

Proposition présentée par les députés :

M^{mes} et MM. Xavier Magnin, Delphine Bachmann, Jacques Blondin, 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'Institution genevoise de maintien à domicile : quel transfert de compétences pour les communes d'ici 2030 ?

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

- les prestations médico-sociales actuellement assurées par l'Institution de maintien à domicile en matière d'aide, de soin et de soutien aux seniors, aux adultes en situation de handicap, aux familles ainsi qu'aux proches aidants ;
- 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 à échelle communale,

invite le Conseil d'Etat

- à étudier les possibilités de maintien et de développement de prestations essentielles à la population, à travers un transfert de compétences partiel

de l'Institution genevoise de maintien à domicile aux communes en ce qui concerne les prestations sociales actuellement assurées par celle-là ;

- à étudier la mise en œuvre, les coûts et l'échéancier dudit transfert à 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'Institution genevoise de maintien à domicile et de ses missions, si ce transfert de compétences aux communes 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'Institution genevoise de maintien à domicile assure plusieurs prestations médico-sociales selon les besoins de différentes catégories de la population : l'aide, le soin et le soutien aux seniors, aux adultes en situation de handicap, aux familles ainsi qu'aux proches aidants.

Les missions auprès des seniors comprennent notamment les soins infirmiers, les hospitalisations à domicile, une aide pratique et la possibilité de résider en immeuble avec encadrement pour personnes âgées – IEPA.

Les missions auprès des adultes en situation de handicap comprennent notamment les soins infirmiers, les hospitalisations à domicile, une aide pratique, l'ergothérapie et les repas à domicile.

Les missions auprès des familles comprennent notamment une équipe de répit aux familles avec enfants gravement malades, les soins de la mère et de l'enfant et le soutien aux parents.

Les missions auprès des proches aidants comprennent notamment les deux unités d'accueil (UATR), une équipe de répit aux familles avec enfants gravement malades et l'installation d'un système d'appel à l'aide.

L'Institution genevoise de maintien à domicile assure également des soins palliatifs à domicile et une gériatrie communautaire ainsi que des prestations COVID-19 ; elle comprend également une unité mobile d'urgences sociales – UMUS.

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 pourtant 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'une dette abyssale, 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.

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.

« 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 essentielles à la population, à travers un transfert de compétences partiel de l'Institution genevoise de maintien à domicile aux communes en ce qui concerne les prestations sociales actuellement assurées par celle-ci ;
- 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'Institution genevoise de maintien à domicile et de ses missions, si ce transfert de compétences aux communes 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 les prestations sociales actuellement assurées par la régie publique pourraient être dévolues aux communes, qui constitueraient sans doute de meilleurs atouts et relais sur le terrain auprès des personnes concernées.

D'ailleurs, la politique de soutien social en faveur des personnes âgées, notamment des personnes à domicile, relève pour partie déjà de la seule compétence des communes, selon l'article 4, alinéa 2, lettre b de la loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton (1^{er} train) (LRT-1) :

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.

² *Ibidem.*

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.*

Le reste des prestations actuellement entre les mains de l'Etat pourrait donc faire l'objet d'un transfert partiel de compétences aux communes, ce qui nécessiterait de revenir sur la répartition des tâches actuellement dévolues au canton et définies par l'article 4, alinéas 4 et 5 de la loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton (1^{er} train) (LRT-1) :

Personnes à domicile – Tâches du canton

⁴ *Le canton est exclusivement compétent pour les prestations de soins à domicile.*

⁵ *Le canton est également exclusivement compétent pour les actions ayant pour but de préserver l'autonomie des personnes âgées, lorsque leur état de santé ou de dépendance exige des soins et une aide pratique, à savoir :*

- a) *les prestations d'aide, comprenant notamment l'alimentation et la sécurité à domicile ;*
- b) *les prestations d'aide au ménage à domicile, qui incluent les tâches d'économie domestique, pour autant que les besoins requis aient fait l'objet d'une évaluation ;*
- c) *les prestations et mesures de soutien et d'accompagnement aux proches aidants.*

Ainsi, les prestations liées à l'autonomie des personnes âgées seraient désormais assurées par les communes et non plus par l'Etat. 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 soutien social auprès d'une population vulnérable, notamment les personnes âgées, il ne s'agit pas de

³ *Idem*, p. 63.

brader voire de supprimer des prestations, mais bien de les transférer, de les maintenir et de les développer à échelle communale.

Transfert aux communes et équivalence fiscale

Le transfert des mesures d'aide et de soutien 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 :

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 politique nécessaires, 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'Institution genevoise de maintien à domicile se concentrerait en conséquence uniquement sur les prestations médicales, si ce transfert de compétences aux communes venait à être réalisé.

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