

Date de dépôt : 8 février 2011

Rapport

de la Commission des finances chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat accordant une indemnité à l'Hospice général d'un montant annuel de 78 740 952 F pour les exercices 2010, 2011, 2012 et 2013

Rapport de M. Guy Mettan

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des finances a examiné ce projet de loi lors de sa séance du 19 janvier 2011 sous la présidence de M. Eric Bertinat, en présence de MM. François Longchamp, conseiller d'Etat, et de M. Marc Maugué, directeur de l'action sociale au DSE. Le procès-verbal a été assuré par M^{me} Marianne Cherbuliez.

M. Longchamp indique que ce projet de loi a été déposé en novembre 2009, mais a été mis en attente pour diverses raisons. Le mandat de prestations concernant l'indemnité non monétaire relative au fonctionnement de l'Hospice général a fait l'objet d'un contrat séparé voté il y a plusieurs mois. Ce projet-ci vise à doter l'Hospice général des éléments financiers qui lui permettent d'assurer le fonctionnement de son appareil social et administratif au sens large. Il est lié à un mandat de prestations en bonne et due forme. Le rapport d'évaluation de ce mandat de prestations, pour la période précédente (de 2 ans), a été distribué (voir annexe 1). La Commission des affaires sociales a préavisé favorablement ce projet de loi à 14 voix pour et une abstention (voir annexe 2).

Un député socialiste se réfère au projet de retirer à Caritas un mandat d'assistance pour les réfugiés et demande si le montant y relatif a été intégré au mandat de prestations de l'Hospice.

On lui répond que tel n'est pas le cas puisque le projet de loi a été déposé en 2009. Certains transferts, qui existent quasiment chaque année dans les activités de l'Hospice général, ne sont pas intégrés dans ce dispositif, comme celui de la Maison de l'Ancre de l'Hospice général aux EPI, pour lequel une somme vient donc en déduction. Le mandat va passer de Caritas à l'Hospice général au 1^{er} juillet 2011 et cet élément viendra s'ajouter au contrat de prestations, tout comme les éléments d'indexation. Cela dit, le montant n'a pas bougé, cela d'autant plus que ce n'est pas une subvention cantonale, mais de l'argent de la Confédération. Ainsi, au lieu d'aller chez Caritas, cet argent ira à l'Hospice général, avec les charges qui y sont liées.

La décision de rapatrier cette activité à l'Hospice a été motivée par des raisons d'organisation, car il n'y a plus de logique à considérer que des demandeurs d'asile soient suivis par l'Hospice général durant un certain temps, puis transférés à Caritas pour une période limitée. Caritas est mécontent de cette décision et a fait divers recours.

Un député libéral trouve ce transfert logique. Mais Caritas étant aussi une institution subventionnée, il ne voudrait pas que l'argent que l'Etat lui accorde, à travers le contrat de prestations, ne soit pas utilisé aux fins auxquelles il a été destiné.

On lui répond que Caritas a été averti 6 mois et 15 jours à l'avance de ce transfert, précisément pour qu'il puisse prendre les mesures adéquates, notamment au niveau du personnel. Quoi qu'il en soit, l'argent donné dans le cadre d'un mandat doit être utilisé à ce pour quoi il a été prévu. En l'occurrence, soit Caritas perd de l'argent et il n'y a pas de raison qu'il en perde, soit il en gagne et n'a pas non plus de raison d'en gagner. Le DSE mentionne que la Croix-Rouge a estimé à un moment donné qu'il était plus logique et plus sain de se retirer de l'activité liée aux réfugiés et l'a cédée à Caritas; la décision au sujet de Caritas s'inscrit donc dans une continuité de regroupement assez logique et prévisible.

Le député socialiste constate que l'Hospice général n'a pas toujours donné l'impression d'être l'entité la mieux gérée de la République ni la plus économique dans son fonctionnement. Il se demande si l'on n'est pas en train d'augmenter le coût de gestion des dossiers des requérants en confiant cette mission à l'Hospice général plutôt que de la laisser à une association telle que Caritas.

