

Date de dépôt: 8 janvier 2002

Messagerie

Rapport

de la Commission des finances chargée d'étudier le projet de loi de M^{mes} et MM. Christian Brunier, Laurence Fehlmann Rielle, Mireille Gossauer-Zurcher et Pierre Marti accordant une subvention annuelle de fonctionnement à l'Association Textura - Genève (exercices 2001, 2002 et 2003)

Rapporteur: M. Alberto Velasco

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission des finances, sous la présidence de M. Philippe Glatz, s'est réunie le 19 décembre 2001 pour examiner le rapport du projet de loi 8500 renvoyé à notre commission par le Grand Conseil lors de sa séance de décembre 2001.

M^{me} Micheline Calmy-Rey, présidente du département des finances, et M. Pierre-François Unger, président du département de l'action sociale et de la santé (DASS), ont participé aux travaux de la commission, assistés de :

M^{me} Marie Da Roxa, secrétaire générale du DASS,

M. Jean-Paul Pangallo, directeur du budget,

M. D. Ritter, directeur financier.

Par ailleurs, la commission a eu l'occasion d'entendre les représentants de l'association Textura, lors de sa séance du 6 juin 2001. Le compte rendu de cette audition est détaillé dans le rapport de la commission des finances, PL 8500-A, du 17 septembre 2001.

Préambule

But de la coopérative

Créée en 1994, la coopérative Textura (sans but lucratif) s'inscrit dans un but social et environnemental.

Pour répondre à cet objectif elle collecte en « porte à porte », plusieurs fois par année, des textiles, vêtements, chaussures et jouets usagés pour être recyclés ou réutilisés après conditionnement, tâche qui s'inscrit dans la politique environnementale adoptée par ce Grand Conseil.

Le but étant aussi la création d'emplois et l'encadrement pour des personnes qui, par leur statut social : âge, formation, manque de formation, déqualification, ont peu de chances d'être employées par des entreprises à but lucratif. *Il est bien évident que nous n'aurions pas besoin de tels projets si notre économie pouvait répondre à l'espoir des 13 686 sans-emplois et des 9 483 chômeurs que comptait notre canton à la fin du mois de novembre 2001.*

Parmi cette population au chômage :

- 30,7 % ont une durée écoulée de un an ou plus ;
- 20,8 % ont entre 50 et plus de 60 ans ;
- 10,2 % ont moins de 25 ans !

Parmi les personnes employées par Textura :

- 90 % des emplois étaient (ou sont si la faillite n'a pas été prononcée) occupés par des femmes ;
- le personnel d'encadrement est âgé de 50 ans ou plus. Le chauffeur et le magasinier ont chacun 60 ans, la couturière est proche de l'âge de la retraite, l'administrateur est dans sa cinquantaine ;
- tout le personnel d'encadrement a été chômeur de longue durée avant d'être engagé en fixe.

Le projet Textura s'adresse donc tout particulièrement à une population marginalisée du monde du travail.

Enfin, cette démarche est appuyée par l'Association des communes genevoises (ACG) ainsi que par le canton.

Situation actuelle du projet.

Jusqu'à récemment, Textura était organisatrice d'un programme d'emploi temporaire fédéral pour chômeur (PETF). L'activité de l'association Textura a été prise en compte dans le programme fédéral de lutte contre le chômage. Elle en a été écartée suite à une directive fédérale et il y a eu une première tentative de soutien par les collectivités publiques dans le cadre de la commission de l'économie. Force a été de constater qu'il n'était pas possible de reprendre Textura dans le système fédéral, d'où la demande de certains députés de choisir une autre voie dans le cadre de mesures cantonales.

Dans le cadre de ce programme, le département de l'économie publique (en l'occurrence l'OCE) mettait à disposition des demandeurs d'emploi pour la collecte, le tri et le conditionnement des textiles usagés.

Depuis cette année 2001, le département de l'économie publique a décidé de restructurer les PETF (programme emploi temporaire fédéraux) en vigueur dans le canton et de concentrer les postes de chômeurs (60) dans une seule structure. De ce fait, Textura n'est plus organisateur pour ce programme bien que son utilité publique ne soit plus à démontrer.

Aujourd'hui, pour sauvegarder les prestations et l'emploi et éviter la disparition de Textura, il est indispensable que l'Etat de Genève intervienne en soutenant financièrement cette association et ses activités.

