

Date de dépôt: 28 février 2006

Messagerie

Rapport

de la Commission des affaires sociales chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat sur l'Hospice général (J 4 07)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de Mme Christiane Favre

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des affaires sociales a consacré 13 séances au traitement de cet objet, le 30 août, les 6, 13, 27 septembre, les 15, 22, 29 novembre, les 6, 13, 20 décembre 2005, les 10, 17, 24 et le 31 janvier 2006, sous les présidences successives de M^{mes} Laurence Fehlmann-Rielle et Anne-Marie von Arx Vernon. M. Pierre-François Unger, conseiller d'Etat en charge du DAS, puis M. François Longchamp, conseiller d'Etat en charge du DSE ont éclairé nos travaux et les séances ont tour à tour bénéficié de l'experte présence de M^{me} Marie Da Roxa, secrétaire générale, de M. Pierre-Antoine Gobet directeur de cabinet au DASS, M. Jean-Marc Guinchard, directeur DGS, et de M. Michel Gönczi, directeur DGAS. Enfin, MM. Didier Grosrey, Maximilien Luecker et Hubert Demain ont assuré la prise des procès-verbaux avec une exactitude vivement appréciée du rapporteur.

Contexte

Déposé par le Conseil d'Etat, ce projet de loi s'inscrit dans le contexte général du quasi-doublement du nombre des dossiers traités par l'Hospice général entre 1997 et 2004 et dans celui, plus spécifique, du déficit de 46 000 000 de francs relevé dans les comptes 2004 de l'Hospice général. Après avoir entendu le conseil d'administration de l'institution, le Conseil d'Etat décidait de plusieurs mesures :

- 1) un audit du contrôle interne de l'Hospice général ainsi que de sa fonction finances.
- 2) la définition d'indicateurs permettant l'élaboration de tableaux de bord indispensables au pilotage de l'institution (évaluation mensuelle des dépenses, du nombre de dossiers, des avances AI, etc.).
- 3) l'analyse et la redéfinition de la gouvernance de l'institution : rôle et responsabilités des organes internes, relations avec l'Etat, système de prise de décisions, etc.

Le projet de loi 9575 répond à cette troisième mesure.

Objectif du projet de loi :

- Offrir un cadre institutionnel performant à l'Hospice général, dont la tâche fondamentale est d'appliquer la politique sociale dans le cadre délimité par les autorités compétentes, soit le Grand Conseil et le Conseil d'Etat.
- Fournir à l'institution les outils modernes de gestion d'un établissement de cette envergure.
- Définir le statut de l'Hospice général et ses relations avec l'autorité de surveillance, ses missions, son organisation et son fonctionnement (contrôle financier et de gestion notamment) ainsi que le rôle respectif de ses organes et les relations entre ces derniers.

Premières discussions de la commission, premières prises de position

Les premiers échanges de la commission portent essentiellement sur les causes des problèmes rencontrés par l'institution, sur des questions de portée générale, sur la nécessité de lier ce débat à d'autres objets en attente, mais aussi sur l'urgence d'apporter des solutions de bonne gouvernance à l'institution. Ces préoccupations se liront mieux au fil des questions posées aux personnes auditionnées, des prises de position respectives, des

amendements et des premier, deuxième et troisième débats dont ce rapport rendra compte, en essayant toutefois d'éviter les redites et les redondances.

Après une présentation « Power Point » très complète du projet par le M. Pierre-François Unger, président du DASS, les questions deviennent plus précises, un député (Ve) pose une question de fond qui deviendra récurrente. La nécessité de doter l'Hospice général du statut d'établissement public autonome, alors que l'assistance publique constitue une tâche étatique.

M. Pierre-François Unger rappelle alors que le principe d'autonomie de l'hospice est fort ancien et inscrit dans la Constitution. Que cette autonomie favorise l'esprit d'entreprise de l'institution. Que la révision de ce principe aurait un coût supérieur aux bénéfices escomptés et qu'une absorption de l'hospice par l'Etat entraînerait vraisemblablement une baisse sensible des dons privés. Il remarque enfin que les bénéficiaires de prestations entretiennent souvent une méfiance à l'égard de l'Etat lorsqu'il s'agit de dévoiler leur indigence.

Remerciant le département d'avoir déposé ce projet de loi qui répond à une urgence, un député (L) déclare que les réponses apportées aux dysfonctionnements de l'hospice lui semblent satisfaisantes. La limitation du nombre de sièges dévolus aux élus dans le conseil d'administration va dans le bon sens, mais il juge encore souhaitable d'en réduire le nombre total et déclare qu'il ne serait pas sain de d'étatiser l'institution. Un député du même parti revient sur l'importance du contrat de prestations qui permet de fixer des objectifs et de réfléchir sur la manière de les atteindre.

Un député (UDC) déclare que son groupe soutiendra vraisemblablement le même point de vue.

Un député (S) regrette l'exclusion des élus au sein du conseil d'administration et juge qu'elle ne règlera rien. Il note aussi que l'aide sociale ne s'inscrit pas dans une logique de marché et que la cohabitation d'un conseil d'administration et de son autorité de tutelle aboutit souvent à un rejet mutuel des responsabilités. Il estime que le statut de service public permettrait d'éviter les doublons et de rationaliser les coûts. Il estime en conclusion que l'avenir des prestations sociales est en jeu et préconise d'attendre certains résultats avant de donner à l'hospice la forme qu'il convient.

Un député (AdG) se dit d'accord d'étudier l'opportunité d'un rattachement de l'hospice à l'Etat, mais estime qu'il convient de définir en priorité les besoins auxquels l'institution doit répondre. Il estime que certaines propositions du projet de loi conduisent à une forme de professionnalisation des commissaires. Il déclare enfin que son groupe est

réticent au principe des mandats de prestations et que le projet ne tient pas compte du principe de polyvalence de l'institution.

Un député (Ve) note que son groupe est plutôt favorable à une réduction du nombre des sièges au sein des conseils d'administration mais résolument opposé au retrait total des élus en leur sein, au titre que l'Etat, qui assume les risques financiers doit être représenté. Il dit également ne pas saisir l'aspect entrepreneurial de l'aide sociale.

Plusieurs députés ayant demandé un vote d'entrée en matière avant les auditions, elle est mise aux voix :

Pour :	5 (1 UDC, 2 L, 1 PDC, 1 R)
Contre :	—
Abstentions :	2 (2 S)

L'entrée en matière est acceptée.

Note : afin de permettre au bureau de préciser les modalités d'application de l'article 24 de la loi portant règlement du Grand Conseil B1 0 1, avis sollicité par une majorité des membres de la commission, les travaux de cette dernière ont été suspendus après une première lecture des articles 1 à 17, et l'audition de M. Claude Torracinta. Ces deux points seront repris après l'élection du Grand Conseil du 3 octobre, par la commission dans sa nouvelle formation. Il sera donc fait un compte rendu groupé de la première lecture et allégé de la deuxième audition. Par ailleurs, dans sa nouvelle composition, la commission s'exprimera à nouveau sur l'entrée en matière.

Première audition de MM. Claude Torracinta, président du conseil d'administration de l'Hospice général, Dominique Belli, vice-président et Alain Champod, membre du conseil.

M. Torracinta informe la commission que le conseil d'administration a pu examiner le projet de loi et faire part de son point de vue au Conseil d'Etat. Il observe qu'une majorité des administrateurs se félicite de voir le statut d'établissement de droit public de l'Hospice général confirmé et son autonomie de gestion réaffirmée. Le conseil approuve à l'unanimité l'inscription des prestations en faveur des requérants d'asile. Une large majorité de ses membres approuve le principe d'un mandat de prestations, espérant une clarification des rôles de chacun. Si une minorité souhaite le maintien du nombre d'administrateurs, la majorité approuve la diminution de ce nombre en notant que cette réduction et la suppression du bureau permettront sans doute au conseil d'être mieux informé. Enfin, les administrateurs sont satisfaits de voir la collaboration entre partenaires

publics et privés (collaboration avec l'OCE, par exemple) confirmée dans la loi.

M. Belli note que la présence d'un représentant du DASS aux séances du conseil d'administration améliorera l'interaction entre l'organe de contrôle et l'établissement public autonome. La réduction du nombre d'administrateurs, quant à elle, permettra de garder le débat politique au Grand Conseil, laissant le conseil d'administration se concentrer sur la gestion.

Mentionnant la genèse de ce projet de loi, un député (R) demande si ce texte apporte de véritables solutions aux difficultés précédemment rencontrées et s'il donne les moyens d'une gestion autonome. Jugeant que les relations entre l'hospice et, respectivement, le Conseil d'Etat et le Grand Conseil sont problématiques, il demande si ce projet de loi permettra à l'institution d'assumer l'entière responsabilité de sa gestion.

Tout en admettant qu'il est impossible de garantir qu'à l'avenir tout sera parfait, M. Torracinta rappelle que l'avantage de ce projet est la clarification des rôles et l'institution d'un mandat de prestations. Il note également que depuis 2004, en particulier depuis l'arrivée du nouveau directeur et dans un contexte de forte augmentation des demandes d'aide, une véritable réorganisation de l'hospice a été initiée. Elle concerne notamment les finances, l'informatique et le contrôle des prestations.

M. Belli ajoute que le projet de loi constitue une réponse à la problématique de la gouvernance et non à celle de l'augmentation des demandes d'assistance, dont le traitement relève de la compétence du Grand Conseil.

Répondant à un député (L) qui constate que les personnels accéderont au statut de fonctionnaire et demande de préciser les changements à cet égard, M. Torracinta explique qu'il n'y en aura pas puisque le B505, fixant le statut des employés de l'Etat, est d'ores et déjà appliqué aux personnels.

En remarquant l'absence de mention d'un certain nombre de missions polyvalentes de l'Hospice général, un député (AdG) souhaite connaître l'avis des administrateurs sur l'accent mis sur les structures, sans qu'il soit établi de lien avec le contexte d'augmentation du nombre de dossiers et la dégradation de l'environnement économique-social. Il demande aussi, eu égard aux limitations budgétaires, s'il sera possible de faire face à l'augmentation des demandes.

Notant que le conseil d'administration se réjouit de l'inscription de la question de l'asile dans la loi et jugeant que la polyvalence est une bonne chose, M. Torracinta observe toutefois que l'essentiel de la mission de l'hospice reste l'aide sociale. Il admet que l'accent mis sur les structures ne

doit pas faire oublier l'aspect de la dépense sociale et de l'augmentation de l'aide sociale, et confirme que la précarité a grandement augmenté. Estimant que, en cas d'augmentation des prestations, l'Etat devra donner des moyens supplémentaires à l'institution, il conclut en disant que l'inquiétude du député sur les enveloppes budgétaires ne lui paraît pas tout à fait fondée.

M. Belli rappelle que la fixation des barèmes ne relève pas de la compétence de l'hospice et note que, si la mission d'aide sociale demeure centrale, les autres missions doivent être poursuivies avec professionnalisme.

M. Champod ajoute que le projet de loi doit être envisagé à la lumière des autres textes en vigueur et précise que les besoins en matière d'accompagnement social conditionnent les budgets et le mandat de prestations lui-même.

Indiquant que les termes « mandat » et « contrat » de prestations ne doivent pas être confondus, un député (L) demande si le « mandat » est compatible avec la liberté de manœuvre de l'Hospice général et si ses interlocuteurs ont réfléchi, dans la perspective de ce mandat, à la nature de leur relation avec le Conseil d'Etat.

La liberté de manœuvre étant limitée par la loi, M. Torracinta remarque qu'il revient à l'hospice de l'appliquer. Les besoins en matière sociale sont susceptibles de fluctuer en quatre ans. En revanche, des règles peuvent être fixées en matière de gestion (tableaux de bord plus complets et trimestriels par exemple). Enfin, les mandats de prestations devraient être discutés entre le DASS et l'hospice.

Répondant à un député (L) souhaitant savoir comment il envisage l'application de la disposition de l'article 17, lettre q (« *le conseil d'administration fait le point chaque année sur sa performance et sur celle de ses membres* »), M. Torracinta estime qu'il appartiendra au futur conseil d'administration de fixer ses critères de performance, ceux-ci pouvant être différents d'une institution à l'autre.

Soupçonnant que cette loi a été inspirée par l'hospice lui-même, un député (UDC) se demande pourquoi ce projet de loi a tant tardé et si le conseil d'administration n'était pas sous-informé.

S'exprimant à titre personnel, M. Champod estime que les problèmes majeurs résident dans le manque de clarification des rôles et l'augmentation importante des demandes d'aide. Propos confirmés par M. Torracinta, qui mentionne encore un élément impondérable : la forte augmentation des chômeurs en fin de droit, survenue à la suite du changement de la politique fédérale en ce domaine. M. Belli insiste cependant sur le fait que tous ceux qui devaient avoir une assistance l'ont reçue.

Un député (R) rappelle que la qualité des prestations d'assistance et la compétence du personnel de l'hospice ne sont pas mises en cause et observe que l'institution peut compter sur une garantie constitutionnelle de déficit. Mais il estime que les problèmes viennent de sa gestion, doute que le projet de loi apporte des solutions et observe que bien des points demeurent obscurs, notamment le contenu du mandat de prestations.

M. Torracinta rappelle que l'institution a dû faire face à une profonde réorganisation en un temps très court et demande aux députés de bien vouloir laisser à l'Hospice général le temps nécessaire pour mener à bien ces changements et mettre en place le mandat de prestations.

Deuxième audition de MM. Claude Torracinta et Dominique Belli

Après avoir entendu les informations que M. Torracinta donne à nouveau en préambule, un député (Ve), qui n'est convaincu ni par la nécessité du statut d'autonomie ni par le caractère « entrepreneurial » de l'hospice, se demande pourquoi il existe une spécificité genevoise de la gestion de l'assistance publique par un établissement autonome.

M. Torracinta observe que la spécificité genevoise s'explique par l'histoire et estime qu'un démembrement de l'hospice pourrait aller à l'encontre du but recherché. On pourrait imaginer un transfert de la gestion immobilière à une fondation autonome par exemple, mais il en résulterait une perte de contrôle de la gestion financière avec un risque d'incohérence entre le budget de l'assistance et le budget de la fondation immobilière. Il se déclare par ailleurs défavorable à une scission des services d'accompagnement social et de versement des prestations.

Considérant l'article 12 des statuts de l'hospice sur les conflits d'intérêt, évoquant à titre d'exemple le cas où le conseil serait amené à traiter de la rémunération des personnels, un député (L) s'interroge sur l'opportunité de permettre aux membres du personnel de siéger au conseil.

M. Torracinta observe que la situation s'est rarement produite durant son mandat et que les représentants du personnel s'étaient, en l'occurrence, abstenus de voter. Il juge par ailleurs souhaitable et intéressant que le personnel, relais entre l'institution et les autres administrateurs, soit représenté au sein du conseil et puisse voter. Il remarque que la question du conflit d'intérêt n'épargne pas les autres membres du conseil, parfois députés.

Répondant à un député (L) qui lui demande s'il juge le contrat de prestations et les articles 17 et 30 du projet de loi suffisamment explicites pour éviter de nouveaux problèmes budgétaires, M. Torracinta note que,

quelle que soit la rigueur de l'analyse des besoins futurs, il subsistera toujours une incertitude.

M. Belli rappelle que l'hospice ne peut voter son budget qu'après le vote du Grand Conseil qui fixe le montant de la subvention allouée.

Faisant suite aux remarques d'un député (S) qui constate, concernant l'article 3, que les missions d'information sociale ont disparu et que des institutions telles que la Maison de l'Ancre n'apparaissent plus, M. Torracinta estime que la fonction de l'information sociale, essentielle, est comprise dans le mandat de prestations soumis au Grand Conseil.

A la question d'un député (PDC) qui demande en quoi la disposition figurant à l'article 17 (*attribution du conseil d'administration*), lettre q (*il fait le point chaque année sur sa performance*) apporte une nouveauté à la situation actuelle, M. Torracinta indique que la différence tient à l'inscription dans la loi et qu'il approuve le principe d'un examen de performance.

Constatant qu'il existe plusieurs objets en suspens (projet de loi sur l'aide sociale individuelle et rapport d'évaluation sur les CASS) un député (S) dit ses doutes quant à l'urgence de ce projet de loi. Lui répondant, M. Torracinta estime qu'il serait dommage de reporter l'examen de ce projet qui traite de gouvernance, clarifie la loi et n'empêche pas d'adapter le contrat de prestations à la réalité sociale.

Un député (L) demande aux représentants de l'hospice s'ils ont essayé d'interpréter le projet de loi sur les subventions, s'ils le jugent opportun, eu égard, notamment, à la mise en place d'évaluations et de contrôles.

M. Torracinta ne peut se prononcer sur la loi cadre sur les subventions, mais précise que le mandat de prestations distinguera le budget de fonctionnement sur lequel il sera possible d'agir, alors que la marge de manœuvre sur le budget des prestations financières restera plus réduite. Il note cependant que certaines mesures permettent d'améliorer la maîtrise des dépenses (rôle des assistants sociaux favorisant la réinsertion, réintroduction de l'enquête systématique). L'évaluation et les contrôles sont d'ores et déjà nombreux (audit interne, ICF, Commission de contrôle de gestion, rapport des réviseurs, etc.). M. Belli souligne l'importance de distinguer les deux budgets, celui de fonctionnement qui a toujours été respecté et celui des prestations qui a posé les problèmes que l'on sait.

Audition de M. Bertrand Levrat, directeur général de l'Hospice général

M. Levrat remarque tout d'abord que sa première mission a consisté à restaurer la confiance à l'interne, avec le conseil d'administration, et avec le Conseil d'Etat et le Grand Conseil. Il est en accord complet avec l'exposé des motifs du projet de loi qui illustre la volonté de restaurer la crédibilité de l'institution, remarque que le texte opère des avancées réelles (inscription de l'asile dans les missions, responsabilité du directeur, clarification des rôles, mandats de prestations, collaborations externes, présence d'un responsable du DASS au sein du conseil d'administration) et se dit favorable à la réduction du nombre des membres du conseil permettant une meilleure collaboration et une certaine dépolitisation.

