

Proposition présentée par les députés :

M^{mes} et MM. Jacques Blondin, Xavier Magnin, Delphine Bachmann, Jean-Marc Guinchard, Jean-Charles Lathion, Olivier Cerutti, Christina Meissner, Souheil Sayegh, Jean-Luc Forni, Bertrand Buchs, Sébastien Desfayes, Claude Bocquet

Date de dépôt : 1^{er} février 2022

Proposition de motion

Les missions de l'Hospice général : quel transfert de compétences pour les communes et les associations d'ici 2030 ?

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :

- les trois principales missions actuelles de l'Hospice général que sont l'aide sociale, l'aide aux migrants et la lutte contre l'isolement ;
- le faible transfert de compétences politiques aux communes selon le principe de subsidiarité ;
- la nécessité de confier aux communes davantage de responsabilités et d'autonomie politiques ;
- l'urgence pour l'Etat de réfléchir à la décentralisation d'une partie de ses missions ;
- l'importance de maintenir et de développer des prestations essentielles à la population aux niveaux associatif et communal,

invite le Conseil d'Etat

- à étudier les possibilités de maintien et de développement de prestations sociales essentielles à la population, à travers un transfert de compétences partiel de l'Hospice général aux communes et aux associations en ce qui concerne les prestations actuellement assurées par celui-ci en matière d'aide aux migrants et de lutte contre l'isolement ;

- à étudier la mise en œuvre, les coûts et l'échéancier dudit transfert à l'horizon 2030 ;
- à étudier les dispositions transitoires spécifiant le mode d'accompagnement de l'Etat auprès des communes, notamment en matière financière, pendant les premières années dudit transfert, si celui-ci venait à être réalisé ;
- à étudier la reconfiguration de l'Hospice général et de ses missions, si ce transfert de compétences aux communes et aux associations venait à être réalisé ;
- à rendre au Grand Conseil un rapport exhaustif sur ces demandes d'étude avec ses conclusions.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

L'Hospice général assure parmi ses nombreuses activités, trois missions principales que sont l'aide sociale, l'aide aux migrant-e-s ainsi que la lutte contre l'isolement.

L'aide sociale (27 000 personnes suivies en 2020) concerne vingt-deux centres d'action sociale (CAS) répartis dans le canton et concentre les actions suivantes dans le cadre de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI) et de son règlement d'exécution : l'information, le conseil et l'orientation des personnes qui demandent une aide ; l'accompagnement social et administratif ; la réinsertion sociale ainsi que la formation et la réinsertion professionnelles ; l'aide financière et la prévention (activités et ateliers thématiques).

L'aide aux migrants (6265 personnes suivies en 2020) concerne une vingtaine de lieux dans le canton et concentre les actions suivantes dans le cadre de la loi fédérale sur l'asile (LAsi), des ordonnances fédérales et des directives cantonales y relatives : l'accompagnement social et administratif ; l'octroi d'une assistance financière et de prestations en nature aux personnes migrantes ; l'hébergement de personnes issues de l'asile en centres d'hébergement collectif ou en logements individuels ; la dispensation de cours, de formations et d'activités d'insertion socio-professionnelle.

La lutte contre l'isolement, consistant essentiellement en des activités seniors, concentre les actions suivantes en lien permanent avec des seniors de tous les âges et le réseau associatif : la prévention de l'isolement, la sortie de la solitude et le maintien à domicile des personnes âgées ; l'organisation d'animations (Centre d'animation pour aînés – CAD) et de séjours vacances (Nouvelle Roseraie) ainsi que la création d'associations seniors et de clubs.

Genève et le principe de la subsidiarité

Genève concentre actuellement une multitude de missions que les communes et les associations pourraient elles-mêmes assurer, coordonner et conduire avec plus d'efficacité. En effet, celles-ci se voient déjà déléguer certaines d'entre elles qui permettent d'assurer une action de proximité plus ciblée et donc plus viable, lorsqu'elles ne pallient pas tout simplement les défaillances de l'Etat en matière d'obligations constitutionnelles, notamment en matière d'action sociale.

La centralisation de la presque totalité des politiques publiques entre les mains du Conseil d'Etat, indépendamment des contrats de prestations et des quelques tâches dévolues aux communes, empêche ainsi la pleine réalisation d'autres missions tout aussi élémentaires au plus près de la population locale et de ses besoins quotidiens.

