exercice 2004 de l'Etat de Genève en augmentation de la subvention annuelle.

De plus, des corrections importantes ont dû être effectuées et s'ajoutent au résultat. Ces corrections résultent de travaux internes à l'Hospice général, qui sont intervenus après le vote du dépassement de crédit susmentionné par la Commission des finances du Grand Conseil.

L'essentiel de ces corrections concerne les prestations d'assistance versées dans l'attente d'un remboursement de l'Office cantonal de l'assurance invalidité (OCAI). En effet, le redressement de cet office a eu pour conséquence un traitement plus rapide des demandes et une augmentation des décisions prises.

Pour rappel, le rôle joué par l'Hospice général est le suivant. Jusqu'à ce que la décision issue d'une demande AI intervienne, l'Hospice général procède à des « avances AI ». Si la décision de l'AI est positive, cette

dernière rembourse les avances à l'Hospice; si elle est négative, ces avances sont alors de facto considérées comme de l'assistance, avant que la personne concernée bénéficie effectivement de cette dernière.

La proportion de décisions négatives s'est avérée beaucoup plus importante que celle prévue au budget de l'Hospice général; le montant des remboursements a en outre été nettement inférieur à ce qui était prévu.

Il était nécessaire d'effectuer ces corrections, afin que plusieurs réserves émises par les auditeurs externes de l'Hospice général puissent être levées dès cette année. Après ces corrections, les comptes 2004 de l'Hospice général présentent un déficit de 46,4 millions de F. Le montant des corrections de 28,2 millions de F est comptabilisé dans les comptes de l'exercice 2004 de l'Etat de Genève en augmentation de la subvention annuelle.

Il est à relever que le résultat de ce bouclage des comptes – et en particulier les différentes corrections apportées – montre avant tout une sérieuse reprise en main de l'institution par la nouvelle équipe de direction. Si le résultat immédiat est douloureux, il est permis d'espérer qu'ainsi, à l'avenir, l'institution sera en mesure de poursuivre ses activités sur des bases solides et saines.

Compte tenu de l'écart entre le budget 2004 et les comptes 2004, il va de soi que le Conseil d'Etat, par l'intermédiaire du Département de l'action sociale et de la santé, suivra avec une attention toute particulière le déroulement de l'exercice 2005 et ne manquera pas de tenir informée la Commission des finances de l'évolution de la situation.

Les explications détaillées concernant les différents points évoqués ci-dessus sont les suivantes :

I. Commentaires liés aux charges avant ajustement

Les **charges de personnel** se situent à 82,2 millions de F, soit un écart de 0.9 % par rapport au budget.

Les **charges d'exploitation** sont en baisse de 1,3 million de F (- 11,1 %) par rapport à 2003. Cet écart est lié à la diminution des honoraires d'intervenants externes.

Les **prestations d'aide financière** totales (assistance publique, avances AI/OCPA, RMCAS et asile), qui s'établissent à 221,8 millions de F, sont en hausse de 50,4 millions de F (+ 29,4%) par rapport à l'année précédente et supérieures de 11,7 % au budget 2004. Cette évolution s'explique comme suit :

- les charges d'**assistance publique** qui s'établissent à 99,4 millions de F (+ 23 % par rapport à 2003) représentent le principal facteur de progression des prestations d'aide financière. Cette évolution s'explique par l'augmentation de 826 dossiers financiers (4228 dossiers en 2004 par rapport à 3402 dossiers en 2003);
- les **avances AI/OCPA** sont traitées selon le schéma comptable prévu au budget 2004. Les charges et les produits sont intégrés aux comptes de fonctionnement. La modification de méthode augmente les charges de 33,7 millions de F comparativement à l'année précédente. Néanmoins, il faut remarquer une augmentation de 3 % du nombre moyen de dossiers, alors qu'une baisse de 15 % était attendue. La variation entre la charge budgétée et les prestations versées est de + 17.8 %;
- le **RMCAS** est stable et le nombre de dossiers constant pour 2004;
- les prestations aux **requérants d'asile** (61,4 millions de F) n'ont pas diminué aussi rapidement que prévu dans le budget 2004 (54,5 millions de F). Par rapport à l'exercice 2003, ces charges sont néanmoins en diminution de 1,9 million de F.