En réponse à un député (Ve) qui ne se déclare pas pleinement convaincu de la nécessité du statut d'établissement public ni du caractère entrepreneurial de l'hospice, M. Levrat donne quelques exemples concrets d'actions (ouverture ponctuelle d'un bureau de l'hospice à l'Office cantonal de l'emploi, abonnements de transports à prix « buraliste » au bénéfice des destinataires de l'aide sociale, par exemple) qui auraient été plus difficiles à accomplir par un service de l'Etat que par un établissement autonome dont les décisions peuvent intervenir plus rapidement et qui peut agir de manière plus simple. Il remarque que l'hospice est probablement la plus ancienne institution d'Europe, voire du monde, et que c'est un symbole touchant aux racines genevoises. Dès lors, il convient d'évaluer soigneusement les bénéfices d'une éventuelle destruction et de se poser les questions suivantes :

- Un service de l'Etat permettrait-il une meilleure gestion ? Réponse négative. L'énergie déployée par le directeur dans la structure actuelle serait dépensée de la même manière au sein d'un service de l'Etat.
- Un service de l'Etat aurait-il permis d'éviter le dépassement budgétaire ? Réponse négative. Le budget est basé sur les évaluations des services de l'Etat.
- Un service de l'Etat serait-il soumis à un meilleur contrôle ? Réponse négative. Le contrôle démocratique est plus important en raison de la multiplication des auditions et des contrôles financiers. De plus, le Grand Conseil exerce un contrôle au sein du conseil d'administration où il est représenté.
- Un service de l'Etat serait-il moins coûteux ? Réponse négative. Le total des dons récoltés en 2004 s'élève à 441 000 F (sans aucune publicité), les coûts de fonctionnement bénéficient des économies d'échelle et l'autonomie permet de maîtriser les coûts immobiliers.

- L'autonomie est-elle préférable du point de vue du personnel ? Réponse positive. L'esprit d'entreprise au sein de l'hospice est une réalité. La commission du personnel permet aux employés de faire entendre leur voix.
- Un service de l'Etat est-il préférable du point de vue des bénéficiaires ? Réponse négative. L'esprit d'entreprise permet une plus grande « proactivité » des personnels au service des bénéficiaires.
- Un service de l'Etat est-il plus difficile d'accès pour certains (phénomène de la peur de l'Etat) ? Réponse positive. Même si ce phénomène est marginal (1/1000 des demandeurs doivent être concernés), il convient d'en tenir compte.

S'il juge pertinent certains de ces arguments, un député (S) se dit en désaccord avec l'hypothèse de « la peur de l'Etat », un sentiment de moins en moins courant qui n'est pas lié à la structure, et demande ce qu'il en est du « *contrat d'aide sociale* » figurant dans le projet de loi.

M. Levrat observe que ce contrat sera adopté quel que soit le sort réservé au projet de loi. Ce contrat permettra de mieux connaître et situer les bénéficiaires en regard des trois niveaux d'insertion que sont la restauration de la personne, la restauration des liens sociaux et le retour à l'emploi.

Répondant à un député (R) qui s'inquiète de savoir si le nouveau dispositif permettra d'offrir une vision prospective des problèmes sociaux de la société, en soulignant la nécessité de disposer d'indicateurs fiables, M. Levrat admet que les outils d'analyse, sur les familles notamment, sont encore relativement rares, mais il remarque que l'hospice et ses vingt-deux CASS sont un excellent baromètre pour le canton.

A un député (Ve) qui souhaite connaître l'évolution du taux de renouvellement du personnel, M. Levrat répond qu'il s'est stabilisé à huit départs par mois et qu'un certain taux subsistera en raison de la difficulté même du métier de travailleur social. Il note aussi que l'amélioration de l'environnement de l'institution a rendu sa sérénité aux personnels.

Un député (PDC) observe qu'à la fin des années septante, les travailleurs sociaux demeuraient en place durant trois ans en moyenne.

Audition de M^{mes} Jocelyne Haller et Anne Vifian, respectivement présidente et membre de la commission du personnel de l'Hospice général

M^{mes} Jocelyne Haller et Anne Vivian donnent lecture d'un long document, d'où il ressort notamment :

- Qu'il est judicieux de séparer les questions d'organisation de l'hospice de celles qui sont afférentes aux prestations qu'il délivre, mais qu'il n'est pas pertinent de traiter séparément le projet de loi 9676 ainsi que la révision annoncée de la LCASS.
- Que, si ce projet de loi se veut une réponse aux problèmes mis en lumière, la commission du personnel s'inscrit en faux contre la manière dont l'Hospice général, qui n'est pas infallible, a été chargé de tous les maux.
- A l'article 3 : *Missions* : Elles sont réduites à l'aide sociale et aux prestations d'aide en faveur des requérants d'asile, c'est un resserrement global du champ d'intervention. En certaines circonstances (lorsque les prestations en question sont maintenues) le détachement de certaines tâches paraît acceptable. Mais limiter les prestations de l'hospice à l'aide sociale est préjudiciable. Prévoir que d'autres tâches indissociables (information, prévention, accompagnement social par exemple) puissent faire l'objet d'un mandat de prestations ne suffit pas. L'hypothèse d'un rattachement de l'hospice à l'Etat ne retient pas l'attention du personnel qui n'y voit pas d'intérêt en l'état actuel des choses.
- Article 4 : *Mandat de prestations* : Ce principe n'est pas judicieux au titre que des missions jugées fondamentales ne peuvent être soumises aux aléas de modalités contractuelles ou fluctuer au rythme des configurations politiques.
- Article 5 : *Surveillance* : Au vu de la haute surveillance du Conseil d'Etat, de la composition du Conseil d'administration et de voix consultative donnée au DASS, le personnel considère l'autonomie de l'hospice avec la plus grande circonspection et regrette ce manque de confiance en l'institution.
- Article 7 : *Subventions cantonales* : Le projet de loi ne prévoit pas la couverture de déficit des organismes d'assistance par l'Etat, telle que le prévoit l'article 6 de la loi sur l'assistance. Inscription qui paraît pourtant indispensable.
- Article 9 : *Conseil d'administration - Composition* : La commission du personnel n'est pas attachée au nombre de membres du conseil ; toutefois, tenant à la qualité d'une représentation démocratique, elle préconise qu'il soit composé d'un membre désigné par chaque parti élu au Grand Conseil et un membre du personnel désigné par ce dernier. La réduction de ces membres, la suppression du bureau et la définition de nouvelles tâches peuvent générer des confusions, voire des conflits de compétence.

- Article 10 : Participation d'un représentant du DASS : la réintroduction de cette pratique n'est pas dommageable et peut améliorer la visibilité entre le département et l'hospice.
- Article 11 : *Qualification des membres du conseil d'administration* : Favorable à cette qualification, la commission du personnel relève toutefois qu'elle devrait aller de soi.
- Article 24 : *statut du personnel* : Moyennant la préservation des quelques particularités auxquelles elle est attachée aux termes de droits acquis, la commission du personnel ne voit pas d'objection à relever du statut du personnel de l'Etat.
- Article 28 : *Contrôle interne* : ce dispositif étant incontournable dans une institution qui gère une telle masse de prestations financières, il n'apparaît pas indispensable qu'il figure explicitement dans la loi.
- Conclusion : Qu'on veuille faire de l'Hospice général une institution professionnelle crédible et fiable sont des mots qui blessent et fâchent le personnel qui dénonce depuis des années la détérioration de ses conditions de travail. Détérioration qui peut avoir, pour risque corollaire, une baisse de la qualité des prestations. Le personnel avait par ailleurs attiré l'attention de sa hiérarchie sur les problèmes rencontrés (informatique, CASS, augmentation des dossiers) qui n'en a pas assez tenu compte. Au delà des divergences, le personnel n'attend pas autre chose que de pouvoir exécuter sa mission conformément à celle de l'institution et à son code de déontologie. Il lui paraît cependant que le projet de loi 9575, par sa proposition d'un mandat de prestations, ne garantit pas une forme d'organisation qui convienne à la gestion de politiques publiques, particulièrement en matière de politique sociale.

Répondant à un député (PDC) M^{me} Haller précise qu'elle ne s'oppose pas à l'extraction d'institutions de l'hospice, à l'instar de la Maison de Vessy, pour autant que ces opérations aient du sens.

A ce même député qui lui demande en quoi l'inscription dans la loi de la distinction entre *action sociale individuelle* et *action sociale communautaire* est problématique aux yeux du personnel, M^{me} Vifian précise qu'il s'agit d'une question de dynamique et de matériel. Le caractère morcelé du travail provoque par ailleurs une coupure entre les projets et la réalité du terrain.

Un député (L) demande à ses interlocutrices de préciser quelles sont les particularités auxquelles elles sont attachées en termes de « droits acquis » et si le caractère polyvalent de la mission de l'hospice peut justifier, à leurs yeux, d'inscrire à l'art. 4 d'autres tâches que celles figurant dans le projet.

M^{me} Haller note que les particularités du statut actuel portent sur les règlements respectifs *de la formation du personnel* et *de la commission du personnel*, ainsi que sur une participation particulière à la caisse maladie. Elle juge par ailleurs que l'alinéa 4 pourrait prévoir d'autres missions et que celles-ci devraient être inscrites dans la loi et non dans un avenant au contrat de prestations.

A un député (S) qui observe que l'amélioration du fonctionnement de l'institution n'exclut pas le renforcement de ses moyens et souhaite connaître la raison des réticences de la commission du personnel quant à la présence d'un représentant du DASS au conseil, M^{me} Haller répond que la commission estime que l'organisation proposée dans le projet ne permet pas de mener à bien une politique sociale pérenne. Elle juge la présence des représentants des institutions au sein du conseil essentiellement formelle.

A un député (PDC) qui demande en quoi le contrat de prestations est incompatible avec l'autonomie, M^{me} Haller remarque que cette incompatibilité réside dans la nature même d'un contrat, modifiable et de durée limitée. L'imprévisibilité des événements en matière de politique sociale nécessite des ajustements fréquents et de la souplesse.

Un député (UDC) remarque que le seul « moyen de donner des moyens » est précisément le contrat de prestations, qui peut être modulé en fonction des besoins et des ressources disponibles. Il déclare ne pas comprendre l'opposition du personnel à ce sujet. Il est également étonné d'entendre que les prestations sociales sont difficilement mesurables ; ne pas pouvoir les justifier peut en effet donner l'impression que certaines prestations sont des prestations « de confort ».

M^{me} Haller observe que les exigences de transparence, de rigueur et d'intégrité sont partagées par le personnel, mais que le contrat de prestations n'est pas le seul moyen de les satisfaire. La mesure des prestations ne fait aucune difficulté lorsqu'il s'agit de prestations financières, celles d'accompagnement (rétablissement et réinsertion) sont plus difficilement mesurables.

Constatant que l'institution semble dans l'incapacité de mesurer l'impact de ses prestations, un député (R) se demande comment elle pourrait désigner des priorités, dans le cas d'une diminution de budget due, par exemple, à des difficultés économiques.

M^{me} Haller rappelle que ce sont le rétablissement ou la réinsertion qui sont difficilement mesurables et estime qu'une diminution de budget serait fort risquée eu égard à l'augmentation de la précarité.

A un député (S) qui demande à nouveau les raisons du rejet du mandat de prestations qui ne saurait être un carcan puisque la Constitution prévoit la possibilité de réviser les enveloppes budgétaires en cas de nécessité, M^{me} Haller réitère ses précédentes explications.

Au même député qui observe qu'un rattachement de l'hospice à l'Etat permettrait, de fait, de renoncer au mandat de prestations, M^{me} Haller remarque que le fait d'être contre ce rattachement n'implique pas d'être favorable au mandat de prestations.

A un député (UDC) qui remarque que l'absence d'un cahier des charge clairement défini dans un mandat de prestations peut conduire l'institution à multiplier les tâches, notamment en matière d'insertion, M^{me} Vifian rappelle que la réinsertion sociale est souvent le préalable à l'insertion professionnelle. M^{me} Haller précise en outre que la commission du personnel ne demande aucunement de développer des structures intermédiaires de réinsertion au sein de l'hospice.

Invité à s'exprimer pour conclure, M. Pierre-François Unger, chef du département, explique que le projet de loi modifie l'organisation de l'Hospice général, en précisant la gouvernance, le cheminement des décisions et les outils de contrôle, tout en préservant l'autonomie de l'établissement. Il s'agit de définir les tâches et, partant, de veiller à ce que chacun reste dans son rôle en évitant d'assumer des tâches imprévues.

A un député (Ve) qui juge délicat de demander à un directeur d'institution de renoncer à prendre en charge une personne ayant besoin d'aide parce qu'elle n'entre pas dans la bonne définition, M. Unger répond encore qu'il n'est pas question de renoncer à ces prises en charge, mais qu'il s'agit de ne pas faire « moins bien » ce que d'autres font « bien » avec le mandat adéquat. Il observe qu'il existe des redondances et qu'il convient de les éviter.

Audition de M. Martial Pasquier, professeur à l'Institut de hautes études en administrations publiques

Invité à s'exprimer sur la « bonne gouvernance », le professeur Martial Pasquier a été auditionné par la Commission des affaires sociales et par la Commission des transports le 29 novembre 2005. Le tableau résumant son intervention est annexé au présent document.

Poursuite des travaux de la commission : lecture du projet de loi

Art. 3 Missions

La question est posée de savoir si la notion de « statuts assimilés » est convenable eu égard au nombre de personnes concernées.

Le représentant du département précise qu'il s'agit en l'occurrence des requérants d'asile (permis N), des personnes au bénéfice d'une autorisation provisoire (permis S), des personnes déboutées de l'asile ayant reçu une admission provisoire (permis F), des personnes déboutées de l'asile ayant une attestation de délai de départ et enfin, des personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière. Les évolutions permanentes de la législation fédérale sur l'asile rendent quasi impossible l'inscription de ces statuts assimilés dans la loi.

Le département propose une nouvelle rédaction de l'article 3 :

³ *Ils est également chargé des tâches d'assistance qui incombent aux cantons en vertu de la législation fédérale sur l'asile.*

Un député (S) rappelle qu'il serait souhaitable, à l'alinéa 4, d'inclure les tâches de prévention et d'information parmi les missions de l'hospice.

Le représentant du département observe que le projet de loi instaure un système à deux niveaux. Le noyau dur, intangible, est fixé dans la loi (prestations d'assistance publique et accueil des requérants d'asile). En revanche, la matière entourant ce noyau est contenue dans le mandat de prestations voté par le Grand Conseil. Cette approche permet de conserver une certaine souplesse en évitant le recours systématique à une modification de la loi.

Un député (S) demande si un contrat de prestations a déjà été établi. Il est alors informé qu'un ancien projet, élaboré il y a plus de dix-huit mois lors de la crise traversée par l'hospice, est en cours de révision. Il insiste sur le contenu spécifique et souvent difficilement quantifiable du contenu du contrat de prestations.

A un député (UDC), qui observe qu'il sera d'autant plus difficile de quantifier les prestations que celles-ci sont mal ou pas du tout définies, il est répondu que le contenu est défini dans la loi sur l'aide sociale. L'actuelle loi sur l'assistance publique mêle des aspects de contenu et d'organisation et il a précisément été décidé de les séparer.

Article 4 Mandat de prestations

La précision suivante est apportée par le département : s'il est envisageable de fixer un certain nombre de critères à respecter, il n'est en

revanche pas possible de fixer une enveloppe définitive à verser. En revanche, le budget de fonctionnement devra être respecté.

A la question d'un député (AdG) qui souhaite savoir comment se gère l'adaptation des frais de fonctionnement dans le cadre de la gestion de l'enveloppe, il est répondu qu'il appartient aux organes de direction de l'hospice de répondre à cette question. Il est également noté qu'un organisme de la taille de l'Hospice général doit nécessairement permettre des mouvements de réallocation.

Un député (AdG) note que si l'on bloque les frais de fonctionnement tout en admettant la souplesse au niveau des prestations (forte augmentation des dossiers de requérants d'asile, par exemple), une augmentation des moyens sera nécessaire. Un député du même parti juge que si l'hospice doit œuvrer dans cette situation avec des moyens prédéfinis, cela entraînera une détérioration des prestations dont l'Etat ne sera pas jugé responsable.

Le représentant du département rappelle que le mandat de prestations sera soumis à une évaluation annuelle et note que l'autonomie a pour corollaire la modulation. A un député (R) qui demande à partir de quel moment le contrat de prestations sera présenté aux députés, il répond que le mandat pourrait prendre effet au plus tôt au 1^{er} janvier 2007.

Un député (L) estime que, soit l'enveloppe est attribuée pour une durée pluriannuelle de manière définie, soit, au contraire, elle ne peut être remise en cause chaque année.

Le représentant du département souligne qu'il s'agit d'entrer dans un processus de régulation, pour le fonctionnement comme pour les prestations. Cela s'inscrit dans un projet pluriannuel, comportant l'obligation de réfléchir à la gestion. L'idée consiste à établir un certain nombre d'indicateurs, utiles notamment au département et à la Commission des finances du Grand Conseil. Pour ce faire, un important travail sur les tableaux de bord a été effectué en collaboration avec l'hospice ; une maquette sera bientôt entérinée.

Un député (PDC) remarque que le contrat de prestations est un instrument qui apportera davantage de souplesse. Il permettra d'adapter les réponses aux besoins.

Un député (AdG) souligne que le contrat est susceptible de permettre une politique à géométrie variable et constate que le système proposé dans le projet de loi ne permet pas, hormis en cas de force majeure, de s'adapter aux variations en cours d'année.

Le représentant du département rappelle que le projet de loi distingue le budget de fonctionnement et celui des prestations. La disposition constitutionnelle vise à garantir la couverture des prestations. En revanche,

l'institution doit se responsabiliser par rapport à son budget de fonctionnement.

Article 6 Biens et revenus

Suite à la question d'un député (L) il est précisé que certains biens ont été concédés à l'hospice sous réserve de conditions d'utilisation spécifiques. Ces situations strictes, qui conditionnent l'acceptation de la succession, empêchent des transferts et n'autorisent pas de modification. Les dons sans affectation spéciale mentionnés à l'alinéa 2, lettre c, tombent quant à eux dans la catégorie des revenus.