Programmes de Textura

Textura Genève offre une structure qui s'adresse à une population de jeunes peu ou pas qualifiés et qui sont à la recherche d'un premier emploi ; les **demandeurs d'emploi âgés de plus de 50 ans et dont le placement s'avère très difficile**. Elle permet à l'Etat d'offrir des places à ceux qui doivent, selon la loi, effectuer des travaux d'intérêts généraux. Textura-Genève peut ainsi continuer à **offrir plus de vingt postes à temps complet avec un encadrement par du personnel qualifié (huit postes)**.

En plus de la collecte des vêtements, Textura-Genève développe des activités telles que :

- l'exploitation d'un centre de pré-tri des textiles et de conditionnement, permettant d'approvisionner les réseaux de la coopération et de l'aide au développement dans différents pays où la principale population intéressée est celle des femmes en difficultés ;
- financement de programmes d'éducation et de formation dans les pays en voie de développement à partir des bénéfices dégagés ;

- l'exploitation d'une buanderie et d'un lieu de repassage en relation avec l'installation de boutiques de proximité et de caractère social dans les quartiers ;
- l'exploitation d'un atelier de couture qui offre des prestations à des associations, subventionnées ou non, telles que des compagnies théâtrales ou des associations patriotiques.

La collecte se fait au moyen de sacs distribués en « tous ménages » dans chaque commune du canton. Entre 75 et 90 tonnes sont ainsi récoltées.

Nombre de personnes occupées par Textura.

Ces dernières années, Textura offrait 25 postes de travail à plein temps définis selon directive de l'OCE. La coopérative n'avait pas le droit d'employer plus de personnes.

Ce projet de loi permet donc d'offrir 20 à 25 places de travail pour des personnes demandeuses d'emploi, avec un encadrement de 8 personnes, ce qui correspond à une trentaine de personnes. Vu le déficit d'offres de place de travail c'est un maximum de femmes, placées par l'OCE, qui bénéficient de ces postes.

Nombre de postes octroyés annuellement par l'OCE à Textura pour former des chômeurs-euses dans le cadre du programme d'occupations temporaires.

1994 : 25 postes

1995 : 25 postes

1996 : 25 postes

1997 : 20 postes

1998 : 20 postes

1999 : 20 postes

2000 : 20 postes

2001 : 20 postes

Ce nombre de postes a parfois été dépassé à la suite de la demande de l'OCE pour les périodes les plus aiguës de chômage. S'agissant souvent d'occupations temporaires de périodes de 6 mois, le nombre de personnes qui ont bénéficié, ou bénéficient, de cette aide peut atteindre 40 à 50 personnes.

Données financières**Budgets 2001 à 2003**

Charges d'exploitation	2001 (8 mois)	2002	2003
Charges en personnel (8 postes *)	347 631.00	508 681.00	508 681.00
Loyers ateliers et boutiques	74 704.00	112 056.00	112 056.00
Acquisition matériel (sacs, véhicules, etc.)	92 244.00	100 844.00	100 844.00
Entretien et réparations	2 000.00	2 000.00	2 000.00
Amortissements	13 500.00	13 500.00	13 500.00
Assurances	2 000.00	3 000.00	3 000.00
Energie	3 200.00	4 800.00	4 800.00
Frais administratifs et formation	13 500.00	29 100.00	29 100.00
Publicité	2 500.00	3 000.00	3 000.00
Autres frais (révision, impôts, etc.)	<u>11 000.00</u>	<u>19 000.00</u>	<u>19 000.00</u>
	562 279.00	795 981.00	795 981.00

* 8 postes, soit : 1 responsable administratif et financier - 2 chauffeurs et 1 aide - 1 blanchisseuse - 1 couturière - 1 aide de bureau

Produits d'exploitation	2001	2002	2003
	(8 mois)		
Produits nets d'exploitation	81 700.00	119 700.00	119 700.00
Allocations de tiers	175 000.00	230 000.00	230 000.00
Subvention Etat Genève	305 000.00	445 000.00	445 000.00
Produits divers (cotisations, dons, etc.)	<u>579.00</u>	<u>1 281.00</u>	<u>1 281.00</u>
	562 279.00	795 981.00	795 981.00

Travaux de la commission

Renvoi du projet en commission des finances

Lors de la séance plénière du Grand Conseil du 13 décembre 2001, traitant du budget 2002, et à la demande d'un certain nombre de députés, le rapport du PL 8500-A fut intégré au débat. A la suite de certaines questions soulevées par le groupe radical, notamment le fait que l'association ait une dette de 50 000 F, le rapport fut renvoyé en commission pour compléments d'information.