Les **charges d'amortissements** sont en augmentation de 0,14 million de F (2003 : + 18 %), en raison de l'intégration de nouveaux bâtiments (Praille 41 – Sainte-Clotilde 21).

Les **charges financières** sont en diminution comparativement à 2003, ce qui s'explique par d'importantes avances de trésorerie accordées par l'Etat dans le cadre de la mise en place du *cash-pooling*. Elles sont néanmoins supérieures au budget, dû en partie à l'hypothèque de l'immeuble Praille 41, dont les intérêts se trouvent désormais dans ce poste. De plus, l'Hospice général a fait face à une augmentation des frais facturés par la BCGe, qui n'étaient pas prévus au budget 2004.

Les montants correspondant aux augmentations de prestations d'assistance ont déjà été acceptés sous forme de dépassement de crédit pour un montant de 17 millions par la Commission des finances du Grand Conseil en date du 8 décembre 2004.

II. Commentaires liés aux produits

Les **subventions cantonales** se montent à 153,8 millions de F, soit une hausse de 12.3 % par rapport à 2003. Rappelons que la subvention cantonale – asile de 6,9 millions de F versée jusqu'en 2003 a été intégrée à la subvention ordinaire.

Les **subventions de la Confédération en matière d'AI** et plus particulièrement dans le domaine de la prise en charge des personnes toxico-

dépendantes diminuent de 31,8 % par rapport à 2003, soit 0,9 million de F. Rappelons que la politique fédérale en matière de toxicodépendance a conduit l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) à supprimer la subvention des institutions n'ayant pas un taux de 50 % de personnes invalides (en processus AI), ce qui a un impact direct sur les résultats de la Maison de l'Ancre.

Les **remboursements des collectivités publiques** à l'Hospice général (notamment chômage, AI et refacturation Asile), qui s'établissent à 106,2 millions de F, sont en hausse de 31,6 millions de F (+ 42,4 %) par rapport à l'année précédente. Cette évolution s'explique essentiellement par le changement de traitement comptable des prestations d'avances AI/OCPA correspondant à un montant de 38,5 millions de F.

III. Commentaires liés aux corrections

Dans le cadre de l'exercice 2003, les réviseurs externes ont émis un certain nombre de réserves relatives à l'approbation des comptes. Plusieurs projets d'envergure ont été initiés courant 2004 par l'Hospice général afin de préciser des règles de gestion et des procédures, notamment à l'Action sociale. En outre, un projet de sécurisation des métiers comptables est en cours afin de régler les problèmes récurrents liés aux applications informatiques. Ce projet devrait aboutir dans le courant de l'année 2005.

Afin d'aller dans le sens d'une levée des réserves des réviseurs, trois points ont été particulièrement abordés dans le cadre du bouclage des comptes 2004. Il s'agit des avances AI, de la facturation aux garants et des prestations indûment perçues.

Les points ci-dessous ont fait l'objet de discussions avec le réviseur externe de l'institution, PriceWaterhouseCoopers. Dans la mesure où le travail de révision reste à finaliser, le conseil d'administration de l'Hospice général a pris connaissance des comptes et devrait les approuver, ainsi que les remarques des auditeurs externes, d'ici la fin du présent mois.

A. *Les avances AI/OCPA*

Les avances AI/OCPA représentent des prestations d'assistance délivrées par l'Hospice général dans l'attente d'une décision de l'Office cantonal de l'assurance-invalidité (OCAI). Dans le cas de situations donnant droit à des prestations complémentaires, une décision de l'Office cantonal des personnes âgées (OCPA) est également rendue.

Deux problèmes apparaissent aujourd'hui : d'une part, des montants figurant sous la rubrique « avances AI » ne sont pas documentés et, d'autre part, l'estimation de la provision pour risque de non-recouvrement a été sous-évaluée.