Répondant aux interrogations d'un député (S) concernant la lettre b et un changement de la situation en cas de modification des subventions fédérales et cantonales, le représentant du DSE indique qu'il s'agit ici de l'ensemble des sources de revenus de l'institution. Elles ne sont pas forcément toutes perçues chaque année, mais cette disposition permet de les recevoir.

Article 7 Subventions cantonales

A un député (PDC) qui s'étonne que la garantie de déficit n'apparaisse pas dans cet article, le représentant du DSE répond que la garantie est inscrite dans la Constitution et qu'il est dès lors superflu de la faire figurer dans la loi.

Les juristes du département, consultés à ce sujet, ont confirmé ces propos, rappelant la supériorité de la norme institutionnelle sur la norme légale.

Le représentant du DSE note aussi que les prestations versées aux personnes et les frais de fonctionnement ont fait l'objet d'un distinguo à l'article 4, alinéa 1. Il est ainsi prévu que l'Etat assume l'entier des prestations dues aux personnes, mais qu'il ne couvrira pas nécessairement la totalité des variations du budget de fonctionnement. L'hospice adopte désormais une démarche entrepreneuriale. A titre d'exemple, il cite la mesure consistant à enquêter dès l'ouverture des dossiers sur les ressources des bénéficiaires. Une telle mesure nécessite des réallocations de postes pour lesquels il a été possible de dégager de ressources.

Article 9 Composition

A un député (S) qui demande selon quel critère le nombre d'administrateurs a été fixé, il est indiqué que ce nombre a été déterminé selon les critères de la bonne gouvernance et qu'il est impair afin d'obliger le président à prendre parti.

Article 11 Qualification des administrateurs.

Un député (S) se demande comment les différents corps appelés à nommer les membres du conseil parviendront à se coordonner afin de retenir des compétences complémentaires. M. François Longchamp, nouveau chef

du Département de la solidarité et de l'emploi, lui précise que le mécanisme de désignation est le même que dans d'autres institutions. Il s'agit de garantir un certain équilibre, quelles que soient les forces politiques en présence. Le Conseil d'Etat procède aux nominations en dernier lieu, dans un souci d'équilibre et de pondération.

Suite à la remarque d'un député (UDC) qui craint les alinéas 1 et 3 redondants, il est indiqué que le terme « compétences » doit s'entendre en tant que compétences génériques (aide sociale, immobilier, etc.). L'article 3 est davantage destiné à marquer le contre-pouvoir du conseil par rapport à la direction et à choisir les membres en fonction de leurs qualités de réflexion.

Répondant à un député (S), qui demande si l'élément politique de la formulation a été délibérément oublié à l'alinéa 2, M. Longchamp observe qu'un conseil formé de sept membres ne peut matériellement pas conjuguer la représentation de chaque parti politique avec celle des différentes composantes de la vie économique et sociale du canton.

Un député (Ve) demande dans quelle mesure il sera tenu compte de la recommandation du professeur Pasquier de préciser les exigences de compétences des administrateurs dans un règlement ou une directive. M. Longchamp remarque que cette compétence est difficile à déterminer de manière objective, a priori. La déroute de certaines entreprises, dotées d'administrateurs qu'on avait supposés experts, en est un exemple. Il estime toutefois qu'un règlement risque de compliquer inutilement les choses.

Il est également noté que le professeur Pasquier a davantage insisté, lors de son audition, sur les « compétences métiers » que sur les compétences politiques et que la désignation des membres du conseil ne saurait s'apparenter à un processus de recrutement.

Un député (R) juge le mode de nomination incompatible avec les équilibres recherchés et proposera d'instaurer un organe unique de nomination à l'exception des délégués du personnel. Les attributions du conseil étant largement décrites à l'article 17, il se dit par ailleurs favorable à la suppression des alinéas 2 et 3.

Se référant au fonctionnement d'autres conseils, un député (S) note que les administrateurs disposant de compétences spécifiques ne sont pas toujours les plus pertinents alors que certaines personnalités, de tous bords et origines, méritent d'y siéger pour le plus grand bénéfice de tous.

Article 12 Incompatibilités et conflits d'intérêts

Un député (Ve) demande pourquoi les bénéficiaires d'une prestation de l'hospice ne pourraient siéger au conseil, cette disposition fleurant le

paternalisme. Il estime que certains bénéficiaires pourraient offrir un regard et des compétences utiles.

Un député (PDC) précise que le seul critère retenu ici est celui de l'indépendance de l'administrateur, que celle-ci a pour corollaire l'absence de conflit d'intérêt entre un membre du conseil et l'institution. Or les intérêts d'un bénéficiaire de l'aide ou ceux d'un fournisseur sont susceptibles d'entrer en conflit avec les intérêts propres de l'institution.

M. Longchamp estime aussi que cet article peut se justifier pour éviter certaines dérives. En précisant que cette restriction n'affecte pas les représentants du personnel, il juge nécessaire de marquer une limite vis-à-vis de ceux qui peuvent être indirectement en situation de dépendance envers l'institution et souligne la nécessité de fixer des règles sévères permettant de prévenir les conflits d'intérêt.

Un député (UDC) observe avec malice que, s'agissant des bénéficiaires de l'aide, ce débat n'a pas lieu d'être, puisque la rémunération des administrateurs devrait faire sortir leur revenu des barèmes permettant de bénéficier des prestations de l'hospice.

Article 13 Responsabilité des administrateurs

Faisant suite à la question d'un député (UDC), qui demande des précisions sur les responsabilités des membres du conseil, M. Longchamp indique que, selon l'article 13, les administrateurs seront personnellement responsables.

Un député (L) juge important de veiller à ce que les administrateurs soient au fait de leur responsabilité spécifique.

Articles 14, 15 et 16. Durée de fonction des administrateurs. Absence.

Révocation d'un administrateur

A la question de savoir si l'obligation d'assister à la moitié des séances vaut pour toute la durée du mandat ou pour une durée inférieure, un député (PDC) répond que la disposition devrait s'appliquer annuellement, afin d'atteindre le but visé. Il souhaite par ailleurs connaître l'instance de recours prévue en cas, par exemple, de contestation des justes motifs invoqués à l'appui d'une révocation.

M. Longchamp remarque que le Conseil d'Etat restant seul compétent pour valider les candidatures, il peut en l'occurrence refuser de valider la candidature d'un administrateur ayant été trop souvent absent.

Le même député (PDC) invite les juristes du département à préciser les voies de droit. Il estime par ailleurs que les termes « *est réputé démissionnaire de plein droit* » ne sont pas adéquats et suggère plutôt

l'expression « *perd sa qualité d'administrateur* ». Il précise aussi que l'article 15 prévoit, en cas d'absence, un « pré-décision » du conseil d'administration opérant un décompte des absences.

Il est alors proposé de fondre les articles 15 et 16, en faisant apparaître les cas de révocation en un seul lieu.

Un député (Ve) se demande si cette disposition ne concerne pas, en définitive, que les cas spécifiques d'administrateurs longuement malades ou décédés. Il estime que ceux qui sont légitimement élus pour une durée déterminée ne doivent pas être soumis à un régime de sanction. Il trouve le système actuel satisfaisant, alors que celui qui est envisagé peut être source de conflit entre les différentes instances.

Un député (S) estime qu'il conviendrait de reformuler l'article 16 concernant les justes motifs de révocation. Il demande si la notion « *d'actes graves* » est définie ou complétée par les différents motifs énoncés, si l'énumération de condition est exhaustive ou cumulative et s'il est nécessaire de les citer toutes.

Il lui est répondu que les justes motifs placés après le terme « *actes graves* » ne définissent pas celui-ci mais le complètent. L'énumération des justes motifs constitue des conditions alternatives.

Un député (MCG), concernant l'article 15, estime que les termes « *est réputé démissionnaire de plein droit* » ne sont pas adéquats et préfère l'expression « est révoqué ». Il suggère par ailleurs de prévoir des suppléants, à la manière des « viennent ensuite » sur les listes électorales.

Répondant à plusieurs remarques, M. Longchamp estime que la pérennité du conseil doit être assurée et qu'un siège vide nuit au fonctionnement de l'institution, mais juge inapproprié de prévoir des « viennent ensuite » car il ne s'agit pas d'un scrutin proportionnel.

Soulignant que nul n'est contraint d'accepter une charge d'administrateur, un député (S) juge que les articles 15 et 16 se justifient, quel que soit le nombre de membres du conseil.

Article 17 Attributions du conseil d'administration

Concernant l'alinéa 2, un député (S) s'étonne que le conseil d'administration puisse mesurer lui-même sa performance et s'interroge quant aux critères retenus. Concernant la lettre j) il demande si l'organe de révision est directement rattaché au conseil.

Il lui est précisé que l'organe de révision est en l'occurrence l'organe externe (le réviseur).

A un député (UDC) qui s'inquiète des garde-fous prévus pour éviter un nouveau creusement de la dette de l'hospice et demande si l'institution peut vendre des immeubles pour rembourser sa dette, M. Longchamp déclare qu'il juge cette loi propre à améliorer le fonctionnement de l'hospice. Il note aussi que les qualités personnelles du président ou de la présidente du conseil d'administration et de ses collègues joueront un rôle important. La vente des immeubles est de la compétence du Grand Conseil, mais il rappelle que leur aliénation n'est pas toujours possible pour des raisons testamentaires.

Un député (PDC) s'étonne de la formulation de la lettre p) incluant le verbe pouvoir « *il peut consulter* » et recommande la formulation directe utilisée dans les autres lettres « *il consulte si nécessaire* », à moins que ce libellé ne soit motivé par la volonté de limiter le recours à des experts externes. Concernant la lettre o), il trouve le verbe « *initier* » malheureux.

Répondant à un député (S) qui estime que le Conseil d'État devrait, à la lettre j), désigner lui-même l'organe de révision, M. Longchamp relève que cette formulation suppose de renoncer à l'intervention de l'Inspection cantonale des finances (ICF). Il conviendrait dès lors de supprimer l'alinéa 5 de l'article 23, en précisant que l'ICF n'est pas fondée à intervenir. Il juge préférable de laisser au conseil la prérogative de la nomination de l'organe de révision, avec obligation d'en changer à intervalle régulier.

Un député (L), à la lettre m), suggère de remplacer le terme « fonctionnaire » par le terme « collaborateur ». Il demande également de préciser les critères de distinction entre l'administration des biens, à la lettre d), et la fixation de la politique immobilière, à la lettre e).

M. Longchamp remarque que cette disposition est reprise de l'ancienne loi sur l'assistance qui fixait les compétences sur une seule ligne « *il administre les biens de l'Hospice général et fixe la politique immobilière* ». Il estime qu'il n'est pas anodin d'exiger de l'hospice, premier propriétaire du canton, qu'il fixe une politique immobilière. L'institution doit en effet se déterminer sur des questions essentielles : le patrimoine immobilier a-t-il pour vocation d'offrir un rendement ou est-il au service de l'institution ? L'hospice est conduit à combiner ces deux vocations, et l'absence de politique immobilière fut une carence dans le passé.

Dans un souci d'exhaustivité, un député (L) demande de préciser que le conseil d'administration fixe également la politique immobilière.

Article 18 Séances

Répondant à la question d'un député (S) qui estime trop faible le nombre minimal de six séances annuelles et trouverait un rythme mensuel plus approprié pour une institution telle que l'hospice, M. Longchamp note que la

fixation d'un minimum n'empêche pas d'en faire davantage si besoin est. En revanche, s'il était imposé d'en faire douze, la suppression d'une séance, même en l'absence de point à traiter, constituerait une violation de la loi.

Article 19 Rémunération

A un député (UDC) qui demande s'il s'agit d'un salaire ou d'une indemnité et si le système actuel est modifié par le projet de loi, il est indiqué que la rémunération est une indemnité fixée par le Conseil d'Etat, soumise aux prélèvements sociaux.

Un député (Ve) s'inquiète de la charge du poste de président du conseil et demande ce que ce dernier perçoit. M. Longchamp estime qu'avec une direction stable, un périmètre de gestion et des objectifs bien définis, le président ne devrait pas consacrer plus d'un « quart temps » à sa charge. Il rappelle par ailleurs que les dispositions sur la rémunération des commissions et des conseils d'administration figurent dans des actes réglementaires.

Article 21 Comités du conseil d'administration

Un député (S) demande quelles sont les différences entre cet article et la législation actuelle, si les comités sont déjà tous ad hoc et quel serait le sort de la commission des finances. Le représentant du DSE indique que l'on procède ici à des changements dans la forme et dans le fond. Actuellement, la LAP prévoit que le conseil d'administration soit composé de dix-sept personnes et dispose d'un bureau. Il est proposé de supprimer ce bureau, puisque le nouveau conseil ne sera plus composé que de huit personnes. Les actuelles commissions (finances, sociale et réclamations) seront remplacées par des « comités », dénomination plus moderne. Le projet de loi a par ailleurs supprimé la mention du comité d'audit. La formulation de l'article 21, alinéa 1, étant libre, le nombre de comités permanents devrait diminuer. Vu la réduction du nombre de membres du conseil, il est attendu que ce dernier s'intéresse lui même, *in corpore*, aux finances.

Article 23 Organes de révision

Un député (L) attire l'attention sur la réserve aux compétences de l'ICF faite à l'alinéa 5 et sur le fait que la Cour des comptes n'est pas mentionnée. M. Longchamp rappelle que les compétences de l'ICF s'appliquent à tous les établissements publics autonomes, même s'il n'est pas toujours dans l'intérêt de l'Etat qu'elles soient réservées. Pour éviter une dilution des responsabilités, il est en effet souvent mieux qu'un seul organisme soit chargé du contrôle. La réserve portant sur ce qui n'est pas de la compétence du réviseur, il est en l'occurrence intéressant de la faire figurer dans la loi. La compétence de la Cour des comptes ne peut être exclue, il n'est donc pas nécessaire de la réserver.

Article 24 Statut du personnel

Un député (R) estime que le projet de loi 9575 doit appliquer les règles résultant du projet de loi sur le personnel de l'administration cantonale et que l'article 24 devrait dès lors mentionner cette loi. Il déposera un amendement dans ce sens.

Un député (L) observe que son préopinant se réfère à une loi en projet. Si elle est adoptée, l'hospice y sera soumis.

Article 25 Secret de fonction.

Répondant à un député (Ve) qui s'inquiète du but et du fonctionnement juridique du dispositif prévu à l'article 25, soit de la possibilité d'opposer le secret de fonction à un juge, M. Longchamp indique qu'il s'agit d'une disposition générale. Elle a son intérêt. Même si elle est rarement refusée par le Conseil d'Etat, il existe des cas particuliers qui justifient que la levée du secret ne soit pas automatique.

Un député (PDC) observe que les alinéas 4 et 7 se recoupent car ils touchent tous deux la levée du secret de fonction selon l'article 320, alinéa 2, CP. Il conviendrait dès lors de les fondre en un seul.

Suivant l'avis de ses juristes, le département propose de les regrouper. Ainsi l'alinéa 4 traiterait de la demande de levée du secret ; l'alinéa 5 (ex al. 7) désignerait l'autorité compétente ; les alinéas 6 et 7 reprendraient les actuels alinéas 5 et 6.

Article 26 Communication de données.

Répondant à un député (L) qui demande si l'article 6 de devrait pas prévoir une obligation plutôt qu'une autorisation, M. Longchamp rappelle que la LITAO prévoit des règles très strictes sur la transmission des données d'un service à l'autre. Elle empêche quasiment de mener des opérations transversale. L'article 6 ne règle pas le secret de fonction mais la possibilité d'obtenir des données nécessaires à la tenue des dossiers de la part d'autres services de l'Etat (Office cantonal de l'emploi, Office cantonal de l'assurance invalidité). Cet article est d'autant plus important pour l'hospice que celui-ci a une certaine indépendance.

Un député (PDC) salue l'article 26 d'un point de vue politique. Se pose néanmoins la question de la légalité de la communication de données à caractère personnel à des organismes privés exerçant des tâches publiques. Il expose que, toutes les informations étant soumises au secret de fonction, chaque échange intervenant dans le cadre de l'article 26 est aussi couvert par celui-ci. Exprimant un certain souci, il souhaite savoir dans quelle mesure il

est possible de transmettre des informations sans autorisation et si le régime est suffisamment strict.

Un directeur du département attire l'attention sur l'article 4, alinéa 4 qui prévoit que l'Hospice général collabore avec des organismes privés pour exécuter son mandat. Selon l'article 17, alinéa 2, lettre g), le conseil d'administration ratifie les conventions de collaboration passées avec des services publics et les mandats de prestations passés avec des organismes privés. L'hospice n'est en effet pas le seul à déployer une activité sociale et de réinsertion à Genève.

Il est rappelé par ailleurs qu'une institution qui compte 13 000 bénéficiaires doit pouvoir gérer les flux d'information électroniquement.

Le même député (PDC) relève encore que si les collaborateurs de l'hospice sont soumis au secret de fonction, les informations ne sont plus couvertes par celui-ci, une fois en mains des organismes privés.

Un autre député (PDC) rappelle que le but du secret de fonction est la protection des intérêts privés. Or il est arrivé que ce principe nuise à l'opérabilité des services et mettent en danger les personnes qu'il était censé protéger. En l'état, le secret est peut-être un tabou qu'il faut dépasser.

Un député (S) juge qu'on a mal mesuré la portée de l'article 26. Les informations dont pourront disposer certaines associations peuvent s'avérer très gênantes. La protection de l'individu est d'autant plus fondamentale que le nombre d'interconnexions est élevé.

Un député (L) souhaite qu'on examine quels destinataires sont soumis au secret de fonction parmi le personnel des communes et des organismes privés et quelle extension peut être donnée au secret de fonction sans que ces acteurs en pâtissent.

M. Longchamp indique que le secret de fonction s'applique indistinctement à tous les agents publics, quelle que soit leur fonction, qu'ils soient employés dans une administration centrale ou des établissements autonomes. Le secret n'est en revanche pas opposable à d'autres fonctionnaires ayant besoin de l'information dans le cadre de leur activité. Il peut en outre être levé.