C'est précisément la conviction contraire qui a animé cette décision. Lorsqu'on crée des dossiers à l'Hospice général et qu'on les sort au bout de trois ans pour les entrer dans Caritas, qui doit les intégrer dans son dispositif pour une période donnée avant de les faire revenir à l'Hospice général, cela

représente des coûts. Des calculs ont été faits, sachant que la Confédération donne une somme fixe non modulable. Il faut de toute façon faire avec, que ce soit à Caritas ou à l'Hospice général, car ce n'est pas l'Etat qui apporterait l'éventuelle somme manquante. Quant à l'Hospice général, il a aujourd'hui une solidité et une rigueur dans sa gestion qui l'amènent à ne plus être un souci d'inquiétude. On peut donc rendre hommage à tous les collaborateurs de l'Hospice général, à son président, à son conseil d'administration et aux collaborateurs du département.

Un député libéral pense en effet que l'on ne peut que se féliciter de la bonne santé de l'Hospice général depuis au moins quatre ans. Mais il émet des réserves quant à la forme de l'article relatif au parc immobilier, au sujet duquel il a un avis divergent par rapport au DSE. On lui répond que l'objectif est de maximiser la rentabilité du parc immobilier tout en menant une politique de valorisation des bâtiments existants et que les résultats attendus sont mesurés par des indicateurs.

Vote en premier débat

L'entrée en matière du PL 10601 est mise aux voix :

L'entrée en matière du PL 10601 est acceptée à l'unanimité par : 14 (1 S, 3 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 2 MCG)
--

Vote en deuxième débat

Tous les articles du projet de loi sont adoptés sans opposition.

Vote en troisième débat

Le PL 10601 dans son ensemble est adopté à l'unanimité par : 14 (1 S, 3 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 2 MCG)
--

La majorité de la commission vous suggère, Mesdames et Messieurs les députés, d'en faire autant.

Projet de loi

(10601)

accordant une indemnité à l'Hospice général d'un montant annuel de 78 740 952 F pour les exercices 2010, 2011, 2012 et 2013

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

Art. 1 Mandat de prestations

¹ Le mandat de prestations attribué par l'Etat à l'Hospice général, conformément à l'article 4 de la loi sur l'Hospice général, est ratifié.

² Il est annexé à la présente loi.

Art. 2 Indemnité

L'Etat verse à l'Hospice général un montant annuel de 78 740 952 F pour les exercices 2010, 2011, 2012 et 2013, soit 78 435 480 F à titre de frais de fonctionnement et 305 472 F à titre d'indemnité non monétaire (mise à disposition de biens immobiliers) au sens de l'article 2 de la loi sur les indemnités et les aides financières, du 15 décembre 2005.

Art. 3 Budget de fonctionnement

¹ L'indemnité pour frais de fonctionnement est inscrite au budget de fonctionnement pour les exercices 2010, 2011, 2012 et 2013 sous la rubrique 07.14.11.00.363.00121.

² L'indemnité non monétaire est inscrite au budget de fonctionnement pour les exercices 2010, 2011, 2012 et 2013 sous la rubrique 07.14.11.00.363.10121.

Art. 4 Durée

Le versement des indemnités prend fin à l'échéance de l'exercice comptable 2013.

Art. 5 But

Ces indemnités doivent permettre à l'Hospice général de remplir les missions qui lui sont déléguées par l'Etat, selon l'article 3 de la loi sur l'Hospice général du 17 mars 2006, soit l'exécution de la législation cantonale sur l'aide sociale ainsi que les tâches d'assistance incombant au canton en vertu de la législation fédérale sur l'asile.

Art. 6 Prestations

L'énumération, la description et les conditions de modifications éventuelles des prestations figurent dans le mandat de prestations.

Art. 7 Contrôle interne

¹ L'Hospice général doit respecter les principes relatifs au contrôle interne prévus par la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques, du 19 janvier 1995.

² En sa qualité d'entité dont les comptes sont consolidés avec ceux de l'Etat, l'Hospice général doit mettre en œuvre un système de contrôle interne conforme aux normes et principes édictés dans le manuel du contrôle interne de l'Etat.

Art. 8 Relation avec le vote du budget

L'indemnité n'est accordée qu'à la condition et dans la mesure de l'autorisation de dépense octroyée par le Grand Conseil au Conseil d'Etat dans le cadre du vote du budget annuel.