En 2004, l'OCAI a rendu un grand nombre de décisions quant aux dossiers en attente depuis plusieurs années. De ce fait l'Hospice général peut désormais baser son analyse sur davantage d'informations.

Situation de départ

Au 31 décembre 2003, le solde ouvert au bilan concernant les avances AI/OCPA est de 74 millions de F brut.

En 2004, 37,1 millions de F d'avances AI/OCPA ont été versées à des usagers. Compte tenu des remboursements faits par l'OCAI et de l'utilisation de la provision, il reste un solde au bilan de 81,4 millions de F brut.

Etape 1

Par une analyse plus approfondie des composantes de ces 81,4 millions de F, l'Hospice général s'est aperçu qu'un montant de 3,8 millions de F ne présentait pas de justificatifs. Après examen, il ressort que les données de ces dossiers ont vraisemblablement été supprimées lors des migrations informatiques successives. Cette créance doit être comptabilisée en perte, puisque d'un point de vue comptable, elle n'est pas documentée et n'est donc pas justifiée.

81,4 millions de F – 3,8 millions de F = 77,6 millions de F

Etape 2

L'évaluation du taux de non-recouvrement (et donc le taux de provision nécessaire), se base, comme le montre le tableau ci-dessous, sur la différence entre les montants avancés et les montants des remboursements reçus, soit pour 100,6 millions de F avancés, un remboursement obtenu de 80,8 millions de F.

De ce fait, la provision générale pour risque de non-recouvrement doit donc s'élever à 20 % et non pas 10 % comme inscrit depuis plusieurs années.

	Montant des avances reconnues au bilan en millions	Montant des remboursements reçus en millions
Dossiers clôturés (certitude)	61,3	56,5
Dossiers à clôturer comptablement (forte probabilité)	39,3	24,3
Total	100,6	80,8

Pour les années antérieures à 2004, et cela depuis 1997, le taux utilisé pour le calcul de la provision avait été sous-évalué. Une provision exceptionnelle doit donc être prise au bilan pour la perte estimée de 15 millions de F concernant les dossiers à clôturer comptablement.

77,6 millions de F – 15 millions de F = 62,6 millions de F

Pour 2004, la provision générale pour risque de non-recouvrement de 20 % s'applique sur le montant de 62,6 millions de F – soit une nouvelle provision au bilan de 12,5 millions de F.

En résumé

La provision à constituer au 31 décembre 2004 s'élève donc à 27,5 millions de F (soit 15 millions de F + 12,5 millions de F). Il convient néanmoins de déduire de ce montant la provision existante au 31 décembre 2004 soit 8,4 millions de F (soit 27,5 millions de F – 8,4 millions de F = 19,1 millions de F).

Au final, le montant de la provision à reconstituer pour les avances AI/OCPA est de 19,1 millions de F.

B. La facturation aux garants

L'Hospice général, pour des raisons qui restent encore à élucider, a facturé à d'autres cantons des prestations concernant des Confédérés alors même que l'institution avait reçu parallèlement de la part d'autres organismes (AI, chômage, allocations familiales, allocations d'études) des remboursements sur ces mêmes prestations. Apparemment, ces recettes n'ont pas été intégrées dans la facturation. Ces montants cumulés depuis 2001 s'élèvent à 3,5 millions de F et concernent la quasi-totalité des cantons suisses et en aucun cas des usagers ou des institutions privées.

Un passif transitoire à hauteur du montant constaté (3,5 millions de F) doit être constitué au bilan (2,9 millions de F représentant les montants antérieurs à 2004 et 0,6 million de F en diminution des recettes obtenues en 2004).

Des collaborateurs sont spécifiquement dévolus à la résolution de ce problème. En outre, une lettre d'excuses de l'institution va être adressée aux cantons concernés. Une fois les faits et les responsabilités établis, des mesures appropriées seront prises à l'encontre des responsables de ce dysfonctionnement. De même, une organisation adéquate sera mise en place.