Notre canton, sans doute modelé par un trop grand nombre de gouvernements majoritairement radicaux attachés à un Etat central fort au prix d'un endettement abyssal, peine toujours à composer avec une valeur pourtant essentielle qui a permis de forger la Suisse moderne actuelle et son succès institutionnel ; une valeur qui constitue encore aujourd'hui la clé de sa stabilité et de son efficience politiques : la subsidiarité.

Si la constitution genevoise dispose en son article 133, alinéa 1 que « la répartition des tâches est régie par les principes de proximité, de subsidiarité, de transparence et d'efficacité », le Conseil d'Etat n'a pour l'heure consenti qu'à quelques concessions dans le cadre des trois trains de mesures de la loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton (LRT-1/2/3) adoptées entre 2016 et 2017 : accueil parascolaire, prestations financières sociales extraordinaires, politique en faveur des personnes âgées à domicile, réglementations locales du trafic, soutien à la création culturelle et mise à disposition d'infrastructures sportives ; des tâches limitées qui viennent s'ajouter à la gestion des déchets, au service de feu, à la police municipale ainsi qu'à l'entretien des routes et des infrastructures communales.

Peut-on dès lors considérer nos communes comme des collectivités locales autonomes avec une réelle marge de manœuvre ? Nous voici loin des principes de la Constitution fédérale, laquelle dispose avec plus de conviction et d'engagement que la constitution genevoise que « l'attribution et l'accomplissement des tâches étatiques se fondent sur le principe de subsidiarité » (art. 5a) et que « la Confédération n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération » (art. 43a, al. 1).

Plus de compétences pour les communes et les associations

Si les associations constituent des partenaires indispensables à la pleine réalisation des politiques publiques au service de la population cantonale, les communes, en tant que « base[s] essentielle[s] des systèmes

démocratiques¹ », le sont davantage et doivent en conséquence être mieux valorisées et associées à l'action de l'Etat.

« En tant que niveau de gouvernement le plus bas, les communes sont les plus proches de la population. En raison des nombreuses prestations publiques qu'offrent les communes, elles sont souvent le premier point de contact au niveau des préoccupations et des besoins de la population touchant directement à leur cadre de vie. Elles incarnent ainsi l'Etat dans une large mesure². »

C'est la raison de cette motion, laquelle invite le Conseil d'Etat :

- à étudier les possibilités de maintien et de développement de prestations sociales essentielles à la population, à travers un transfert de compétences partiel de l'Hospice général aux communes et aux associations en ce qui concerne les prestations actuellement assurées par celui-ci en matière d'aide aux migrants et de lutte contre l'isolement ;
- à étudier la mise en œuvre, les coûts et l'échéancier dudit transfert à l'horizon 2030 ;
- à étudier les dispositions transitoires spécifiant le mode d'accompagnement de l'Etat auprès des communes, notamment en matière financière, pendant les premières années dudit transfert, si celui-ci venait à être réalisé ;
- à étudier la reconfiguration de l'Hospice général et de ses missions, si ce transfert de compétences aux communes et aux associations venait à être réalisé ;
- à rendre au Grand Conseil un rapport exhaustif sur ces demandes d'étude avec ses conclusions.

En effet, il apparaît que l'aide aux migrants pourrait être dévolue aux associations dont les buts et le personnel spécialisé dans l'accompagnement, le soutien et l'intégration constituent sans doute de meilleurs atouts et relais sur le terrain auprès des personnes concernées.

Quant à la lutte contre l'isolement, celle-ci fait déjà partie des compétences exclusives des communes, telles que prévues à l'article 4, alinéa 2, lettre b par la loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton (1^{er} train) (LRT-1) :

¹ LADNER, Andreas, HAUS, Alexander, *Accomplissement des tâches communales en Suisse. Organisation, responsabilités et effets*, Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP – UNIL), Lausanne : EPFL Press, 2021, p. 19.

² *Ibidem*.

Art. 4 Politique en faveur des personnes âgées

¹ La politique en faveur des personnes âgées est une tâche conjointe du canton et des communes.

Personnes à domicile – Tâches des communes

² Les communes sont exclusivement compétentes pour les tâches de proximité, à savoir :

- a) favoriser la participation des personnes âgées dans tous les domaines de la vie sociale ;
- b) lutter contre leur isolement ;
- c) les soutenir dans toutes les tâches de la vie quotidienne qui ne sont pas de la compétence exclusive du canton au sens de l'alinéa 5 du présent article ;
- d) les informer, ainsi que leur entourage, sur les prestations existantes.