Art. 9 Contrôle périodique

Un contrôle périodique de l'accomplissement des tâches par l'Hospice général est effectué, conformément à l'article 22 de la loi sur les indemnités et les aides financières, du 15 décembre 2005, par le département de la solidarité et de l'emploi.

Art. 10 Lois applicables

La présente loi est soumise aux dispositions de la loi sur les indemnités et les aides financières, du 15 décembre 2005, aux dispositions de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993, ainsi qu'aux dispositions de la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques, du 19 janvier 1995.

MANDAT DES PRESTATIONS**Mandat de prestations
2010-2013**

de

- **La République et canton de Genève (l'Etat de Genève)**
représentée par
Monsieur François Longchamp, conseiller d'Etat en charge du
département de la solidarité et de l'emploi

à

- **l'Hospice général**
représentée par
Monsieur Pierre Martin-Achard,
président du Conseil d'administration

TITRE I - Préambule

- Introduction*
1. Conformément à la loi sur les indemnités et les aides financières du 15 décembre 2005 (LIAF), le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève, par voie du département de la solidarité et de l'emploi (DSE), entend mettre en place des processus de collaboration dynamiques, dont les mandats de prestations sont les garants. Le présent mandat de prestations est établi conformément aux articles 11 et 21 de la LIAF.
- But des mandats*
2. Les mandats de prestations ont pour but de :
- déterminer les objectifs visés par l'indemnité;
 - préciser le montant et l'affectation de l'indemnité consentie par l'Etat ainsi que le nombre et l'échéance des versements;
 - définir les prestations offertes par l'Hospice général ainsi que les conditions de modification éventuelles de celles-ci;
 - fixer les obligations contractuelles et les indicateurs de performance relatifs aux prestations.
- Principe de proportionnalité*
3. Les parties tiennent compte du principe de proportionnalité dans l'élaboration du mandat en appréciant notamment :
- le niveau de financement de l'Etat par rapport aux différentes sources de financement de l'Hospice général;
 - l'importance de l'indemnité octroyée par l'Etat;
 - les relations avec les autres instances publiques.
- Principe de bonne foi*
4. Les parties s'engagent à appliquer et à respecter le présent mandat et les accords qui en découlent avec rigueur et selon le principe de la bonne foi.

TITRE II - Dispositions générales

Article 1

L'Hospice général est, conformément à l'article 169 de la Constitution, un organisme chargé de l'aide sociale. A ce titre, l'Etat lui délègue, selon l'article 3 de la loi sur l'Hospice général, l'exécution de la législation cantonale sur l'aide sociale ainsi que les tâches d'assistance incombant au canton en vertu de la législation fédérale sur l'asile.

Bases légales et conventionnelles

Les bases légales et conventionnelles relatives au présent mandat de prestations sont :

Textes fondamentaux :

- la Constitution de la République et canton de Genève du 24 mai 1847 (RSG A 2 00), art. 80A, 168 à 170B;
- la loi sur les indemnités et les aides financières du 15 décembre 2005 (LIAF) et son règlement d'application du 31 mai 2006;
- la loi sur l'Hospice général du 17 mars 2006 (J 4 07);
- la loi attribuant un mandat de prestations 2008-2009 à l'Hospice Général, du 23 janvier 2009;
- le règlement de l'Hospice général adopté par le Conseil d'administration le 5 février 2007 et approuvé par le Conseil d'Etat le 18 avril 2007 (annexe 2);
- le statut du personnel de l'Hospice général adopté par le Conseil d'administration le 5 février 2007 et approuvé par le Conseil d'Etat le 18 avril 2007 (annexe 2).