C. *Le non-remboursement des prestations indûment perçues*

Par le travail de son service des enquêtes et celui du contentieux, l'Hospice général prend des mesures qui permettent de recouvrer les montants indûment perçus par les usagers.

Cependant, certaines poursuites ne peuvent être engagées pour des raisons légales et d'autres aboutissent à un acte de défaut de biens et à une impossibilité de recouvrer la créance. Il est donc important de constituer une provision sur les pertes éventuelles futures. Le montant cumulé de cette rubrique est de 6 millions de F.

Afin d'être le plus proche de la réalité possible et en accord avec son réviseur, l'Hospice général a constitué une provision de 30 % sur ces montants, soit 1,8 million de F.

D. *En résumé*

Perte sur les avances AI suite aux migrations informatiques successives	3,8 millions de F
Provision complémentaire pour les avances AI/OCPA	19,1 millions de F
Passif transitoire pour la facturation aux garants	3,5 millions de F
Provision pour les montants indûment perçus	<u>1,8 millions de F</u>
Total	28,2 millions de F

Ce montant s'ajoute au total de dépassement budgétaire de **18,2 millions de F** et porte donc le dépassement budgétaire total 2004 de l'Hospice général à **46,4 millions de F**

IV. Le Conseil d'Etat prend les mesures nécessaires

Une séance a été tenue le vendredi 4 mars 2005 par la présidente du Conseil d'Etat et le président du Département de l'action sociale et de la santé (DASS) avec le conseil d'administration de l'Hospice général.

A cette occasion ont été confirmés les chiffres concernant les comptes 2004, à savoir la prise en compte d'un montant de 46,3 millions de francs qui couvre un déficit dû à des dépenses supplémentaires (croissance des prestations d'assistance), une augmentation de la provision concernant les avances assurance invalidité (AI) et la constitution d'un passif transitoire pour montants trop perçus à l'égard des cantons.

La séance tenue le 4 mars 2005 a démontré la nécessité de prendre des mesures dans le domaine de la gouvernance, des instruments de pilotage (tableaux de bord) ainsi que du système de contrôle interne. S'agissant particulièrement de la gouvernance, il ne s'agit pas d'un problème de

personnes mais d'un problème de structures et de système de prise de décisions.

Le Conseil d'Etat a pris connaissance des éléments qui sont ressortis de cette séance et a pris les décisions suivantes :

1. **Gouvernance** : le DASS examine sans délai avec l'Hospice général l'organisation actuelle de la gouvernance (conseil d'administration, relation avec la direction, organigramme, responsabilités, information, système de décision et de contrôle); d'autre part, le Conseil d'Etat déposera au mois d'avril au Grand Conseil un projet de loi modifiant l'organisation du système de gouvernance de l'Hospice général. Il appartiendra ensuite au parlement d'adopter, dans les meilleurs délais, le dispositif y relatif.
2. **Instruments de pilotage et tableaux de bord** : l'Hospice général, le DASS et le Département des finances définissent, dans un délai de quinze jours, des tableaux de bord contenant les informations indispensables au pilotage de l'institution par le Conseil d'administration. Ces tableaux de bord (évolution mensuelle des dépenses, du nombre de dossiers, des avances AI, etc.) doivent aussi servir à réévaluer le budget 2005 en fonction des données financières désormais connues.
3. **Contrôle interne et service financier de l'Hospice général** : le Conseil d'Etat décide de procéder à un audit du contrôle interne et du service financier de l'Hospice général. L'objectif est d'apporter ainsi un appui aux efforts déjà entrepris par la nouvelle direction générale pour améliorer l'organisation et le contrôle interne. Cet audit devrait permettre de valider et, le cas échéant, de renforcer le dispositif mis en place.

Le Conseil d'Etat souligne que la situation constatée et les mesures prises ne touchent en rien les droits des bénéficiaires ni les conditions de travail des collaboratrices et collaborateurs de l'institution. Elles ont pour objectif de donner à l'Hospice général les structures et les instruments nécessaires à une gestion autonome et responsable.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte de la présente réponse.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

Le chancelier :
Robert Hensler

La présidente :
Martine Brunschwig Graf