En préambule, les commissaires socialiste rappellent que le projet de loi a été voté en commission des finances en septembre 2001 par 9 oui (3 S, 2 AdG, 1 Ve, 1 R, 2 PDC) et 1 abstention (L), et que par ailleurs l'association se trouve dans une situation délicate dans la mesure où son propre budget n'a toujours pas été voté dans l'attente de la subvention cantonale.

Justification de la demande de subvention

Le groupe libéral entend bien l'utilité du programme Textura qui a été mis sur pied dans les années 1990, lorsque le canton a connu un fort taux de chômage. Ce pourcentage s'étant fortement réduit, il y a eu, sous la pression de la Confédération, une demande de cibler toutes les opérations d'aide au chômage qui gravitaient de part de d'autre de la République tout en reconnaissant qu'elles avaient certes joué un rôle incontestable. Après évaluation, certaines ont été choisies, ce qui n'a pas été le cas de Textura. Le

groupe libéral se montre donc sceptique sur le fait d'entrer en matière sur un programme qui n'a pas été retenu.

Le groupe socialiste fait remarquer que cette diminution de chômage n'a pas forcément bénéficié aux personnes de plus de 50 ans. Il y a donc toute une population pour laquelle le chômage n'a pas diminué. D'autre part, l'association Textura s'adresse aussi à des jeunes qui n'ont aucune qualification professionnelle. Elle leur offre un premier travail temporaire qui leur permet de se lancer sur le marché de l'emploi.

La couverture financière du projet a occupé les travaux de notre commission. A savoir si pour ce type de projet qui était censé passer par le droit des pauvres, il n'a pas l'impression qu'une telle chose puisse se faire sur proposition de députés au Grand Conseil. Il conviendrait dès lors d'avoir une note de l'un ou l'autre département concerné sur une somme de cette importance de manière à ce que les faits soient établis.

Couverture financière

Le président du département de l'action sociale et de la santé précise qu'il avait manifesté deux interrogations, d'une part sur l'absence d'avis de la direction générale des finances et, d'autre part, sur l'article de la constitution et de la loi portant règlement du Grand Conseil où il est dit que, lorsque des députés déposent un projet dont le montant excède 60 000 F, ils en prévoient la couverture. C'est là-dessus que les avis divergent, à savoir si, en cas d'excédent de recettes, cela peut être considéré comme une couverture en soi ou s'il convient de la trouver à toute dépense de plus de 60 000 F. Il serait opportun d'avoir l'avis d'un juriste sur ce point.

La présidente du département des finances ne pense pas que la question doit être posée à un juriste dans ces termes, dans la mesure où il s'agit de savoir quel est le financement. En effet, il est précisé, tant dans la loi que dans la constitution, que l'emprunt ne constitue pas un financement. Cet article n'a d'ailleurs jamais été appliqué à la lettre mais il a toujours été compris comme étant le souci de trouver un autofinancement pour les dépenses. En période de déficit, lors de demandes de subventionnement, les députés se sont trouvés dans l'obligation d'augmenter le déficit ou de trouver un moyen de financement. Dans le cas particulier de la demande de l'association Textura, la situation est différente, à savoir que l'Etat de Genève est largement autofinancé de par ses provisions et son excédent de revenus. Par conséquent, il n'emprunte pas. Il y aurait donc une possibilité actuellement d'adopter des projets de loi considérant qu'ils sont autofinancés,

interprétation qui pourrait s'appliquer au PL 8500. Cas échéant, l'avis d'un expert financier pourrait être demandé.

Le groupe des Verts, sans nier l'intérêt de la démarche de Textura, souhaiterait disposer d'une analyse juridico-financière, car il n'est pas certain que ledit projet tienne la route sous cette forme selon la loi portant règlement du Grand Conseil.