Aide sociale :

- la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101), art. 12 (droit d'obtenir de l'aide dans les situations de détresse) et art. 115;
- la loi sur la compétence en matière d'assistance de personnes dans le besoin du 24 juin 1977 (RS 851.1).

a) Assistance publique :

- la loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin du 24 juin 1977 (RS 851.1);
- la loi fédérale sur l'assistance des suisses de l'étranger du 21 mars 1973 (RS 852.1);
- l'ordonnance sur l'assistance des suisses de l'étranger du 26 novembre 1973 (RS 852.11);
- la loi sur l'aide sociale individuelle du 22 mars 2007 (RSG J 4 04);
- le règlement d'exécution de la loi sur l'aide sociale individuelle du 25 juillet 2007 (RSG J 4 04.01);
- la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance

- 4 -

maladie (LAMal) du 29 mai 1997 (RSG J 3 05), en particulier les art. 20 lit. a et 29 al. 1;

- la loi sur les centres d'action sociale et de santé du 21 septembre 2001 (RSG K 1 07);
- le règlement d'application de la loi sur les centres d'action sociale et de santé du 31 octobre 2001 (RSG K 1 07.01);
- la loi sur les CASS et son règlement seront remplacés à terme par la Loi sur le réseau de soins et le maintien à domicile du 26 juin 2008 (LSDom K 1 06) (entrée en vigueur non encore fixée).

b) RMCAS :

- la loi sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit du 18 novembre 1994 (RSG J 2 25);
- le règlement relatif à l'indexation des prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit du 15 décembre 2000 (RSG J 2 25.01);
- la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance maladie (LAMal) du 29 mai 1997 (RSG J 3 05), en particulier les art. 20 lit. a et 29 al. 1;
- l'arrêté du département de l'action sociale et de la santé relatif aux directives d'application de la loi sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit du 6 mars 2001.

Aide aux requérants d'asile :

- la loi fédérale sur l'asile du 26 juin 1998 (LASI - RS 142.31);
- l'ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (ordonnance 1 sur l'asile, OA 1) du 11 août 1999 (RS 142.311);
- l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (ordonnance 2 sur l'asile, OA 2) du 11 août 1999 (RS 142.312);
- l'ordonnance 3 sur l'asile relative au traitement de données personnelles (ordonnance 3 sur l'asile, OA 3) du 11 août 1999 (RS 142.314);
- l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE) du 11 août 1999 (RS 142.281);
- la loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin du 24 juin 1977 (RS 851.1);
- la loi d'application de la loi fédérale sur l'asile du 18 décembre 1987 (RSG F 2 15), art. 3, 5 al. 1 lit. f, art. 8 al. 3 à 5;
- la loi sur l'aide sociale individuelle du 22 mars 2007 (LASI J 4 04), art. 43 à 47;
- le règlement d'exécution de la loi sur l'aide sociale individuelle du 25 juillet 2007 (RASI J 4 04.01), art. 24 à 34;
- les directives cantonales 2008 en matière de prestations d'aide sociale aux requérants d'asile et statuts assimilés émises par le département de la solidarité et de l'emploi le 6 décembre 2007.

Autres activités déléguéesMaison de l'Ancre :

- la loi fédérale sur l'assurance invalidité du 19 juin 1959 (RS 831.20), art. 73;
- le règlement sur l'assurance invalidité du 17 janvier 1961 (RS 831.201), art. 101, 106 et 107;
- autorisation d'exploitation;
- convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS), entrée en vigueur pour Genève le 1^{er} janvier 2008 (RSG K 137) ;
- règlement d'exécution de la CIIS, du 6 février 2008 (K137.01).

Article 2*Cadre du mandat*

Le présent mandat s'inscrit dans le cadre des frais de fonctionnement relatifs à l'exécution des prestations :

- en matière d'aide sociale;
- en matière d'asile.

Article 3*Bénéficiaire*

L'Hospice général est un établissement de droit public doté de la personnalité juridique et ayant son siège à Genève.

Missions (selon article 3 de la loi sur l'Hospice général - J 4 07) :

- L'Hospice général est l'organe d'exécution de la législation cantonale sur l'aide sociale, dans les limites définies par cette législation.
- Il est également chargé des tâches d'assistance qui incombent au canton en vertu de la législation fédérale sur l'asile.
- 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 loi.
- Dans l'exercice de ses tâches, l'Hospice général applique la politique définie par le Conseil d'Etat.

Titre III - Engagement des parties**Article 4**

Prestations attendues 1. Les principes généraux qui doivent orienter les missions

- 6 -

du bénéficiaire

de l'Hospice général sont les suivants :

- assurer une (ré)insertion efficace et durable des ayants droit;
- garantir une gestion économe des fonds publics;
- améliorer la gestion et la rentabilité de son parc immobilier.