Suite à la discussion de la commission, une nouvelle rédaction de l'article 26 sera proposée afin de dissocier les organes de l'Etat et ceux du secteur privé.

Un député (PDC) observe que les organismes de droit privé sont très clairement énoncés à l'article 26. Les collaborateurs ont, de par leur activité, accès à des informations touchant à la sphère privée. La loi sur l'assistance

aux victimes d'infraction prévoit, par exemple, des prestations assurées par une association dont les membres ne sont soumis à aucun secret, malgré les données auxquelles ils ont accès.

M. Longchamp remarque l'hospice est lié à ces associations par des actes juridiques. Ce qui est mis en évidence peut être étendu à l'entier du dispositif d'action sociale genevois qui est, par tradition, entièrement en mains privées (handicapés, EMS, détresse sociale, etc.) La problématique dépasse donc largement le cadre de l'article 26.

Un député (S) observe que, contrairement à celles relatives au revenu déterminant unique, les données concernées par l'article 26 ne sont pas délimitées. M. Longchamp précise à ce sujet que les données susceptibles d'être transmises sont d'ordre administratif et se cantonnent à celles qui sont nécessaires au fonctionnement du service selon la loi. Il ne serait aucunement justifié que l'office cantonal AI, par exemple, envoie un dossier dans son intégralité à l'Hospice général.

Il est encore relevé à l'intention des commissaires que ces organismes sont soumis à la loi fédérale sur la protection des données, cette dernière s'appliquant par ailleurs à toute entité privée en Suisse. L'article 7 de cette loi étant particulièrement important, le traitement de ces données doit respecter le principe de proportionnalité et de bonne foi.

Un député (S) affirme être particulièrement attentif à la protection de la sphère personnelle, spécialement des données médicales, et demande de bien limiter le champ de l'article 26.

Un député (R) ne comprend pas bien les craintes exprimées, au titre qu'une personne qui demande de l'aide doit délivrer certaines informations, qui sont ensuite couvertes par le secret de fonction.

Revenant sur les préoccupations de son collègue (S), qu'il estime pertinentes, un député (L) propose que l'article 26 soit ainsi rédigé : « *la communication de données personnelles pertinentes (...) est autorisée (...) lorsqu'elle est nécessaire à l'accomplissement des tâches prévues par la loi.* »

Ne désapprouvant par cette modification, un directeur du DSE revient néanmoins sur le choix de la locution « *prévues par la loi* » qui ne lui semble pas idoine, l'article 26 concourant à l'application de plusieurs lois.

Sollicité par la présidente de la commission pour proposer une formulation adaptée aux soucis exprimés par les commissaires, le DSE apporte une nouvelle rédaction de l'article 26 :

Art. 26 Communication de données

La communication de données personnelles pertinentes, y compris par voie électronique, est autorisée :

- a) entre l'Hospice général et les différents services de l'Etat et des communes lorsqu'elle est nécessaire à l'accomplissement des tâches prévues par une loi ;
- b) entre l'Hospice général et les organismes de droit privé travaillant dans les domaines d'activité de l'Hospice général lorsqu'elle est nécessaire à l'accomplissement des tâches prévues par une loi et intervient dans le cadre de l'exécution d'un mandat de prestations.

Article 27 Obligation de renseigner

Répondant à un député (L) qui observe que les membres du personnel devraient être tenus de renseigner tous les départements et non uniquement le DSE, il est rappelé que l'hospice est soumis à un seul département et que c'est normalement le Conseil d'Etat qui sert d'intermédiaire. Permettre à chaque département de solliciter directement l'institution semble peu adéquat.

Plusieurs députés ayant relevé l'importance de la communication, il est alors demandé l'inscription d'un alinéa 2 à l'article 27, selon lequel « *ce dernier (le département) renseigne les autres départements à leur demande* ».

Article 28 Contrôle interne

Un député (R) souhaiterait qu'une date butoir soit inscrite.

Un député (S) demande si la proposition de former un comité d'audit interne au conseil d'administration, formé de deux ou trois administrateurs, chargé d'examiner l'efficacité des audits externes, a été maintenu. Il observe aussi que les rapports mentionnés à l'alinéa 3 devraient être également transmis au président du conseil.

Approuvant cette remarque, le représentant du DSE observe qu'une version antérieure de l'article 17 octroyait au conseil la compétence de mettre en place un comité d'audit. L'exposé des motifs mentionne, à la page 25, que le conseil pourra notamment mettre en place un comité d'audit exclusivement rattaché à lui, composé d'administrateurs et de spécialistes externes avec une capacité de contrôler et d'apprécier l'efficacité de la révision externe et du contrôle interne. Cette compétence peut être réintroduite à l'article 17.

Un député (PDC) relève que le rapport coût/bénéfice doit être avantageux. Comme son collègue (R), il juge que l'expression « *met en place* » donne peu de garantie et trouverait plus rassurant d'inscrire que l'Hospice général « *dispose d'un dispositif de contrôle interne* ».

Répondant à son collègue (UDC) qui demande pourquoi le contrôle interne n'est destiné qu'à la direction, un député (R) rappelle la fonction du contrôle interne qui est d'analyser les processus appliqués par l'hospice. Il est dès lors normal que son rapport soit destiné à l'organe de travail qu'est la direction, l'audit étant par ailleurs l'instrument externe à disposition du conseil d'administration.

Le représentant du DSE précise encore à ce propos que la direction exerce le contrôle à un premier niveau, selon les principes établis par le conseil d'administration (art. 17, al. 2, let. i). Ce dernier peut demander des renseignements supplémentaires et porter un regard sur les activités de la direction au travers son comité d'audit ; s'il le désire, il peut aussi lire les rapports du contrôle interne.

Les députés restant attentifs à ce que le conseil soit dûment informé de la marche des affaires par la direction, il sera proposé un amendement à ce sujet, au deuxième débat.

Article 30 Budgets et comptes

Un député (S) s'inquiète du fait que le rapport de gestion sur lequel le conseil d'administration se prononce ne soit pas mentionné à l'article 30. Il lui est répondu que, d'une part, la direction produit toujours un rapport de gestion aux administrateurs et, d'autre part, que deux rapports sont établis ; le premier par l'Hospice général et le second par le Conseil d'État avec la participation de l'hospice.

Article 31 Grand Conseil

Un député (R) demande à quelle fin les contributions financières sont fixées par tranches annuelles et si la somme ne peut être fixée pour la durée du contrat de prestation. Il lui est répondu que, le mandat durant plusieurs années, on souhaite fixer une tranche pour chacune d'entre elles.

Les deux députés (R) craignent dès lors que ces mandats n'évitent pas les dépassements.

Un député (Ve) leur rappelle que la conjoncture constitue à cet égard une variable non négligeable et note que certaines politiques créent plus d'exclus que d'autres, ce dont l'hospice prend la pleine mesure. C'est pour cette raison que son groupe souhaite le rattachement de l'institution à l'Etat.

Faisant suite à la remarque d'un député (UDC) qui trouve le contenu du rapport tel qu'il résulte de l'article 31, alinéa 2, un peu restrictif, un député (PDC) propose d'y ajouter l'adverbe « *notamment* ».

Un député (R) observe que si l'hospice peut compter sur un meilleur management et des indicateurs fiables, il ne sera pas confronté à une augmentation importante et inattendue des demandes. Par ailleurs, un crédit additionnel doit pouvoir être octroyé en raison d'événements extraordinaires, mais pas du fait d'un mauvais pilotage.

Le représentant du DSE ajoute que l'hospice n'a aucune prise sur une série de facteurs, notamment l'appauvrissement de la population et les modifications d'autre lois (suppression par la Confédération de la prolongation des indemnités chômage pour les personnes de plus de 50 ans, nouvelle loi sur l'asile).

Un député (PDC) propose de lire l'article 31 conjointement avec l'art. 4. Le mandat de prestations est fixé sur une base pluriannuelle ; il n'est pas exclu, à teneur de la loi et en cas de modification notable des circonstances, de proposer un nouveau mandat au Grand Conseil pour la même période. Même s'il n'est pas nécessaire, un nouvel alinéa en ce sens peut être politiquement efficace. Un amendement sera proposé en deuxième débat.

Article 34 Evaluation

Un député (R) souhaite que l'obligation d'évaluation tous les cinq ans soit supprimée.

Débat d'entrée en matière

Un député (S) annonce que son groupe s'opposera à ce projet de loi, du fait qu'il élimine la représentativité des partis au sein du conseil d'administration.

Un député (R) déclare que son groupe votera le projet de loi. Il estime que l'on se dirige ainsi vers une simplification des structures et l'élaboration d'un cadre plus précis.

Un député (R), qui s'exprime à titre personnel, observe que le projet de loi ne répond pas aux enjeux principaux. Il estime par ailleurs que la façon dont a été élaborée la gouvernance ne convient pas aux nécessités d'une bonne gouvernance, particulièrement à l'article 9.

Un député (Ve) déclare que son groupe n'entend pas voter ce projet. Il estime en effet que l'assistance publique doit rester au sein de l'Etat. Son indépendance ne suffit pas, par ailleurs, à lui conférer un caractère entrepreneurial.

Un député (L) annonce que son groupe votera l'entrée en matière. Il estime que le projet va dans le sens d'une plus grande efficacité et le parti libéral est attaché aux principes de la bonne gouvernance.

Un député (PDC) déclare que son groupe entend voter l'entrée en matière. Il note que tous les partis s'accordent sur le fait que la structure de l'hospice ne fonctionne pas. Deux alternatives sont dès lors envisageables, le projet de loi 9575 ou le rattachement à l'Etat. Il faut cependant admettre que la population genevoise tient à l'hospice, qui constitue un pilier de l'Etat de Genève. Si l'idée d'un rattachement de l'assistance publique à l'Etat peut avoir de bons côtés, le projet de loi 9575 figure actuellement comme la solution la plus simple et la plus pragmatique.

Un député (UDC) déclare que son groupe entrera en matière avec certaines réserves. Ses députés partagent avec le groupe Vert le sentiment que l'hospice serait plus performant en étant intégré à l'Etat. Il rappelle que la garantie de déficit inscrite dans la Constitution annule le bénéfice des mandats de prestations. Néanmoins, le projet de loi 9575, s'il ne constitue pas la solution idéale, va vers un mieux et contient des éléments intéressants.

Un député (MCG) annonce que son groupe votera l'entrée en matière, en rappelant que c'est l'argent du contribuable qui sert à aider les bénéficiaires de l'hospice. L'Etat doit, pour cette raison, garder un regard sur l'activité de l'établissement.

L'entrée en matière est mise aux voix :

Vote :	Pour :	8 (2 PDC), 1 R, 3 L, 1 UDC, 1 MCG)
	Contre :	5 (3 S, 2 Ve)
	Abstentions :	1 (1 R)

L'entrée en matière est acceptée.

Deuxième débat de la commission

Art. 1 **But**

L'article 1 est mis aux voix :

Vote :	Pour :	9 (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 1 MCG)
	Contre :	5 (3 S, 2 Ve)
	Abstentions :	–

L'article 1 est accepté.

Art. 2 Statut

L'article 2 est mis aux voix :

Vote : Pour :	9 (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 1 MCG)
Contre :	5 (3 S, 2 Ve)
Abstentions :	–

L'article 2 est accepté.

Art. 3 Missions**Alinéa 1**

Vote : Pour :	9 (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 1 MCG)
Contre :	4 (2 S, 2 Ve)
Abstentions :	1 (S)

L'article 3, alinéa 1 est accepté

Alinéa 2

Vote : Pour :	9 (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 1 MCG)
Contre :	–
Abstentions :	5 (3 S, 2 Ve)

L'article 3, alinéa 2 est accepté

Alinéa 3

Faisant suite aux précédentes discussions de la commission, un amendement est déposé par le DSE :

Art. 3 Missions

³ Il est également **chargé des tâches d'assistance qui incombent aux cantons en vertu de la législation fédérale sur l'asile.**

Vote : Pour :	14 (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 1 MCG, 3 S, 2 Ve)
Contre :	–
Abstentions :	–

L'article 3, alinéa 3, tel qu'amendé, est adopté en conformité avec l'article 12 de la Constitution.

Alinéa 4

Vote : Pour :	14 (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 1 MCG, 3 S, 2 Ve)
Contre :	–
Abstentions :	–

L'article 3, alinéa 4 est accepté

Alinéa 5

Vote :	Pour :	11 (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 1 MCG, 2 Ve)
	Contre :	–
	Abstentions :	2 (2 S)

L'article 3, alinéa 5 est accepté

L'art. 3 et mis aux voix dans son ensemble

Vote :	Pour :	9 (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 1 MCG)
	Contre :	–
	Abstentions :	4 (2 S, 2 Ve)

L'article 3 est accepté

Art. 4 Mandat de prestations

Un député (L) ayant demandé une explication précise du sens des mots « mandat » et « contrat », une note juridique y relative est jointe en annexe.

Alinéa 1

Vote :	Pour :	9 (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 1 MCG)
	Contre :	–
	Abstentions :	4 (2 S, 2 Ve)

L'article 4, alinéa 1 est accepté

Alinéa 2

Un député (PDC) propose un amendement à l'art. 4, al. 2 (nouveau)

Art. 4 Mandat de prestations

² Il peut être adapté en cas de modification notable et imprévue des circonstances.

L'article 4, alinéa 2, ancien, est décalé à l'article 3 et ainsi de suite.

Vote :	Pour :	9 (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 1 MCG)
	Contre :	–
	Abstentions :	4 (2 S, 2 Ve)

L'amendement est accepté

Alinéa 3, nouveau

Vote :	Pour :	9 (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 1 MCG)
	Contre :	–
	Abstentions :	4 (2 S, 2 Ve)

L'article 4, alinéa 3 est accepté

Alinéa 4, nouveau

Vote :	Pour :	9 (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 1 MCG)
	Contre :	–
	Abstentions :	4 (2 S, 2 Ve)

L'article 4, alinéa 4 est accepté.

Alinéa 5, nouveau

Vote :	Pour :	9 (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 1 MCG)
	Contre :	–
	Abstentions :	4 (2 S, 2 Ve)

L'article 4, alinéa 5 est accepté.

L'art. 4 et mis aux voix dans son ensemble

Vote :	Pour :	9 (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 1 MCG)
	Contre :	–
	Abstentions :	4 (2 S, 2 Ve)

L'article 4 est accepté.

Art. 5 Surveillance**Alinéa 1**

Vote :	Pour :	7 (1 PDC, 1 R, 3 L, 2 UDC,)
	Contre :	1 (1 MCG)
	Abstentions :	4 (3 S, 1 Ve)

L'article 5, alinéa 1 est accepté.

Alinéa 2

Vote :	Pour :	7 (1 PDC, 1 R, 3 L, 2 UDC,)
	Contre :	–
	Abstentions :	5 (3 S, 1 V, 1 MCG)

L'article 5, alinéa 2 est accepté.

Alinéa 3

Vote :	Pour :	7 (1 PDC, 1 R, 3 L, 2 UDC,)
	Contre :	–
	Abstentions :	5 (3 S, 1 V, 1 MCG)

L'article 5, alinéa 3 est accepté.

L'article 5 et mis aux voix dans son ensemble

Vote :	Pour :	7 (1 PDC, 1 R, 3 L, 2 UDC,)
	Contre :	—
	Abstentions :	5 (3 S, 1 Ve, 1 MCG)

L'article 5 est accepté.

Art. 6 Biens et revenus

Alinéa 1

Vote :	Pour :	7 (1 PDC, 1 R, 3 L, 2 UDC,)
	Contre :	—
	Abstentions :	5 (3 S, 1 Ve, 1 MCG)

L'article 6, alinéa 1 est accepté.

Alinéa 2

Vote :	Pour :	7 (1 PDC, 1 R, 3 L, 2 UDC,)
	Contre :	—
	Abstentions :	5 (3 S, 1 Ve, 1 MCG)

L'article 6, alinéa 2 est accepté.

Alinéa 3

Vote :	Pour :	7 (1 PDC, 1 R, 3 L, 2 UDC,)
	Contre :	—
	Abstentions :	5 (3 S, 1 Ve, 1 MCG)

L'article 6, alinéa 3 est accepté.

L'article 6 est mis aux voix dans son ensemble

Vote :	Pour :	7 (1 PDC, 1 R, 3 L, 2 UDC,)
	Contre :	—
	Abstentions :	5 (3 S, 1 Ve, 1 MCG)

L'article 6 est accepté.

Art. 7 Subvention cantonale

L'article 7 mis aux voix dans son ensemble

Vote :	Pour :	7 (1 PDC, 1 R, 3 L, 2 UDC,)
	Contre :	—
	Abstentions :	5 (3 S, 1 Ve, 1 MCG)

L'article 7 est accepté.

Art. 8 Organes

L'article 8 mis aux voix dans son ensemble

Vote : Pour :	7 (1 PDC, 1 R, 3 L, 2 UDC,)
Contre :	–
Abstentions :	5 (3 S, 1 Ve, 1 MCG)

L'article 8 est accepté.

Art. 9 Composition**Alinéa 1**

Un député (R) propose un amendement de l'alinéa 1 :

Art. 9 Composition

¹ Le conseil d'administration de l'Hospice général est composé de **neuf membres. Huit membres dont le président sont nommés par le Conseil d'Etat, le neuvième par le personnel.**

L'auteur de cet amendement rappelle l'objectif général d'amélioration de la gouvernance, visant notamment à une plus grande homogénéité du conseil d'administration. Le but ne sera pas atteint en l'état. La nomination des huit membres doit donc être confiée au Conseil d'Etat, dont la légitimité démocratique est évidente et qui assure par ailleurs la surveillance de l'institution.

L'amendement est mis aux voix :

Vote : Pour :	2 (1 R, 1 UDC)
Contre :	9 (2PDC, 1 R, 1 MCG, 3 S, 1 Ve, 1 L)
Abstentions :	3 (2 L, 1 UDC)

L'amendement est refusé.