Le groupe de l'Alliance de gauche rappelle qu'une règle avait été établie, à savoir qu'une première demande de subvention devait faire l'objet d'une loi. Si elle était adoptée, elle devenait ensuite une subvention régulière inscrite au budget. Après vérification des statuts par le département des finances et établissement d'un rapport, la commission votait donc sur le principe d'accorder une subvention. Partant de là, le problème du financement se posait différemment. On ne demandait pas de trouver la couverture financière de la loi puisque la subvention était censée figurer au budget de l'année suivante. Dans le cas d'espèce, dès l'instant où la subvention pour Textura se situe hors cadre budgétaire, la loi portant règlement du Grand Conseil s'applique et la commission doit savoir sur quelle base le montant est prélevé, à l'exception de l'emprunt qui n'est pas possible. Une fois la loi votée, le Conseil d'Etat peut fort bien équilibrer son budget. Il lui paraît ainsi opportun de faire une loi pour toute demande faisant l'objet d'une subvention de façon à mettre en route le mécanisme de contrôle. La question n'est donc pas de savoir si c'est le député ou le Conseil d'Etat qui présente la demande de subvention.

Le département des finances est d'avis que la demande émane de députés pour une dépense nouvelle. Dans ce cas, la loi doit être financée. **En réalité, le financement existe dès l'instant où il y a un excédent de recettes non affectées qui peuvent être utilisées à ce titre.** Quant aux montants prévus pour la deuxième et la troisième année, ils seront intégrés dans les dépenses liées et ils figureront dans les lignes budgétaires. En cas de déficit, ils seraient dès lors pris sur l'emprunt. Il conviendrait toutefois de clarifier cela autant que faire se peut étant donné le manque de clarté de la norme applicable en l'espèce.

Encadrement des personnes au chômage

Le président relève l'importance de la remarque faite par le groupe libéral, à savoir que l'association financerait 8 postes pour s'occuper de 8 personnes en occupation temporaire. Cette proportion lui paraît en effet exagérée.

Le groupe socialiste considérant la remarque comme étant inexacte renvoie les commissaires à la page 3 du projet de loi où il est indiqué que les 8 postes sont destinés à encadrer 20 personnes. Cela dit, ce sont des personnes qui ont déjà passé par toutes les étapes du chômage et on peut considérer l'action de Textura comme étant le filet social offrant une possibilité de les remettre dans le circuit. Il est vrai qu'il serait préférable que ces personnes retrouvent rapidement un emploi rémunéré par l'économie, ce qui permettrait à l'Etat d'être dispensé de soutenir de tels projets. Par contre, il est désolant de constater que l'on fait du marchandage pour des gens qui ont subi un chômage de longue durée. C'est malheureusement la réalité du canton. Par ailleurs, le groupe socialiste tient à ajouter que les 8 postes d'encadrement sont mentionnés à tort comme étant du personnel qualifié. En réalité, dans le budget présenté à la page 5 du projet de loi ne figure qu'un responsable administratif et financier. Viennent ensuite des chauffeurs, couturières et aides de bureau qui proviennent de réinsertions de chômeurs potentiels. Leur activité n'est donc pas fondamentalement différente des autres 20 postes. De son point de vue, les allégations de M. Kunz n'ont pas de réalité et personne ne semble à même de les infirmer. C'est la raison pour laquelle son vote ne sera pas différent de celui qu'il a exprimé en septembre, à savoir qu'il soutiendra la poursuite de l'activité de Textura.

Le groupe de l'Union démocratique du Centre observe qu'il ne s'agit pas de 20 postes mais bien plus que cela.

Le président observe effectivement que l'association Textura ne s'adresse pas qu'à des personnes de plus de 50 ans. Il y a aussi des jeunes, peu ou pas qualifiés, qui sont à la recherche d'un premier emploi et une troisième catégorie de civilistes qui, selon la loi, doivent effectuer des travaux d'intérêt général. Il vaudrait la peine, le cas échéant, de connaître la proportion, notamment des civilistes.

Vote PL 8500

Commissaires présents au moment du vote : 14

Vote d'entrée en matière

Mise au vote l'entrée en matière du PL 8500 est acceptée par :

7 oui (2 AdG, 3 S, 1 Ve, 1 UDC)

4 non (3 L, 1 R)

3 abstentions (2 PDC, 1 R)

Vote article par article

Art. 1 – Subvention de fonctionnement

Amendement présenté par M. Meylan (L) :

1^{er} amendement consistant à supprimer la deuxième ligne en ne conservant que la subvention pour 2001.