2. Dans ce cadre l'Hospice général doit atteindre les objectifs qualitatifs, quantitatifs et financiers portant sur les prestations suivantes :

a) **Aide sociale.** L'objectif est de prévenir l'exclusion sociale, d'assurer un accompagnement social, administratif et financier et d'aider à la réinsertion sociale et professionnelle. Les résultats attendus sont mesurés par les indicateurs décrits dans l'annexe 1.

b) **Asile.** L'objectif est d'assurer un accueil de qualité, de veiller à une cohabitation harmonieuse avec la population et de favoriser l'insertion et l'autonomie. Les résultats attendus sont mesurés par les indicateurs décrits dans l'annexe 1.

c) **Gestion.** L'objectif est de garantir une exécution efficace, efficiente et conforme à la législation, dans le respect des budgets et subventions alloués par le Grand Conseil. L'Hospice général doit ainsi assurer une utilisation optimale des deniers publics. Par ailleurs, il doit viser un recentrage sur les activités essentielles, soit les prestations en matière d'aide sociale et d'asile déléguées par l'Etat. Les résultats attendus sont mesurés par les indicateurs décrits dans l'annexe 1.

d) **Parc immobilier.** Afin que la gestion du patrimoine immobilier soit séparée des autres activités de l'Hospice général, le Conseil d'Etat a déposé devant le Grand Conseil un projet de loi dont les principes généraux sont les suivants :

- constitution d'une fondation de droit public assurant la gestion du patrimoine immobilier de l'Hospice général;
- les immeubles restent propriété de l'Hospice général, conformément à l'article 170, alinéa 2 de la Constitution de la République et canton de Genève;
- l'aliénation des immeubles à des personnes morales ou physiques autres que des collectivités publiques, des établissements publics ou des fondations de droit public reste soumise à l'approbation du Grand Conseil, conformément à l'art. 80A, alinéa 1 de la Constitution de la République et canton de Genève.

Dans l'attente du vote du Grand Conseil sur ce projet de loi, l'objectif est de maximiser la rentabilité du parc immobilier tout en menant une politique de valorisation des bâtiments existants. Les résultats attendus sont mesurés par les indicateurs décrits dans l'annexe 1.

e) **Autres activités de l'Hospice général.** L'objectif est d'assurer des prestations de qualité pour chaque activité déléguée, soit les maisons de vacances et

- 7 -

centre d'animation pour personnes âgées, la Maison de l'Ancre (résidentiel pour personnes souffrant de dépendance à l'alcool). Les résultats attendus sont mesurés par les indicateurs décrits dans l'annexe 1.

3. L'Hospice général est responsable de ces résultats généraux, sous réserve de disposer de la marge de manœuvre nécessaire à l'atteinte des objectifs fixés.
4. Afin de mesurer si les prestations définies ci-dessus sont conformes aux attentes du département, des objectifs et des indicateurs de performance ont été préalablement définis et figurent dans le tableau de bord annexé au présent mandat.
5. L'Hospice général peut, comme le stipule l'article 4, alinéa 3 de la loi sur l'aide sociale individuelle, établir un mandat de prestations avec des organismes privés, dans le cadre des dispositions légales et réglementaires et avec l'accord du département.
6. De son côté l'Etat peut décider, comme l'y autorise l'article 3, alinéa 3 de la loi sur l'aide sociale individuelle, d'établir un mandat de prestations avec un organisme de son choix, dans le but de lui confier, à titre de projet-pilote, l'accompagnement et le placement de bénéficiaires de l'aide sociale.
7. Dans l'exécution du présent mandat, l'Hospice général collabore avec les communes, d'autres services de l'Etat et organismes publics et privés actifs dans les domaines afférents aux missions déléguées par l'Etat.