Un député (L), qui reste soucieux d'un certain équilibre entre les pouvoirs constitués, note par ailleurs que le conseil comporterait un membre de plus et que la dynamique va plutôt dans le sens d'une réduction. Il observe également une disproportion dans la représentation des sources des financements, soit une représentation de l'ordre de 25% des communes genevoises et de 1/8 de la Ville de Genève. Il propose dès lors la suppression de la lettre d.

Un député (MCG) remarque que si l'objectif proclamé est une dépolitisation du conseil, les communes genevoises n'ont pas de raison particulière d'être représentées. En revanche, la représentation des élus doit

être complète ou disparaître totalement. Deux représentant du Grand Conseil, soit un de la gauche et un de la droite, disqualifierait les plus petits partis.

Un député (S) ne souscrit pas à ces propositions d'amendement et insiste sur les aspects de représentativité et de légitimation des membres du conseil obtenues par un pouvoir de nomination partagé entre le Grand Conseil, le Conseil d'Etat et l'Association des communes genevoises. Son groupe n'est pas ailleurs pas favorable à cet objectif de dépolitisation.

Un député (Ve) annonce qu'il refusera les deux amendements, l'un ignorant les financeurs et l'autre ne tenant pas compte du poids croissant des communes suburbaines et traditionnel de la Ville de Genève.

Un député (UDC) juge la première proposition d'amendement acceptable dans la perspective d'une dépolitisation du conseil d'administration recommandée par l'OCDE, la deuxième étant également de nature à contribuer à cet objectif.

Un député (PDC) annonce que son groupe rejettera les deux amendements pour leur préférer la version initiale, incluant la représentation des communes, jugée indispensable dans sa relation avec les CASS.

La discussion qui se poursuit débouche sur le dépôt de plusieurs amendements qui sont mis aux voix :

Synthétisant plusieurs propositions, un député (L) formule l'amendement suivant :

Art. 9 Composition

Alinéa 1, lettre c et d) (nouvelle teneur)

c) **quatre** membres désignés par le Conseil d'Etat ;

d) **un** membre désigné par les communes genevoises

Vote :	Pour :	5 (3 L, 2 UDC,)
	Contre :	7 (1 MCG, 2 PDC, 3 S, 1 Ve)
	Abstentions :	2 (2 R)

L'amendement est refusé.

L'amendement est proposé à nouveau avec une modification :

Art. 9 Composition

Alinéa 1, lettre d) (nouvelle teneur)

d) **L'ACG désigne un représentant ;**

Vote :	Pour :	6 (3 L, 2 UDC, 1 R)
	Contre :	7 (1 MCG, 2 PDC, 3 S, 1 Ve)
	Abstentions :	1 (1 R)

L'amendement est refusé.

Un amendement est proposé par un député (S)

Art. 9 Composition

Alinéa 1, lettre b (nouvelle teneur)

b) un membre par parti représenté au Grand Conseil;

Vote :	Pour :	4 (1 MCG, 3 S)
	Contre :	10 (2 PDC, 3 L, 2 UDC, 2 R, 1 Ve)
	Abstentions :	–

L'amendement est refusé.

L'article 9, alinéa 1, est mis au voix :

Vote :	Pour :	5 (1 R, 2 PDC, 2 L)
	Contre :	6 (2 UDC, 1 MCG, 3 S)
	Abstentions :	3 (1 R, 1 L, 1 Ve)

L'article 9, alinéa 1 est refusé.

Alinéa 2

Vote :	Pour :	7 (2 PDC, 2 R, 1 L, 2 UDC)
	Contre :	–
	Abstentions :	7 (2 L, 3 S, 1 Ve, 1 MCG)

L'article 9, alinéa 2 est accepté.

Alinéa 3

Vote :	Pour :	7 (2 PDC, 1 L, 2 R, 2 UDC)
	Contre :	–
	Abstentions :	7 (2 L, 3 S, 1 Ve, 1 MCG)

L'article 9, alinéa 3 est accepté.

Un député (L) précise que les abstentions de son groupe sont motivées par leur refus de principe d'une représentation, avec droit de vote, de membres du personnel.

Alinéa 4

Vote :	Pour :	6 (2 PDC, 2 R, 2 UDC)
	Contre :	–
	Abstentions :	7 (2 L, 3 S, 1 Ve, 1 MCG)

L'article 9, alinéa 4 est accepté.

Un amendement est présenté par un député (L)

Art. 9 Composition

Alinéa 5 (nouveau)

⁵ Les député(e)s du Grand Conseil ne peuvent pas être membres du conseil l'administration.

Vote :	Pour :	9 (2 PDC, 2 R, 2 UDC, 3 L)
	Contre :	5 (1 MCG, 3 S, 1 Ve)
	Abstentions :	—

L'amendement est accepté.

Le vote de l'article 9 dans son ensemble est remis au troisième débat.

Art. 10 Représentant du département

Alinéa 1

Vote :	Pour :	8 (2 PDC, 2 R, 2 UDC, 2 L)
	Contre :	—
	Abstentions :	5 (1 MCG, 3 S, 1 Ve)

L'article 10, alinéa 1 est accepté.

Alinéa 2

Vote :	Pour :	8 (2 PDC, 2 R, 2 UDC, 2 L)
	Contre :	—
	Abstentions :	5 (1 MCG, 3 S, 1 Ve)

L'article 10, alinéa 2 est accepté.

Alinéa 3

Vote :	Pour :	8 (2 PDC, 2 R, 2 UDC, 2 L)
	Contre :	—
	Abstentions :	5 (1 MCG, 3 S, 1 Ve)

L'article 10, alinéa 3 est accepté.

L'art. 8 mis aux voix dans son ensemble

Vote :	Pour :	8 (2 PDC, 2 R, 2 UDC, 2 L)
	Contre :	—
	Abstentions :	5 (1 MCG, 3 S, 1 Ve)

L'article 10 est accepté.

Art. 11 Qualification des administrateurs**Alinéa 1**

Vote : Pour :	8 (2 PDC, 2 R, 2 UDC, 2 L)
Contre :	—
Abstentions :	5 (1 MCG, 3 S, 1 Ve)

L'article 11, alinéa 1 est accepté.

Alinéa 2

Vote : Pour :	8 (2 PDC, 2 R, 2 UDC, 2 L)
Contre :	—
Abstentions :	5 (1 MCG, 3 S, 1 Ve)

L'article 11, alinéa 2 est accepté.

Alinéa 3.

Vote : Pour :	7 (2 PDC, 2 R, 1 UDC, 2 L)
Contre :	—
Abstentions :	6 (1 UDC, 1 MCG, 3 S, 1 Ve)

L'article 11, alinéa 3 est accepté.

Alinéa 4

Vote : Pour :	9 (2 PDC, 2 R, 2 UDC, 3 L)
Contre :	—
Abstentions :	5 (1 MCG, 3 S, 1 Ve)

L'article 11, alinéa 4 est accepté.

L'article 11 est mis aux voix dans son ensemble

Vote : Pour :	9 (2 PDC, 2 R, 2 UDC, 3 L)
Contre :	—
Abstentions :	5 (1 MCG, 3 S, 1 Ve)

L'article 11 est accepté.

Art. 12 Incompatibilité et conflits d'intérêt**Alinéa 1**

Vote : Pour :	9 (2 PDC, 2 R, 2 UDC, 3 L)
Contre :	—
Abstentions :	5 (1 MCG, 3 S, 1 Ve)

L'article 12, alinéa 1 est accepté.

Alinéa 2

Vote : Pour :	9 (2 PDC, 2 R, 2 UDC, 3 L)
Contre :	–
Abstentions :	5 (1 MCG, 3 S, 1 Ve)

L'article 12, alinéa 2 est accepté.

Alinéa 3

Vote : Pour :	9 (2 PDC, 2 R, 2 UDC, 3 L)
Contre :	–
Abstentions :	5 (1 MCG, 3 S, 1 Ve)

L'article 12, alinéa 3 est accepté.

L'article 12 est mis aux voix dans son ensemble :

Vote : Pour :	9 (2 PDC, 2 R, 2 UDC, 3 L)
Contre :	–
Abstentions :	5 (1 MCG, 3 S, 1 Ve)

L'article 12 est accepté.

Art. 13 Responsabilité des administrateurs

L'article 13 est mis aux voix dans son ensemble

Vote : Pour :	9 (2 PDC, 2 R, 2 UDC, 3 L)
Contre :	–
Abstentions :	5 (1 MCG, 3 S, 1 Ve)

L'article 13 est accepté.

Art. 14 Durée de fonction des administrateurs

L'art. 14 est mis aux voix dans son ensemble

Vote : Pour :	9 (2 PDC, 2 R, 2 UDC, 3 L)
Contre :	–
Abstentions :	5 (1 MCG, 3 S, 1 Ve)

L'article 14 est accepté.

Art. 15 Révocation d'un administrateur

Faisant suite aux remarques émises par la commission en premier débat, un amendement est déposé par le DSE :

Article 9 (nouvelle teneur)

Quel que soit le mode de nomination, le Conseil d'Etat peut révoquer un **membre du conseil d'administration** :

- a) **qui n'assiste pas à la moitié des séances du conseil d'administration au cours d'une années civile ;**
- b) **pour justes motifs. Est notamment considéré comme tel le fait que le membre du conseil d'administration s'est rendu coupable d'un acte grave, n'a pas respecté le secret des délibérations, a violé l'article 12, a manqué à ses devoirs ou est devenu incapable de bien gérer.**

Les articles 15 et 16 ayant été fondus en un seul, la numérotation des articles suivants sera décalée en conséquence.

L'article 15, tel qu'amendé, est mis aux voix.

Vote :	Pour :	7 (1 PDC, 1 R, 2 UDC, 3 L)
	Contre :	—
	Abstentions :	4 (1 MCG, 1 S, 2 Ve)

L'article 15 est accepté.

Art. 17 16 Attributions du conseil d'administration

Alinéas 1 et 2

Faisant suite aux remarques émises par la commission, un amendement est proposé par le DSE à l'article 16, alinéa 2, lettres o, p, q :

Article 16, alinéa 2, lettres o, p, q (nouvelle teneur)

- o) **il prévoit si nécessaire une formation continue et met au courant les membres nouvellement désignés de leur tâche de manière appropriée ;**
- p) **il consulte, si cela est nécessaire, des experts externes aux frais de l'établissement ;**
- q) **Il évalue, chaque année, son travail ainsi que celui de ses membres.**

L'article 16, alinéas 1 et 2, tel qu'amendé, est mis aux voix.

Vote :	Pour :	8 (2 PDC, 1 R, 2 UDC, 3 L)
	Contre :	1 (S)
	Abstentions :	6 (1 R, 1 MCG, 2 S, 2 Ve)

L'article 16, alinéas 1 et 2, est accepté.

Alinéa 3

Vote : Pour :	9 (2 PDC, 2 R, 2 UDC, 3 L)
Contre :	–
Abstentions :	6 (1 MCG, 3 S, 2 Ve)

L'article 16, alinéa 3 est accepté.

Art. 18 17 Séances

L'article 17 est mis aux voix dans son ensemble.

Vote : Pour :	9 (2 PDC, 2 R, 2 UDC, 3 L)
Contre :	–
Abstentions :	5 (1 MCG, 2 S, 2 Ve)

L'article 17 est accepté.

Art. 19 18 Rémunération

L'art. 18 est mis aux voix dans son ensemble.

Vote : Pour :	9 (2 PDC, 2 R, 2 UDC, 3 L)
Contre :	–
Abstentions :	5 (1 MCG, 2 S, 2 Ve)

L'article 18 est accepté.

Art. 20 19 Attributions du président du conseil d'administration

L'art. 19 est mis aux voix dans son ensemble.

Vote : Pour :	9 (2 PDC, 2 R, 2 UDC, 3 L)
Contre :	–
Abstentions :	5 (1 MCG, 2 S, 2 Ve)

L'article 19 est accepté.

Art. 21 20 Comités du conseil d'administration

Un député (S) propose un amendement à l'article 20, alinéa 4 (nouveau)

Art. 20 Comités du conseil d'administration

⁴ Le conseil d'administration nomme un comité d'audit.

L'auteur de cet amendement précise que ce comité ne sera pas chargé d'effectuer des audits, tâche déléguée à une entité extérieure, mais veillera à ce que cette dernière fasse preuve d'une indépendance suffisante et rende des

audits satisfaisants. Il note encore que l'instauration de cette structure figure dans les recommandations de bonne gouvernance.

Un député (R) observe que ce système de contrôle interne figure déjà à l'article 28 et qu'un réviseur externe est par ailleurs prévu.

Un député (L) relève aussi qu'il s'agit d'une spécification dont il faudrait laisser le soin au conseil d'administration. Ce comité d'audit pouvant par ailleurs être instauré par le biais du règlement d'application.

La proposition d'amendement est mise aux voix :

Vote :	Pour :	1 (1 S)
	Contre :	6 (2 Ve, 1 R, 2 L, 1 MCG)
	Abstentions :	8 (2 S, 2 PDC, 1 R, 1 L, 2 UDC)

L'amendement est refusé.

L'article 20 est mis aux voix dans son ensemble

Vote :	Pour :	9 (2 PDC, 2 R, 3 L, 2 UDC)
	Contre :	—
	Abstentions :	4 (1 S, 2 Ve, 1 MCG)

L'article 20 est accepté.

Art. 22 21 Direction de l'Hospice général

Ayant retenu les propos du professeur Pasquier à ce propos, un député (UDC) propose un amendement à l'article 21, alinéa 2 (nouvelle teneur).

Art. 21 Direction de l'Hospice général

² Le conseil d'administration choisit les membres de la direction

Un sous-amendement étant proposé sur le même alinéa par un député (S), c'est cet amendement qui est conjointement déposé par les deux auteurs.

Art. 21 Direction de l'Hospice général

² Le conseil d'administration choisit les membres de la direction **sur proposition du directeur général.**

Vote :	Pour :	10 (1 S, 2 PDC, 2 R, 3 L, 2 UDC)
	Contre :	—
	Abstentions :	5 (2 S, 2 Ve, 1 MCG)

L'amendement est accepté.

L'art. 21 est mis au voix dans son ensemble.

Vote :	Pour :	9 (2 PDC, 2 R, 3 L, 2 UDC)
	Contre :	–
	Abstentions :	6 (3 S, 2 Ve, 1 MCG)

L'article 21 est accepté.

Art. 23 22 Organe de révision

L'article 22 est mis au voix dans son ensemble.

Vote :	Pour :	9 (2 PDC, 2 R, 3 L, 2 UDC)
	Contre :	–
	Abstentions :	6 (3 S, 2 Ve, 1 MCG)

L'article 22 est accepté.

Art. 24 23 Statut du personnel

Un député (R) propose un amendement de l'article 23, alinéa 2 (nouveau) :

Art. 21 Statut du personnel

² Les relations entre l'Hospice général et son personnel sont régies par une convention collective de travail. Celle-ci porte sur :

- a) les salaires minimaux ;
- b) la réglementation du temps de travail ;
- c) le niveau des prestations sociales.

Le Conseil d'Etat, en tant qu'autorité de surveillance, ratifie la convention collective de travail conclue entre l'Hospice général et son personnel.

Vote :	Pour :	2 (1 R, 1 L)
	Contre :	10 (3 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 UDC, 1 MCG)
	Abstentions :	3 (1 R, 2L)

L'amendement est refusé.

L'article 23 est mis au voix dans son ensemble.

Vote :	Pour :	7 (2 PDC, 1 R, 2 L, 2 UDC)
	Contre :	1 (1 R)
	Abstentions :	7 (3 S, 2 Ve, 1 L, 1 MCG)

L'article 23 est accepté.

Art. 25 24 **Secret de fonction**

La présidente rappelle que les alinéas 4 et 5 ont été regroupés par le département, à la demande de la commission, lors du premier débat.

Tel que reformulé par le DSE, l'article 24 est mis aux voix dans son ensemble :

Vote :	Pour :	9 (2 PDC, 2 R, 3 L, 2 UDC)
	Contre :	–
	Abstentions :	6 (3 S, 2 V, 1 MCG)

L'article 24 est accepté.

Art. 26 25 **Communication de données**

La présidente rappelle également que les commissaires avaient fait part de leur préoccupation quant à la précision de cet article et qu'il a été reformulé en conséquence par le département.

Tel que regroupé par le DSE, l'article 25 est mis au voix dans son ensemble :

Vote :	Pour :	8 (1 PDC, 2 R, 3 L, 2 UDC)
	Contre :	1 (1 PDC)
	Abstentions :	6 (3 S, 2 V, 1 MCG)

L'article 25 est accepté.

Le député (PDC) motive son vote négatif par le fait que les employés des associations auxquelles ces données personnelles peuvent être transmises ne sont pas soumis au secret de fonction. Il y a, par conséquent, risque de fuite.

Art. 27 26 **Obligation de renseigner**

L'article 26 est mis au voix dans son ensemble :

Vote :	Pour :	9 (2 PDC, 2 R, 3 L, 2 UDC)
	Contre :	–
	Abstentions :	6 (3 S, 2 V, 1 MCG)

L'article 26 est accepté.

Art. 28 27 **Contrôle interne**

Un député (UDC) exprime son inquiétude quant au risque de pression qui peut s'exercer sur le contrôleur interne, selon ce qu'il entend dévoiler.

Cette préoccupation étant partagée, la discussion qui s'ensuit débouche sur la présentation, par un député (L), d'un amendement de l'article 27, alinéa 4 (nouveau) :

Art. 27 Contrôle interne

⁴ Pour ses contrôles relatifs à la direction, le contrôle interne fait également rapport au conseil d'administration.

Vote :	Pour :	9 (2 PDC, 2 R, 3 L, 2 UDC)
	Contre :	–
	Abstentions :	6 (3 S, 2 Ve, 1 MCG)

L'amendement est accepté.

L'art. 27 est mis aux voix dans son ensemble :

Vote :	Pour :	9 (2 PDC, 2 R, 3 L, 2 UDC)
	Contre :	–
	Abstentions :	6 (3 S, 2 Ve, 1 MCG)

L'article 27 est accepté.

Art. 29 28 Comptabilité

L'article 28 est mis aux voix :

Vote :	Pour :	9 (2 PDC, 2 R, 3 L, 2 UDC)
	Contre :	–
	Abstentions :	6 (3 S, 2 Ve, 1 MCG)

L'article 28 est accepté.