Mis au vote cet amendement est rejeté par :

6 oui (3 L, 2 PDC, 1 R)

7 non (2 AdG, 3 S, 1 Ve, 1 UDC)

1 abstention (1 R)

2^e amendement présenté par M. Gautier (L): ajouter après ... pour les exercices 2002 et 2003

« ... *sous réserve de l'analyse du rapport d'activité* »

Mis au vote cet amendement est accepté à l'

Unanimité

Art. 3 – Evaluation (nouveau)

Amendement présenté par M. Velasco (S) :

« Au terme des trois ans, il sera procédé à une évaluation du travail accompli dans le cadre de l'Association Textura. »

Le président du département de l'action sociale et de la santé fait remarquer que l'article 3, tel que proposé par M. Velasco, prévoit une évaluation sur un projet de loi qui a déjà été évalué pour être non accepté par la Confédération. Il conviendrait de tirer un certain nombre d'enseignements sur ce qu'on entend par évaluation et ce qu'on en fait.

Intervenant sur cet aspect, M. Hiler (Ve) reste favorable à l'amendement dans la mesure où il ne s'agit pas des mêmes critères sur lesquels la commission aura à se prononcer

Mis au vote cet amendement est accepté à l'

Unanimité

L'ancien article 3 et l'article 4 deviennent respectivement les articles 4 et 5.

Art. 4 – Inscription au budget

Art. 5 – Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat

Mis au vote ces articles sont acceptés à l'

Unanimité

Vote final

Sans autres commentaires de la part des commissaires, le président soumet au vote d'ensemble le PL 8500

Mis au vote ce projet de loi est accepté par :

7 oui (2 AdG, 2 S, 1 Ve, 1 UDC)

4 non (3 L 1 R)

3 abstentions (2 PDC, 1 R)

Recommandation

La commission des finances vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à accepter le projet de loi 8500 tel que résultant de nos travaux.

Projet de loi (8500)

accordant une subvention annuelle de fonctionnement à l'Association Textura - Genève (exercices 2001, 2002 et 2003)

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

Art. 1 Subvention de fonctionnement

Une subvention de fonctionnement est accordée à l'Association Textura
Genève. Elle s'élève à :

- 305 000 F pour l'exercice 2001 ;
- 445 000 F pour les exercices 2002 et 2003.

Art. 2 Comptes et budget de fonctionnement

Elle est inscrite au budget et aux comptes, à la rubrique 84.11.00.365.XX
(subventions accordées aux institutions privées par la Direction générale de
l'action sociale) pour les exercices 2001, 2002 et 2003.

Art. 3 (nouveau) Evaluation

Au terme des trois ans, il sera procédé à une évaluation du travail accompli
dans le cadre de l'Association Textura.

Art. 4 Inscription au budget

Le montant de la subvention est financé par une ligne budgétaire inscrite au
budget de l'Etat.

Art. 5 Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat

La présente loi est soumise aux dispositions de la loi sur la gestion
administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993, et de la
loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation
des politiques publiques, du 19 janvier 1995.

Secrétariat du Grand Conseil**PL 8500**

Projet présenté par les députés:

M^{mes} et MM. Christian Brunier, Laurence Fehlmann-Rielle, Mireille Gossauer-Zurcher et Pierre Marti

Date de dépôt: 24 avril 2001

Messagerie

Projet de loi**accordant une subvention annuelle de fonctionnement à l'Association Textura - Genève (exercices 2001, 2002 et 2003)**

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

Art. 1 Subvention de fonctionnement

Une subvention de fonctionnement est accordée à l'Association Textura Genève. Elle s'élève à :

- 305 000 F pour l'exercice 2001 ;
- 445 000 F pour les exercices 2002 et 2003.

Art. 2 Comptes et budget de fonctionnement

Elle est inscrite au budget et aux comptes, à la rubrique 84.11.00.365.XX (subventions accordées aux institutions privées par la Direction générale de l'action sociale) pour les exercices 2001, 2002 et 2003.

Art. 3 Inscription au budget

Le montant de la subvention est financé par une ligne budgétaire inscrite au budget de l'Etat.

Art. 4 Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat

La présente loi est soumise aux dispositions de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993, et de la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques, du 19 janvier 1995.