³ Les communes peuvent déléguer tout ou partie de l'exécution de ces tâches à une autre commune ou à une organisation publique ou privée.

Ainsi, la lutte contre l'isolement assurée par l'Hospice général pourrait faire l'objet d'un transfert de compétences aux communes. Si l'Hospice général conserve le CAD et la Nouvelle Roseraie, rien n'empêche les communes de remplir les missions restantes : la prévention de l'isolement, la sortie de la solitude, le maintien à domicile des personnes âgées ; l'organisation d'animations et de séjours vacances ainsi que la création d'associations seniors et de clubs au niveau communal ou intercommunal. Rappelons à cet effet que 82,3% des communes suisses assument aujourd'hui l'aide et l'assistance aux personnes âgées³.

Avec cette proposition de transfert de l'aide aux migrants aux associations et de la lutte contre l'isolement aux communes, il ne s'agit pas de brader voire de supprimer des prestations, mais bien de les transférer, de les maintenir et de les développer aux niveaux associatif et communal.

Transfert aux communes et équivalence fiscale

Le transfert de la lutte contre l'isolement aux communes devra être étudié dans le respect du principe d'équivalence fiscale développé à l'article 43a, alinéas 2 et 3 de la Constitution fédérale :

³ *Idem*, p. 63.

Art. 43a Principes applicables lors de l'attribution et de l'accomplissement des tâches étatiques

² *Toute collectivité bénéficiant d'une prestation de l'Etat prend en charge les coûts de cette prestation.*

³ *Toute collectivité qui prend en charge les coûts d'une prestation de l'Etat décide de cette prestation.*

Autrement dit, si transfert de compétences il y a et si celles-ci sont assurées par les communes, l'Etat devra consentir à leur transférer également la conduite et la marge de manœuvre politiques nécessaires y liées, ceci afin que les missions transférées puissent être réalisées en toute efficacité à l'aune de l'expérience et du jugement des communes elles-mêmes.

Ce transfert permettra non seulement de renforcer modestement l'autonomie des communes, mais également d'amorcer la réflexion sur les réformes structurelles de l'Etat.

En effet, depuis plusieurs années, les réformes nécessaires à une refonte de la puissance publique sont dans l'impasse : la réforme de l'Etat est devenue soit un impensé du débat politique soit une question purement comptable à court terme.

Il devient donc urgent et nécessaire de repenser le périmètre de l'Etat et de remettre le principe de subsidiarité au cœur des politiques publiques.

L'Etat doit pouvoir se concentrer sur de grandes missions clairement définies : les questions régaliennes (sécurité, politique carcérale), la formation, la santé (en complémentarité du privé) ainsi que le financement et l'allocation de l'aide sociale individuelle.

Il doit également conserver comme mission l'encadrement de certaines politiques publiques comme l'aménagement, la mobilité, l'environnement, la politique énergétique et l'attractivité économique du canton.

Pour ce qui concerne l'ensemble des tâches d'action de proximité, celles-ci peuvent aisément faire l'objet d'un transfert total ou partiel aux communes, qui s'organiseraient comme elles le souhaitent en fonction de leur taille et de leurs moyens (pilotage communal unique ou fondation, regroupement intercommunal, etc.).

Les tâches considérées comme ne relevant ni de l'Etat ni de l'action de proximité des communes feraient l'objet de délégations du service public au secteur associatif.

Dans le cadre de cette motion, l'Hospice général se concentrerait en conséquence uniquement sur l'accompagnement social, si ce transfert de compétences aux associations et aux communes venait à être réalisé.

Alors que nous attendons depuis plusieurs années, des réformes crédibles et viables en matière d'action sociale, le projet de réforme de la LIASI, actuellement en consultation, traduit une fois encore l'incapacité de notre canton à réfléchir durablement à une réforme structurelle responsable de l'action sociale qui ne passerait pas par une hypertrophie de ses missions et de ses moyens ou par une délégation de charges aux communes sans que celles-ci puissent être entièrement autonomes en matière de politique sociale.

Cette motion invite justement le Conseil d'Etat à réfléchir à un transfert partiel de compétences aux associations et aux communes, ceci afin de juguler l'asphyxie de l'Hospice général et de reconfigurer ses missions et ses moyens ainsi que de répondre de la meilleure manière aux besoins de la population en lui assurant des prestations égales voire meilleures à échelon local ou associatif.

Pour toutes ces raisons, nous vous invitons, Mesdames et Messieurs les députés, à faire bon accueil à la présente proposition de motion.