Art. 30 29 Budgets et comptes

L'article 29 est mis aux voix dans son ensemble :

Vote :	Pour :	9 (2 PDC, 2 R, 3 L, 2 UDC)
	Contre :	–
	Abstentions :	6 (3 S, 2 Ve, 1 MCG)

L'article 29 est accepté.

Art. 31 30 Grand Conseil

L'article 30 est mis aux voix dans son ensemble :

Vote :	Pour :	9 (2 PDC, 2 R, 3 L, 2 UDC)
	Contre :	–
	Abstentions :	6 (3 S, 2 Ve, 1 MCG)

L'article 31 est accepté.

Art. 32 31 Conseil d'Etat

L'art. 31 est mis aux voix dans son ensemble :

Vote : Pour :	9 (2 PDC, 2 R, 3 L, 2 UDC)
Contre :	–
Abstentions :	6 (3 S, 2 Ve, 1 MCG)

L'article 31 est accepté.

Art. 33 32 Dispositions d'application

L'article 32 est mis aux voix :

Vote : Pour :	9 (2 PDC, 2 R, 3 L, 2 UDC)
Contre :	–
Abstentions :	6 (3 S, 2 V, 1 MCG)

L'article 32 est accepté.

Art. 34 33 Evaluation

Il est rappelé que le Grand Conseil a souhaité que les effets de la mise en œuvre de chaque nouvelle législation et leur conformité par rapport aux attentes soient vérifiées par des sociétés extérieures. De tels mandats sont nécessaires, mais coûteux, aussi est-il demandé d'en ajuster la fréquence.

Trois députés (UDC, L et PDC) proposent que l'article 33 s'articule dès lors en trois amendements :

Art. 33 Evaluation

¹ Les effets de la présente loi sont évalués par une instance extérieure et indépendante [supprimé] trois ans après son entrée en vigueur [supprimé].

² Une évaluation ultérieure sera décidée par le Conseil d'Etat en cas de besoin.

³ Le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil un rapport communiquant les résultats de cette évaluation.

Vote : Pour :	9 (2 PDC, 2 R, 3 L, 2 UDC)
Contre :	–
Abstentions :	6 (3 S, 2 V, 1 MCG)

La proposition d'amendements est acceptée.

Art. 35 34 Entrée en vigueur

L'article 34 est mis aux voix :

Vote :	Pour :	9 (2 PDC, 2 R, 3 L, 2 UDC)
	Contre :	—
	Abstentions :	6 (3 S, 2 Ve, 1 MCG)

L'article 34 est accepté.

Art. 36 35 Disposition transitoire

L'article 35 est mis aux voix :

Vote :	Pour :	9 (2 PDC, 2 R, 3 L, 2 UDC)
	Contre :	—
	Abstentions :	6 (3 S, 2 Ve, 1 MCG)

L'article 35 est accepté.

Art. 37 36 Modifications d'autres lois

Les alinéas n'ayant pas fait l'objets de commentaires, l'article 36 est mis aux voix dans son ensemble :

Vote :	Pour :	9 (2 PDC, 2 R, 3 L, 2 UDC)
	Contre :	—
	Abstentions :	6 (3 S, 2 Ve, 1 MCG)

L'article 36 est accepté.

Revenant, après consultation des juristes du département, sur l'amendement proposé à l'art. 4. *Mandat de prestations*, le représentant du DSE relève que cet amendement doit figurer à l'alinéa 3 de l'article 4 et non à l'alinéa 2.

Troisième débat de la commission. Position des groupes et vote

Un député (S) indique que son parti entend refuser le projet de loi 9579 pour différentes raisons. Hormis celles précédemment évoquées, il n'est pas d'accord que l'Hospice général soit gouverné par une loi unique. Il aurait souhaité un débat beaucoup plus large sur l'aide sociale et les CASS, dont le projet de loi ne résout pas les problèmes.

Un député (MCG) affirme l'opposition de son groupe au projet de loi 9575, notamment sur la question de la gouvernance qui aurait pu faire l'objet d'un projet de loi distinct. Il se positionne contre la réduction du

nombre de membres du conseil d'administration et en faveur du rattachement de l'hospice à l'Etat.

Un député (UDC) exprime l'accord de son groupe au projet de loi, sous réserve d'un compromis sur la composition de conseil d'administration. L'UDC sera néanmoins extrêmement attentive au fonctionnement de l'institution. En outre, le parti est encore partagé sur la question du rattachement de l'hospice à l'Etat.

Un député (L) déclare que son groupe est favorable à une autonomie partielle de l'Hospice général et à sa non-inclusion dans l'administration centrale. Il soutiendra le projet de loi 9575 tout en considérant qu'il constitue une solution minimale, notamment en ce qui concerne le statut du personnel. Les dispositions y relatives ne pourront être modifiées que suite à l'adoption d'une loi sur le personnel qui confère une autonomie en la matière aux établissements autonomes.

Un député PDC fait part du soutien de son groupe au projet de loi, pour les motifs mis en évidence à la fin de la première lecture.

Un député (R) assure au projet de loi 9575 l'approbation de son parti. Ce projet est une étape permettant de progresser, notamment sur la question de la gouvernance. L'avenir requerra toutefois des avancées plus hardies.

Un député (Ve) rappelle la déclaration préliminaire de son groupe, suffisante en l'état.

Afin de trouver une solution d'entente qui tienne compte des différents avis exprimés sur la composition du conseil d'administration, un député (L) dépose un amendement à l'article 9, alinéa 1, lettres c et d :

Art. 9 Composition

- c) trois membres désignés par le Conseil d'Etat ;
- d) deux membres désignés par les communes genevoises [supprimé].

Le conseil d'administration disposera, par conséquent de neuf membres au lieu de huit.

Vote :	Pour :	8 (2 PDC, 1 R, 3 L, 2 UDC)
	Contre :	6 (3 S, 2 Ve, 1 MCG)
	Abstentions :	1 (1 R)

L'amendement est accepté.

L'article 9, alinéa 1, tel qu'amendé, est mis aux voix :

Vote :	Pour :	9 (2 PDC, 2 R, 3 L, 2 UDC)
	Contre :	–
	Abstentions :	6 (3 S, 2 Ve, 1 MCG)

L'article 9, alinéa 1, est accepté.

Vote du projet de loi 9575, dans son ensemble :

Vote :	Pour :	8 (2 PDC, 1 R, 3 L, 2 UDC)
	Contre :	6 (3 S, 2 Ve, 1 MCG)
	Abstentions :	1 (1 R)

Le projet de loi 9575 est accepté.

Au bénéfice du résultat de ce vote et des explications contenues dans ce long compte rendu de ses travaux, la Commission des affaires sociales vous recommande, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil à ce projet de loi qui donnera les outils nécessaires à la bonne gouvernance de l'Hospice général, cette ancienne et grande institution à laquelle les Genevois sont attachés.

ANNEXES :

- Tableau exposant l'audition du professeur Martial Pasquier*
- Mandats de prestations versus contrats de prestations – projet de loi 9575*

Projet de loi (9575)

sur l'Hospice général (J 4 07)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,
vu les articles 168 à 170 B de la constitution de la République et canton de
Genève, du 24 mai 1847 (ci-après : la constitution) ;
décrète ce qui suit :

Titre I Dispositions générales

Art. 1 Buts

¹ La présente loi définit le statut, les missions, l'organisation et le fonctionnement de l'Hospice général, son contrôle financier et de gestion et règle ses relations avec l'Etat.

² Elle fixe les principes qui visent à instaurer, tout en maintenant la capacité de décision et l'efficacité, la transparence et un rapport équilibré entre les tâches d'administration, de direction et de contrôle.

Art. 2 Statut

¹ L'Hospice général est un établissement de droit public doté de la personnalité juridique.

² Il a son siège à Genève.

Art. 3 Missions

¹ Conformément à l'article 169, lettre a de la constitution, l'Hospice général est un organisme chargé de l'aide sociale.

² A ce titre, il est organe d'exécution de la législation cantonale sur l'aide sociale, dans les limites définies par cette législation.

³ Il est également chargé des tâches d'assistance qui incombent au canton en vertu de la législation fédérale sur l'asile.

⁴ Le Conseil d'Etat peut lui confier d'autres tâches. Dans ce cas, il les fixe dans le mandat de prestations mentionné à l'article 4 de la présente loi.

⁵ Dans l'exercice de ses tâches, l'Hospice général applique la politique définie par le Conseil d'Etat dans le cadre législatif fixé par le Grand Conseil.

Art. 4 Mandat de prestations

¹ Un mandat de prestations est attribué par l'Etat à l'Hospice général dans lequel sont notamment définis les prestations à accomplir par l'Hospice général, les critères de qualité à respecter, les indicateurs, le plan financier pluriannuel et le calcul de la contribution annuelle de l'Etat. Celle-ci se compose d'une contribution relative aux prestations à verser aux bénéficiaires et d'une contribution relative aux frais de fonctionnement et d'investissement.

² Ce mandat est attribué pour une durée pluriannuelle.

³ Il peut être adapté en cas de modification notable et imprévue des circonstances.

⁴ Il doit conférer à l'Hospice général une autonomie de gestion et lui permettre d'assurer des prestations efficaces et de qualité.

⁵ Dans l'exécution de ce mandat, l'Hospice général collabore avec les communes et d'autres organismes publics et privés actifs dans les domaines afférents aux prestations découlant des lois qu'il applique ou confiées par mandat de prestations.

Art. 5 Surveillance

¹ L'Hospice général est soumis à la haute surveillance du Conseil d'Etat, effectuée pour lui par le département de la solidarité et de l'emploi (ci-après: le département).

² Elle porte sur l'exécution du mandat de prestations défini à l'article 4 de la présente loi ainsi que sur le respect des lois par l'Hospice général.

³ A cet effet, le Conseil d'Etat reçoit les tableaux de bord et les indicateurs définis dans le mandat de prestations.

Art. 6 Biens et revenus

¹ Les biens propres de l'Hospice général sont ceux qui figurent au bilan de l'établissement lors de l'entrée en vigueur de la présente loi et ceux qui lui sont dévolus par la suite comme dons et legs ayant une affectation spéciale.

² Ses revenus se composent :

- a) du produit de ses biens propres;
- b) des subventions fédérales et cantonales;
- c) des dons et legs sans affectation spéciale;
- d) de la part du produit du droit des pauvres revenant à l'Hospice général à teneur de l'article 443 de la loi générale sur les contributions publiques, du 9 novembre 1887;

e) de toutes autres prestations en sa faveur prévues par les lois et règlements.

³ Les biens immobiliers de l'Hospice général peuvent être aliénés conformément aux dispositions de l'article 80A de la constitution et de l'article 41, alinéa 1, de la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977.

Art. 7 Subvention cantonale

Le Conseil d'Etat inscrit la contribution annuelle, telle qu'elle est déterminée dans le mandat de prestations, au budget de l'Etat de Genève.

Titre II Organes et organisation

Chapitre I Organes

Art. 8 Organes

Les organes de l'Hospice général sont :

- a) le conseil d'administration;
- b) la direction;
- c) l'organe de révision.

Chapitre II Conseil d'administration

Art. 9 Composition

¹ Le conseil d'administration de l'Hospice général est composé de la manière suivante :

- a) un président, nommé par le Conseil d'Etat, qui ne peut être ni un Conseiller d'Etat, ni un fonctionnaire de l'Etat;
- b) deux membres désignés par le Grand Conseil;
- c) trois membres désignés par le Conseil d'Etat;
- d) deux membres désignés par les communes genevoises;
- e) un membre élu par le personnel.

² L'administrateur désigné par le personnel est élu au bulletin secret selon le système de la représentation proportionnelle appliqué aux élections fédérales pour le Conseil national, à l'exception de la disposition concernant le cumul. Il doit être choisi au sein du personnel ayant droit de vote.

³ Ont droit de vote pour élire cet administrateur, les membres du personnel nommés ou qui ont, au 31 décembre de l'année qui précède l'élection, accompli sans discontinuer leur période probatoire et qui doivent au moins la moitié de leur temps à leur fonction.

⁴ Le membre élu par le personnel perd sa qualité d'administrateur s'il cesse son activité à l'Hospice général.

⁵ Les députés au Grand Conseil ne peuvent pas être membres du conseil d'administration.

Art. 10 Représentant du département

¹ Un représentant du département participe aux séances du conseil d'administration avec voix consultative.

² Il obtient l'ensemble des documents remis au conseil d'administration.

³ Il assure notamment la communication des informations entre le conseil d'administration et le département.

Art. 11 Qualifications des administrateurs

¹ Le conseil d'administration de l'Hospice général comprend des membres aux compétences spécifiques dans les différents domaines d'activité de l'établissement ainsi qu'en matière de gestion d'un établissement de cette importance.

² Sa composition doit refléter, dans la mesure du possible, les différentes composantes de la vie économique et sociale du canton.

³ Les membres doivent être dotés des aptitudes nécessaires pour garantir la formation de décisions dans le cadre d'un échange de vues pertinent avec la direction.

⁴ Ils doivent exercer leur mandat de manière indépendante.

Art. 12 Incompatibilités et conflits d'intérêts

¹ Les administrateurs, quel que soit leur mode de nomination, ne doivent pas avoir des conflits d'intérêts dans l'exercice de leur mandat.

² En particulier, ils ne doivent être ni directement ni indirectement fournisseurs de l'Hospice général ou chargés de travaux pour son compte ou bénéficiaires de prestations de l'Hospice.

³ Si un conflit d'intérêts surgit ponctuellement, le membre concerné en informe immédiatement le président du conseil d'administration. Dans ce cas, il ne participe pas aux délibérations et aux prises de décisions.

Art. 13 Responsabilité des administrateurs

Les administrateurs sont personnellement responsables envers l'établissement des dommages qu'ils causent en manquant, consciemment ou par négligence, aux devoirs de leur fonction.

Art. 14 Durée de fonction des administrateurs

Les administrateurs sont désignés par période de quatre ans, renouvelable deux fois. Toute vacance doit être repourvue. Les administrateurs ne peuvent pas se faire remplacer.

Art. 15 Révocation d'un administrateur

Quel que soit le mode de nomination, le Conseil d'Etat peut révoquer un membre du conseil d'administration :

- a) qui n'assiste pas à la moitié des séances du conseil d'administration au cours d'une année civile;
- b) pour justes motifs. Est notamment considéré comme tel le fait que le membre du conseil d'administration s'est rendu coupable d'un acte grave, n'a pas respecté le secret des délibérations, a violé l'article 12, a manqué à ses devoirs ou est devenu incapable de bien gérer.

Art. 16 Attributions du conseil d'administration

¹ Le conseil d'administration est le pouvoir supérieur de l'Hospice général.

² Sous réserve des compétences du Grand Conseil et du Conseil d'Etat, le conseil d'administration est investi des pouvoirs les plus étendus pour la gestion de l'Hospice général. Il définit la stratégie de mise en œuvre des objectifs fixés par le mandat de prestations. Dans ce cadre, il a notamment les attributions suivantes:

- a) il établit, par règlement, les instructions nécessaires à son mode de fonctionnement et de représentation ainsi qu'à l'exercice de la surveillance de l'établissement;
- b) il désigne, par règlement, son vice-président;
- c) il définit, par règlement, le pouvoir de signature et de représentation de ses membres;
- d) il administre les biens de l'Hospice général;
- e) il fixe la politique immobilière;
- f) il nomme et détermine les attributions du directeur général et définit, par règlement, son pouvoir de signature et de représentation;

- g) il ratifie les conventions de collaboration avec les différents services publics ainsi que les mandats de prestations avec les organismes privés, préparés et signés par la direction;
 - h) il désigne, par règlement, les comités chargés de tâches spécifiques, ainsi que leur président et détermine leurs attributions;
 - i) il fixe, par règlement, les principes du contrôle interne et veille à ce qu'il soit adapté aux activités de l'établissement;
 - j) il désigne l'organe de révision, établit des directives à son intention, définit son cahier des charges et se prononce sur son rapport annuel;
 - k) il veille à l'élaboration d'une planification financière et adopte chaque année les documents suivants qui sont présentés au Conseil d'Etat pour approbation :
 - 1° le budget d'exploitation et le budget d'investissement,
 - 2° les comptes de clôture, soit bilan et comptes de profits et pertes,
 - 3° le rapport de gestion, qui doit contenir les éléments fixés par règlement du Conseil d'Etat;
 - l) il établit, par règlement, le statut du personnel dans les limites définies par la législation cantonale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics;
 - m) il nomme et révoque les fonctionnaires de l'Hospice général;
 - n) il examine régulièrement les règlements qu'il a édictés et les adapte aux exigences;
 - o) il prévoit si nécessaire une formation continue et met au courant les membres nouvellement désignés de leur tâche de manière appropriée;
 - p) il consulte, si cela est nécessaire, des experts externes aux frais de l'établissement;
 - q) il évalue, chaque année, son travail ainsi que celui de ses membres.
- ³ Le président du conseil, la direction générale et l'organe de révision externe doivent lui fournir toute information lui permettant d'exercer son mandat.

Art. 17 Séances

¹ Le conseil d'administration se réunit aussi souvent que l'exige l'intérêt de l'établissement, mais au minimum six fois par an.

² Il est convoqué par le président ou, à défaut, par le vice-président.

³ Il est aussi convoqué si 4 administrateurs au moins le demandent.

⁴ La présence de la majorité des administrateurs est nécessaire pour la validité des délibérations. A défaut, une nouvelle séance est convoquée. Le conseil d'administration peut alors délibérer valablement, quel que soit le nombre des administrateurs présents.

⁵ Les décisions sont prises à la majorité des membres présents. En cas d'égalité, le président départage.

⁶ Les délibérations du conseil d'administration sont constatées par des procès-verbaux.

Art. 18 Rémunération

La rémunération du président, du vice-président et des autres membres du conseil d'administration est déterminée par le Conseil d'Etat.

Art. 19 Attributions du président du conseil d'administration

¹ Le président du conseil d'administration assure la direction du conseil dans l'intérêt de l'établissement.

² Il veille à ce que la préparation, la délibération, la prise de décision et l'exécution de celles-ci se déroulent correctement.

³ En collaboration avec la direction, le président veille à transmettre à temps au conseil d'administration toutes les informations ayant une incidence sur la formation des décisions liées aux attributions du conseil d'administration.

Art. 20 Comités du conseil d'administration

¹ Le conseil d'administration peut instituer des comités chargés d'analyser en profondeur certaines questions et de faire rapport au conseil d'administration pour lui permettre de préparer les décisions liées à ses attributions.

² Il fixe par règlement les compétences de ces comités et la procédure qui leur est applicable.

³ Les comités rendent compte au conseil d'administration de leur activité et de leurs résultats.

Chapitre III Direction

Art. 21 Direction de l'Hospice général

¹ L'Hospice général est dirigé par un directeur général nommé par le conseil d'administration.

² Le conseil d'administration choisit les membres de la direction sur proposition du directeur général.

³ La direction est l'organe dirigeant et exécutif suprême au niveau opérationnel. Elle engage et représente l'Hospice général vis-à-vis des tiers, dans les limites fixées par le conseil d'administration.

⁴ Le directeur général prend part à toutes les séances du conseil d'administration avec voix consultative.

⁵ La direction a notamment les tâches suivantes :

- a) elle prépare les dossiers et met en oeuvre les décisions du conseil d'administration;
- b) elle prépare et signe les conventions de collaboration avec les différents services publics, telles que prévues par la législation cantonale sur l'aide sociale, et les soumet pour ratification au conseil d'administration;
- c) elle prépare et signe les mandats de prestations avec les organismes privés, tels que prévus par la législation cantonale sur l'aide sociale, et les soumet pour ratification au conseil d'administration;
- d) elle prend les décisions relatives à toutes les questions et mesures qu'exigent les missions de l'Hospice général et la gestion uniforme de ses affaires. Sont réservées les attributions du conseil d'administration;
- e) elle informe le conseil d'administration de tout fait qui relève des attributions de celui-ci.

Chapitre IV Organe de révision

Art. 22 Organe de révision

¹ L'organe de révision est nommé, en principe, pour une période initiale de 2 ans, renouvelable deux fois.

² Il révisé les comptes de l'établissement annuellement.

³ Il s'acquies des tâches que la loi lui attribue selon les directives et le cahier des charges édictés à son intention par le conseil d'administration et collabore de manière appropriée avec les personnes responsables du contrôle interne.

⁴ Ses rapports sont communiqués au conseil d'administration et au Conseil d'Etat.

⁵ Les compétences de l'inspection cantonale des finances sont réservées.

Chapitre V Statut du personnel, secret de fonction, communication de données et obligation de renseigner

Art. 23 Statut du personnel

Les relations entre l'Hospice général et son personnel sont régies par la législation cantonale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux.

Art. 24 Secret de fonction

¹ Le conseil d'administration, la direction et les membres du personnel sont soumis au secret de fonction pour toutes les informations dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions dans la mesure où la loi sur l'information du public et l'accès aux documents, du 5 octobre 2001, ne leur permet pas de les communiquer à autrui.

² L'obligation de garder le secret subsiste après la cessation des rapports de service.

³ Les membres du personnel chargés d'effectuer des enquêtes en lien avec l'octroi de prestations d'aide sociale sont assermentés par le Conseil d'Etat conformément à la loi sur la prestation des serments, du 24 septembre 1965.

⁴ Les membres du personnel qui sont cités à comparaître dans un procès civil, pénal ou administratif pour y être entendus comme témoins sur des informations parvenues à leur connaissance dans l'exercice de leurs fonctions doivent demander sans retard au conseil d'administration de l'Hospice général, par l'intermédiaire de leur direction, l'autorisation écrite de témoigner. Ils ne peuvent témoigner que dans le cadre de l'autorisation reçue.

⁵ L'autorité supérieure habilitée à lever le secret de fonction au sens de l'article 320, chiffre 2 du code pénal est le conseil d'administration de l'Hospice général, soit pour lui son président, et, en ce qui concerne ce dernier, le Conseil d'Etat.

⁶ La violation du secret de fonction est sanctionnée par l'article 320 du code pénal, sans préjudice du prononcé de sanctions disciplinaires.

⁷ L'article 11 du code de procédure pénale, du 29 septembre 1977, est réservé.

Art. 25 Communication de données

La communication de données personnelles pertinentes, y compris par voie électronique, est autorisée :

- a) entre l'Hospice général et les différents services de l'Etat et des communes lorsqu'elle est nécessaire à l'accomplissement des tâches prévues par une loi;
- b) entre l'Hospice général et les organismes de droit privé travaillant dans les domaines d'activité de l'Hospice général lorsqu'elle est nécessaire à l'accomplissement des tâches prévues par une loi et intervient dans le cadre de l'exécution d'un mandat de prestations.

Art. 26 Obligation de renseigner

¹ Les membres du personnel chargés de l'aide sociale sont tenus de renseigner leurs supérieurs hiérarchiques et, sur demande de la direction, le département.

² Ce dernier renseigne les autres départements à leur demande.

Chapitre VI Contrôle interne**Art. 27 Contrôle interne**

¹ L'Hospice général dispose d'un système de contrôle interne adapté à la structure de l'établissement et tenant notamment compte de ses missions, de sa diversité, de sa taille et de sa dispersion géographique.

² Ce système doit notamment porter sur le contrôle financier et de gestion.

³ Le contrôle interne fait régulièrement rapport sur son activité et ses constatations à la direction.

⁴ Pour ses contrôles relatifs à la direction, le contrôle interne fait également rapport au conseil d'administration.

Titre III Comptabilité et finance**Art. 28 Comptabilité**

L'Hospice général tient une comptabilité, établit un bilan, un compte de profits et pertes et un compte d'exploitation annuels, respectant les dispositions législatives cantonales et fédérales.

Art. 29 Budgets et comptes

¹ Les budgets annuels de fonctionnement et d'investissement de l'Hospice général doivent être établis et transmis par le conseil d'administration au Conseil d'Etat dans le délai fixé par celui-ci. Ils sont accompagnés d'un rapport explicatif.

² Le bilan, le compte de profits et pertes et le compte d'exploitation annuels sont transmis au Conseil d'Etat dans le délai fixé par celui-ci.

Titre IV Pouvoirs d'approbation du Grand Conseil et du Conseil d'Etat

Art. 30 Grand Conseil

¹ Le mandat de prestations attribué à l'Hospice général et ses avenants éventuels, y compris les montants des contributions financières de l'Etat qui sont fixées, par tranches annuelles, pour la durée totale du mandat, sont soumis à l'approbation du Grand Conseil sous forme de projet de loi.

² Le Conseil d'Etat présente chaque année au Grand Conseil un rapport sur les éléments suivants :

- a) les budgets annuels de fonctionnement et d'investissement;
- b) le rapport annuel de gestion comportant notamment le compte de profits et pertes et le bilan;
- c) la mise en œuvre du mandat de prestations.

Art. 31 Conseil d'Etat

Sont soumis à l'approbation du Conseil d'Etat :

- a) les règlements édictés par le conseil d'administration;
- b) le budget d'exploitation et le budget d'investissement;
- c) les comptes de clôture, soit bilan et comptes de profits et pertes;
- d) le rapport de gestion;
- e) la désignation de l'organe de révision et son cahier des charges.

Titre V Dispositions finales et transitoires

Art. 32 Dispositions d'application

Le Conseil d'Etat édicte les dispositions nécessaires à l'application de la présente loi.

Art. 33 Evaluation

¹ Les effets de la présente loi sont évalués par une instance extérieure et indépendante trois ans après son entrée en vigueur.

² Une évaluation ultérieure sera décidée par le Conseil d'Etat en cas de besoin.

³ Le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil un rapport communiquant les résultats de cette évaluation.

Art. 34 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 35 Disposition transitoire

L'Hospice général dispose d'un délai d'une année dès l'entrée en vigueur de la présente loi pour adapter sa structure et son organisation aux exigences de cette loi.

Art. 36 Modifications à d'autres lois

¹ La loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux (LPAC), du 4 décembre 1997 (B 5 05), est modifiée comme suit :

Art. 1, alinéa 3 (nouvelle teneur)

³ De même, la présente loi s'applique au personnel de l'office cantonal des assurances sociales et des établissements qu'il regroupe, ainsi que de l'Hospice général.

Art. 2, alinéa 3 (nouvelle teneur)

³ Les membres du personnel de chaque établissement public médical ainsi que les membres du personnel de l'Hospice général relèvent de l'autorité du conseil d'administration.

Art. 2A (phrase introductive nouvelle teneur, sans modification de la note)

Les principes suivants s'appliquent dans l'administration cantonale, les établissements publics médicaux ainsi qu'à l'Hospice général :

Art. 3, alinéa 1 (nouvelle teneur)

¹ Existents au sein de l'administration cantonale, des établissements publics médicaux et de l'Hospice général des fonctions permanentes et des fonctions non permanentes.

Art. 9A, alinéa 5, lettre b (nouvelle teneur)

- b) le conseil d'administration des établissements publics médicaux ou de l'Hospice général, soit pour lui son président, pour les membres du personnel des établissements publics médicaux ou de l'Hospice général.

* * *

² La loi sur l'assistance publique, du 19 septembre 1980 (J 4 05), est modifiée comme suit :

Art. 6, 7 al. 2, 8, 14 à 20 et 22 (abrogés)

29/11/2005



Projet de loi sur l'Hospice général

Audition devant la commission des affaires sociales du
 Grand Conseil de la République et Canton de Genève
 Genève, 29.11.2005

Prof. Martial Pasquier, Institut de hautes études en administration publique
 (avec la collaboration de Blaise Larpin)

ESD-04F - www.parlament.gva.ch - 11.11.2005 | 12/11/2005 | 12/11/2005



La gouvernance

- Utilisation aujourd'hui largement abusive du concept: 190'000'000 occurrences sur Google™ (« gouvernance »)
- Polysémie du terme: Distributed governance, Participatory governance, Global governance, Good governance, Corporate governance, Multi-level governance, Self-governance, Urban governance, Networked governance, Shared governance, Organisational governance, Co-governance, Internal governance, Cooperative governance, etc.
- L'acception la plus répandue du concept est celle de « **bonne gouvernance** ». Ce concept a été introduit au milieu des années 90 par la Banque mondiale suite aux aides internationales dans les pays en développement détournées ou rendues inefficaces.

ESD-04F - www.parlament.gva.ch - 11.11.2005 | 12/11/2005 | 12/11/2005

29/11/2005

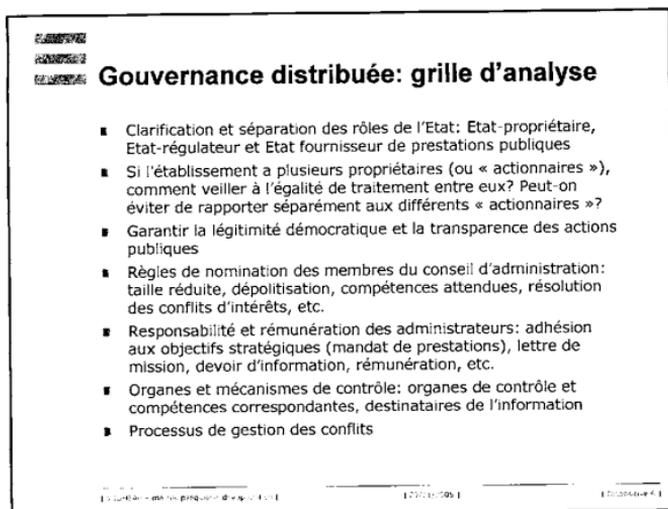
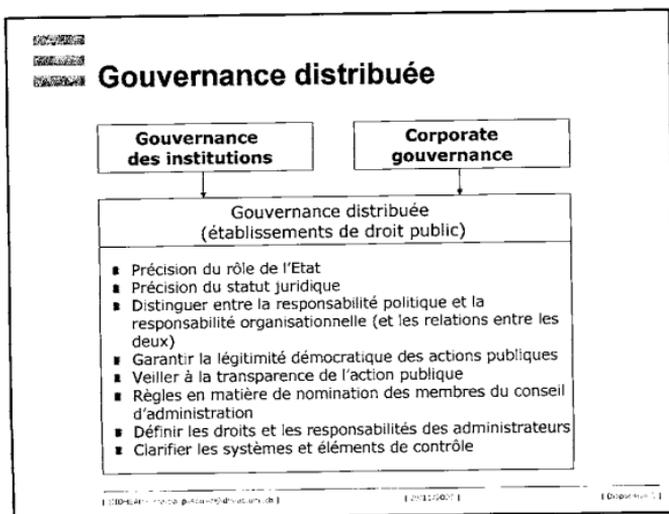
La gouvernance

- Définition:
«Governance is the interactions among structures, processes and traditions that determine how power and responsibilities are exercised, how decisions are taken, and how citizens or other stakeholders have their say»
[Graham et al. 2003]
- Éléments à prendre en considération:
 - concept lié aux sociétés humaines (institutions politiques et organisations) tenant compte des structures, des processus et des traditions qui leur sont propres
 - l'exercice du pouvoir et des responsabilités dans ces sociétés
 - la manière dont les décisions sont prises
 - le respect des droits des « propriétaires » (citoyens ou actionnaires)
- De manière très (trop) simplifiée, la gouvernance est la manière de gérer adéquatement la chose publique ou le bien d'autrui; on parle aussi de « management du management »

LE DÉBAT - L'ÉCONOMIE POLITIQUE - NOVEMBRE 2004 | 107-110 (1) | Édition de 2004



29/11/2005



29/11/2005



PL Hospices généraux

- Le projet de loi remplit globalement les critères retenus pour évaluer la gouvernance distribuée (rôle de l'Etat, taille restreinte du conseil d'administration, réduction du risque de conflit d'intérêts, évaluation de la performance des membres du conseil, etc.)
- Remarques spécifiques:
 - Art. 4: mandat « pluriannuel »
 - Art. 9 et art. 22: renforcement des pouvoirs du président (nombre pair de membres) et du directeur général (il choisit les membres de la direction)
 - Art. 9: contradiction potentielle entre l'institutionnalisation d'une règle de gestion des conflits et la volonté de dépolitiser le conseil d'administration
 - Art. 11: compétences des membres (compétences spécifiques, indépendance, représentation des différentes tendances de la vie économique et sociale, etc.); utilité de clarifier les compétences des administrateurs dans un règlement ou une directive
 - Art. 17: le comité d'audit devrait être une obligation et pas une possibilité
 - Art. 23: organes de contrôle (contrôle interne, comité d'audit, contrôle externe, inspection cantonale des finances, Cour des comptes)

13.10.05 (P) - Hospices généraux (IDHEAP) (A) (1)

13.11.2005 (1)

13.11.2005 (1)



Prof. Martial Pasquier
 IDHEAP
 Institut universitaire autonome
 Route de la Maladière 21
 1022 Chavannes-près-Renens
 021 557 40 80

13.10.05 (P) - Hospices généraux (IDHEAP) (A) (1)

13.11.2005 (1)

13.11.2005 (1)

Étymologie et histoire (ancienne) du mot gouvernance

Sans remonter aux racines grecques¹ du terme gouvernance, il est toutefois fort instructif de préciser son étymologie afin d'appréhender au mieux la polysémie de ce mot. Selon *le Petit Robert*² le mot apparaît pour la première fois dans la langue française, dans une acception différenciée du terme gouvernement³, en 1478. Il désigne alors certains territoires du Nord de la France dotés d'un statut administratif particulier. Il s'agit plus précisément des bailliages de l'Artois et de la Flandre. Ces derniers étaient des territoires sur lesquels la justice était rendue, au nom du seigneur, par un bailli⁴ (lui-même étant un officier de robe ou d'épée qui exerçait un certain nombre des fonctions du seigneur telles la justice ou le commandement de la noblesse locale).

Cependant, il semblerait, à première vue, que la gestion d'un territoire par un bailli ne diffère guère des délégations classiques (à savoir la gestion hiérarchique du territoire propre aux seigneuries du Moyen-âge). Il n'en est rien, puisque la différence majeure réside dans la possibilité accordée aux baillis de prendre certaines décisions « en nom de », alors que les autres formes de délégations du pouvoir se contentaient d'appliquer des décisions « prises par ». Dans le droit constitutionnel actuel, elle serait une forme de décentralisation, alors que les autres « arrangements institutionnels » de l'époque précitée se rapprocheraient beaucoup plus fortement d'une déconcentration.

Cette origine de l'acception française du terme gouvernance permet de mettre en évidence une caractéristique fondamentale de ce terme, à savoir la notion de **nouveaux rapports de pouvoir entre les institutions et les acteurs**.

A partir du XVI^{ème} siècle, les notions de gouvernement et de gouvernance vont clairement s'autonomiser. Notamment grâce aux réflexions de Machiavel⁵ sur le caractère monopolistique de l'Etat⁶, le gouvernement va dès lors signifier l'exercice du pouvoir (absolu ou non, coercitif ou non) propre à l'Etat. Cette définition est d'ailleurs à la base de celle de Weber (monopole de la violence légitime). La gouvernance va quant à elle subsister, sous une forme beaucoup plus marginale et fort peu usitée, comme la manière de gérer de façon optimale la chose publique, indépendamment de la question du pouvoir (idée de science du gouvernement)⁷.

Cette deuxième acception du terme gouvernance comme **manière de gérer adéquatement la chose publique** est la deuxième caractéristique fondamentale de ce terme, encore présente dans sa conception actuelle.

Cependant, malgré sa persistance sous la forme susmentionnée, le terme de gouvernance va tendre à disparaître de la langue française usuelle. Il faut toutefois mentionner la persistance de ce mot sous une autre forme, celle du mot gouvernante. Ce substantif qui a totalement perdu sa dimension politique garde malgré tout la notion de délégation du pouvoir, puisqu'il s'agit de la femme à laquelle on confie l'éducation de ses enfants.

Blaise Larpin, Idheap, 2005

¹ Le verbe grec *kubernân* (piloter un navire ou un char) fut utilisé pour la première fois de façon métaphorique par Platon pour désigner le fait de gouverner les hommes.

² Le Petit Robert. Paris, Robert, 1981, p. 879

³ Effectivement, depuis le XIII^{ème} siècle, gouvernance est synonyme de gouvernement et signifie action de piloter quelque chose car renvoyant à la notion de gouvernail d'un navire.

⁴ Dictionnaire de l'Académie française, 8^{ème} édition, 1932-1935, p. 114

⁵ N. Machiavel, *Le Prince*, 1^{ère} édition 1513

⁶ Ne pas omettre les apports de Jean Bodin (*Les six livres de la République*, 1^{ère} édition 1576) sur la souveraineté absolue

⁷ R. Canet, *Qu'est-ce que la gouvernance ?*, Conférences de la chaire MCD, 2004, p. 2



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE
Département de la solidarité et de l'emploi

Direction générale de l'action sociale

DSE - DGAS
24, avenue de Beau-Séjour
1206 Genève

Mandats de prestations versus contrats de prestations - PL 9575

Réflexions transmises par Monsieur Pierre-François Unger, Conseiller d'Etat chargé du département de l'économie et de la santé, à Monsieur François Longchamp, Conseiller d'Etat chargé du département de la solidarité et de l'emploi

En premier lieu, il est important de relever que la terminologie dans le domaine des contrats de prestations peut varier assez largement et qu'à ce jour ni le droit fédéral ni la jurisprudence ne définissent précisément les notions de contrats, de mandats ou de conventions de prestations voire de partenariat (cf. ATF 2A. 273/2004 du 1^{er} septembre 2005, page 5). Néanmoins, certaines grandes lignes peuvent être dégagées. Ce sont ces lignes directrices qui ont servi de cadre à l'élaboration des contrats et mandats de prestations par le DASS les 4 dernières années et qui font l'objet de la présente note.

Sur le principe, on peut dire qu'en droit public, le contrat se définit comme une manifestation concordante de volonté de plusieurs sujets de droit produisant l'effet juridique correspondant à l'accord passé et dont l'objet est l'exécution d'une tâche d'intérêt public (cf. F. Bellanger/T. Tanquerel, Les contrats de prestations, pages 10-11).

La terminologie la plus souvent utilisée à cet égard est celle de contrat de prestations mais elle est parfois remplacée par celle de mandat. Le mandat de prestations a un double sens puisqu'il peut désigner soit un contrat, soit l'acte unilatéral par lequel une charge, une fonction ou une tâche est attribuée, voire imposée, à quelqu'un (Blaise Knapp, Gestion par objectifs, mandats de prestations et enveloppe budgétaire : Théorie et réalités, in : Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen- Festschrift für Ivo Handgartener, St-Gall et Lachen, page 424). C'est le sens par exemple des mandats législatifs que certaines dispositions constitutionnelles confèrent à la Confédération (cf. articles 112 et ss de la Constitution fédérale qui imposent à la Confédération de légiférer dans les domaines de l'assurance-vieillesse, la prévoyance professionnelle, l'assurance-maladie....).

Compte tenu de cet élément spécifique au mandat de prestations, une partie de la doctrine relative aux contrats de droit public distingue :

- **le contrat** de prestations en tant "qu'instrument par lequel une collectivité publique demande à une entité publique ou privée de fournir, pendant une période déterminée, des prestations d'intérêt public à la population en échange de moyens affectés à cette fin et moyennant l'institution de modalités de contrôle desdites prestations" (cf. F. Bellanger/T. Tanquerel, *op.cit.* pages 14 et 15);
- **du mandat** de prestations qui peut soit reprendre les éléments du contrat de prestations tel que défini ci-dessus soit être un acte unilatéral qui comporte donc à la fois des éléments de bilatéralisme et une composante hiérarchique ou unilatérale.

Ainsi, le mandat de prestations élaboré suite à des négociations peut avoir un caractère unilatéral dans la mesure où il prend la forme d'instructions de l'autorité sur la manière dont le partenaire doit accomplir sa mission de service public, accompagnées de l'octroi de moyens financiers à cette fin (cf. F. Bellanger/T. Tanquerel, op.cit. page 21).

A cet égard, il est intéressant de noter que c'est précisément la notion de mandat de prestations (par opposition à celle de contrat de prestations en tant que contrat synallagmatique) qui est retenue dans la législation sur la TVA dans le cadre de l'octroi de subvention (article 33 alinéa 6 lettre b) LTVA). Cette notion met en avant l'effet contraignant de la subvention accordée sur mandat de prestations.

La terminologie de mandat de prestations apparaît donc adaptée dans les cas où l'objet du contrat est une délégation de tâches publiques indispensables de l'Etat et sur le contenu desquelles il n'y a pas lieu de négocier. Les contraintes posées dans ce cadre-là sont en effet plus fortes que lorsqu'il s'agit de tâches complémentaires que l'Etat n'aurait pas initiées lui-même. Les prestations accordées dans ce cadre de délégation de tâches publiques correspondent à la définition d'indemnités au sens de la loi fédérale sur les aides financières et les indemnités (LSu, RS 616.1- voir également l'art. 2 de la loi sur les indemnités et aides financières - loi 9011 adoptée le 15 décembre 2005 par le Grand Conseil et non encore exécutoire). Sont en effet des indemnités au sens de l'article 3 alinéa 2 LSu les prestations accordées à des bénéficiaires étrangers à l'administration fédérale et destinées à atténuer ou compenser les charges financières découlant de l'accomplissement de tâches prescrites par le droit fédéral ou de tâches de droit public déléguées par la Confédération (cf. également l'article 2 alinéa 2 de la loi 9011 pour les indemnités de droit cantonal).

Si on en revient aux tâches déléguées par le droit cantonal, on constate que l'Hospice général est un organe d'exécution de la législation cantonale sur l'aide sociale dont la mission est définie tant par l'art. 169 de la Constitution cantonale que par la législation cantonale. Compte tenu des contraintes qui y sont afférentes, c'est donc bien la qualification de mandat de prestations qui paraît la plus appropriée.

DGAS/MG/KM/ab/ 27 janvier 2006

Date de dépôt : 28 février 2006

Messagerie

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapport de M. Christian Bavarel

Mesdames et
Messieurs les députés,

Les Verts sont favorables au rattachement de l'Hospice général (HG) à l'Etat. Le rattachement de la partie action sociale est plus particulièrement souhaité. Les Verts estiment que l'HG, dans sa fonction d'assistance publique, ne comporte pas de dimension entrepreneuriale.

En effet, la politique d'assistance publique est définie par le pouvoir politique, de même que les normes d'assistance elles-mêmes. Les différends que l'on a pu observer ces dernières années entre le conseil d'administration de l'HG et le Conseil d'Etat nous semblent plus liés à un conflit de périmètre de compétences qu'à toute autre raison invoquée.

Les problèmes budgétaires que l'on a vus ces dernières années ne nous semblent pas être du fait d'une gestion hasardeuse de l'HG, mais plutôt de conséquences de décisions prises ailleurs, soit à Berne, soit au sein des instances politiques genevoises. Dès lors, l'utilité d'un conseil d'administration ne nous semble pas justifiée.

L'HG est une institution genevoise historique. Nous avons hérité de sa structure et nous nous demandons si celle-ci convient encore au XXI^e siècle.

En intégrant l'HG dans le giron de l'Etat, il faudra différencier et réorganiser les différents métiers de l'HG, tels que :

- séparer l'assistance sociale de l'assistance aux requérants d'asile ;
- intégrer les structures d'hébergement au sein du DIP (Office de la jeunesse) ;
- différencier le logement social des immeubles de rente ;
- placer ses différents biens immobiliers au sein de fondations adéquates.

De plus, les Verts observent que l'HG ne remplit vraisemblablement pas les critères de l'autonomie d'un établissement public, tels que définis par M. Pasquier, de IDHEAP, lors de son audition :

- la possibilité d'améliorer l'efficience ;
- la possession de prestations clairement identifiées, homogènes et pas trop complexes ;
- la continuité dans la délivrance des prestations ne doit pas être fondamentale ;
- l'absence de contraintes ;
- la primauté de la compétence sectorielle sur la compétence politique.

Si ces cinq conditions ne sont pas remplies, il n'est alors pas possible d'envisager l'autonomie.

Pour terminer, nous constatons que la loi sur le revenu déterminant limite encore plus la marge de manœuvre de l'HG, c'est pourquoi les Verts ne pensent pas que l'HG est face à un problème de gouvernance, mais bien face à un problème de rattachement institutionnel. Des possibilités de gains financiers et organisationnels sont possibles avec le rattachement à l'Etat (par exemple *cash-pooling* et participation à une caisse unique de l'Etat).

C'est pour ces différentes raisons que les Verts vous proposent de rejeter ce projet de loi.

Date de dépôt : 28 février 2006

Messagerie

RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

Rapport de M^{me} Laurence Fehlmann Rielle

Mesdames et
Messieurs les députés,

1. Contexte général

Le débat sur l'Hospice général et, partant, sur sa gouvernance, doit être replacé dans le contexte plus général de la problématique de l'aide sociale, du fonctionnement des CASS (Centres d'action sociale et de santé), de la cohabitation de plusieurs hiérarchies au sein de ces CASS, de la collaboration et du partage des tâches entre le canton et les communes, etc. Ces différentes questions ont été régulièrement abordées dans le cadre de la Commission des affaires sociales, notamment lors de la précédente législature à l'occasion de la discussion sur le premier rapport d'évaluation sur les effets de la loi sur les CASS. Il est aussi utile de rappeler qu'à la fin de la législature, les députés de la commission ont pu visiter plusieurs CASS et discuter avec les responsables, travailleur(euse)s sociaux et infirmières de ces entités afin de se rendre compte des avancées, mais aussi des difficultés rencontrées sur le terrain.

Le précédent Conseil d'Etat a déposé un projet de loi sur l'aide sociale individuelle (LASI) qui est actuellement en attente dans la commission. Il s'agira certes d'un grand chantier puisque l'intention est de réviser la LAP (loi sur l'assistance publique) et de mettre en place les instruments d'une politique sociale cohérente, efficace mais que les Socialistes veulent aussi équitable et basée sur les besoins réels de la population bénéficiaire.

2. Est-il opportun de faire une loi ad hoc sur l'Hospice général ?

A l'appui de son projet de loi, le Conseil d'Etat a rappelé que l'objectif principal de ce projet de loi était d'offrir à l'Hospice Général un cadre institutionnel performant et qui dote ce dernier d'un mandat de prestations dans lequel seront clarifiés les rôles respectifs de chacun (Hospice, Grand

Conseil et Conseil d'Etat). Il a aussi été précisé que ce projet devait être replacé dans le contexte du déficit de 46 millions relevés dans les comptes 2004 de l'Hospice général. Enfin, la précipitation de cette réforme était justifiée, aux yeux du Conseil d'Etat, par la nécessité de renouveler le conseil d'administration qui doit s'effectuer en février 2006, suite aux élections. Cependant, faire du battage autour du déficit 2004 et éventuellement de celui de 2005 relève d'une parfaite hypocrisie. Quelle confiance faire à de tels chiffres et aux bouclements successifs des récentes années de l'Hospice général après la débâcle informatique de l'année 2001 ?

Pour les Socialistes, il est erroné de faire une loi ad hoc sur l'Hospice général et donc de bétonner son devenir. Cette institution est un instrument de politique sociale et son fonctionnement doit être repensé dans le cadre d'un débat général sur l'action sociale, parallèlement avec celui concernant les CASS.

Dans le projet proposé, on pose le principe d'un mandat de prestations censé garantir l'autonomie de l'Hospice général tout en définissant sa portée. Or, avec ou sans mandat de prestations, l'Hospice général a pour mission principale de distribuer des prestations sociales qui lui sont dictées par la loi. Cette mission n'obéit à aucune logique commerciale et il n'y a pas lieu de lui assurer, pour cela, une autonomie comme cela peut se concevoir pour les TPG, les SIG ou l'Aéroport. Par ailleurs, on a pu constater que l'autonomie dont devait jouir l'HG a régulièrement été mise à mal par le Conseil d'Etat. Le dernier exemple du dépassement des avances AI est très éclairant à cet égard : on a reproché ce dépassement à l'Hospice général alors que l'inscription de provisions plus importantes lui a été interdite. Cela montre bien les limites de cette autonomie et le manque de mémoire, voire le refus d'assumer certaines responsabilités de la part du conseiller d'Etat en charge de l'ancien DASS et – peut-être – de l'actuel DSE...

Nous avons donc fortement regretté que, cédant à l'urgence du moment, à savoir le renouvellement des commissions administratives, on n'ait pas eu le courage d'aller jusqu'au bout du débat, à savoir de poser clairement la nécessité de maintenir une institution telle que l'Hospice général, qui tout en ayant prouvé son utilité par le passé, devrait faire l'objet d'une remise en question plus profonde.

C'est ainsi que les Socialistes (entre autres) veulent ouvrir un débat sur l'opportunité de rattacher les prestations d'assistance à un service de l'Etat, comme c'est d'ailleurs le cas dans la plupart des cantons qui nous entourent. Quand, à diverses reprises, ce point de vue a été évoqué, on nous a opposé l'attachement des travailleurs sociaux à leur entreprise et la crainte des bénéficiaires de s'adresser à un service social étatique, peignant ainsi l'Etat

comme une sorte de « Big Brother » qui ficherait les citoyens demandeurs de l'aide sociale. Tel n'est pourtant pas le cas de l'OCPA, ou de l'Office du logement social. (On pourrait laisser à l'Hospice général la mission de gérer « son » patrimoine immobilier, qu'il ne peut d'ailleurs aliéner sans un accord du Grand Conseil.) L'ensemble de ces arguments ne semble donc pas convaincant, d'autant moins de la part d'un nouveau Conseil d'Etat qui veut faire de la réforme de l'Etat son cheval de bataille ! Les récentes déclarations dans la presse du chef du DSE (Département de la solidarité et de l'emploi) nous font d'ailleurs douter de sa détermination à maintenir l'autonomie de l'Hospice général.

Ce projet nous ramène à la situation prévalant entre 1869 et fin 1980. Beau progrès ! La présence d'un chapitre sur l'Hospice général dans la loi sur l'assistance publique de 1980 n'était pas le fait du hasard. Il voulait montrer clairement que cet établissement public était un instrument de la politique sociale du canton. En effet, entre 1943 et fin 1980, l'Hospice général n'était chargé que de l'assistance aux Genevois, alors que le Bureau central d'aide sociale (organisme privé) était chargé de l'assistance aux Confédérés et aux étrangers. Pendant les « Trente Glorieuses », l'Hospice général n'a pas subi de surcharge mais s'occupait en revanche d'entretenir activement la bulle immobilière. Sous l'égide d'un conseil pléthorique de plus de vingt membres avec de gros contingents de notables des communes, il était devenu une galaxie très éloignée de l'Etat. La loi de 1980, englobant l'assistance et ramenant le conseil (à l'époque commission administrative) à des proportions raisonnables (équilibre que l'on veut maintenant casser) avait permis une mise en perspective correcte de cet établissement.

3. Commentaires sur le projet de loi

Nous nous bornerons à souligner les éléments qui nous semblent les plus contestables dans ce projet, à savoir :

Art. 3

On observe que les missions de l'Hospice général ont été limitées à l'aide sociale et aux requérants d'asile. Nous déplorons le fait que les *missions de prévention et d'information sociale* aient été supprimées. Cela contribuait à notre sens à maintenir une cohésion et participait d'une certaine culture d'entreprise.

Art. 9

A part les considérations générales sur la politique sociale développées plus haut, c'est cet article que nous jugeons le plus sujet à critiques.

Il restreint très fortement le nombre des administrateur(trice)s et ce faisant, supprime la représentation de tous les partis représentés au Grand Conseil. Les Libéraux ont été encore plus loin puisqu'ils ont réussi à faire accepter qu'aucun député ne puisse siéger dans le conseil d'administration nouvelle formule !

L'argument selon lequel les conseils d'administration souffriraient d'une politisation marquante n'est actuellement pas fondé. Les différentes auditions qui ont été organisées dans le cadre de l'examen des projets de loi concernant la gouvernance des entreprises autonomes de droit public n'ont absolument pas corroboré cette allégation. Au contraire, certains responsables de ces institutions préfèrent avoir des représentants de partis politique afin de pouvoir régler en amont certains problèmes.

L'autre argument consistant à prétendre que l'absence de représentants des partis politiques garantirait un fonctionnement de l'institution basé sur la compétence nous semble relever de l'autogoal. D'une part, dans certains domaines assez pointus, il est absurde de se priver de la compétence d'une personne qui se trouverait déjà députée et qui ne pourrait de ce fait pas siéger dans le conseil d'administration. D'autre part, l'actualité nous fournit malheureusement suffisamment d'exemples de l'incompétence d'un certain nombre de managers pourtant bardés de diplômes...

Autre « innovation » du projet, on a réduit à une personne le nombre de représentant(e)s du personnel. Là aussi, cette volonté de rationalisation (ou de musellement) n'apporte aucune plus-value en regard de l'intérêt de disposer d'une réelle représentation du personnel.

Et petit coup de griffe aux relents mesquins, on a supprimé l'obligation d'avoir un représentant de la Ville de Genève parmi les représentants des communes : cette représentation est pourtant légitime étant donné la place occupée par cette dernière dans l'aide sociale.

En conclusion, les Socialistes estiment indispensable qu'un véritable débat soit lancé sur le sens de l'action sociale et les instruments qui doivent la mettre en œuvre, cela à la lumière des rapports qui ont été élaborés, notamment les effets de la loi sur l'aide à domicile, le fonctionnement des CASS qui sont au centre de tensions importantes, tensions qui sont de nature conjoncturelle mais aussi structurelle. Ils estiment que la méthode adoptée

n'est pas adéquate et qu'un débat sur l'Hospice général ne peut être dissocié de l'ensemble de la politique sociale menée dans notre canton.

En ce sens, il aurait parfaitement été possible d'adopter des mesures transitoires de manière à permettre à l'Hospice général de fonctionner normalement.

Nous nous opposerons donc à ce projet de loi et vous engageons à faire de même.