Article 5

Engagements financiers de l'Etat

1. L'Etat de Genève, par l'intermédiaire du département de la solidarité et de l'emploi, s'engage à verser à l'Hospice général une indemnité, sous réserve de l'accord du Grand Conseil dans le cadre de l'approbation annuelle du budget. Cette indemnité recouvre toutes les charges de fonctionnement en lien avec l'exécution des prestations prévues par le présent mandat.
2. Les montants engagés sur quatre ans sont les suivants :
Année 2010 : 78'740'952 F, dont 78'435'480 F à titre de frais de fonctionnement et 305'472 F à titre d'indemnité non monétaire (mise à disposition de biens immobiliers);
Année 2011 : 78'740'952 F, dont 78'435'480 F à titre de frais de fonctionnement et 305'472 F à titre d'indemnité non monétaire (mise à disposition de biens immobiliers);
Année 2012 : 78'740'952 F, dont 78'435'480 F à titre de frais de fonctionnement et 305'472 F à titre d'indemnité non monétaire (mise à disposition de biens immobiliers);
Année 2013 : 78'740'952 F, dont 78'435'480 F à titre de frais de fonctionnement et 305'472 F à titre d'indemnité non monétaire (mise à disposition de biens immobiliers).
3. Il est accordé, au titre des mécanismes salariaux annuels décidés par le Conseil d'Etat, un complément

- 8 -

d'indemnité calculé sur la masse salariale de l'entité et au prorata de la participation de l'Etat à la couverture des frais de fonctionnement. Ce ratio est déterminé sur la base des derniers comptes audités ou, en cas de changement important, sur la base du dernier budget élaboré, sous réserve de l'approbation du Grand Conseil.

4. L'indexation décidée par le Conseil d'Etat donne également lieu à une augmentation de l'indemnité. Ce complément est calculé sur la masse salariale de l'entité et au prorata de la participation de l'Etat à la couverture des charges. Ce ratio est déterminé sur la base des derniers états financiers audités ou, en cas de changement important, sur la base du dernier budget élaboré.
5. Le versement des montants ci-dessus n'intervient que lorsque la loi de financement est exécutoire.
6. L'Etat s'engage à prendre toutes les dispositions nécessaires afin de permettre à l'Hospice général de réaliser ses objectifs. A cet effet, l'Etat facilite les contacts avec les partenaires et services publics et, s'il le juge opportun, introduit dans les règlements et directives afférents aux missions de l'Hospice général les modifications pour améliorer les conditions nécessaires à une meilleure exécution de son mandat. L'Etat associe l'Hospice général aux réflexions et préparations de modifications légales ou réglementaires quand cela s'avère utile.
7. En particulier, durant la durée du présent mandat de prestations, l'Etat et pour lui le département des constructions et technologies de l'information (DCTI) s'engage à développer le nombre de places pour requérants d'asile dans le canton en fonction de l'évolution des besoins. De même, un projet de loi informatique sera déposé par le Conseil d'Etat d'ici 2012 permettant la continuation des services.
8. En plus de la subvention de fonctionnement, l'Etat verse à l'Hospice général une subvention destinée aux versements des prestations aux bénéficiaires.

Article 6

Plan financier pluriannuel

Un plan financier quadriennal pour l'ensemble des prestations de l'Hospice général figure à l'annexe 3. Ce document fait ressortir avec clarté l'intégralité des sources de financement espérées, qu'elles soient publiques ou privées, ainsi que la totalité des dépenses prévisibles par type d'activités/prestations.

Annuellement, l'Hospice général remettra au département une actualisation de son budget de l'année en cours ainsi que celui de l'année à venir.

Article 7

- Rythme de versement de l'indemnité*
1. L'indemnité est versée chaque année selon les modalités fixées dans la convention d'adhésion à la caisse centralisée.
 2. En cas de refus du budget annuel par le Grand Conseil, les échéances de paiement sont respectées en conformité avec la loi autorisant le Conseil d'Etat à pourvoir aux charges du budget de fonctionnement ainsi qu'aux dépenses du budget d'investissement jusqu'à promulgation du budget administratif de l'Etat de Genève (loi dite des "douzièmes provisoires").

Article 8

- Conditions de travail*
1. L'Hospice général est tenu d'observer les lois, règlements et les conventions collectives applicables en matière notamment de salaire, d'horaire de travail, d'assurance et de prestations sociales.
 2. L'Hospice général tient à disposition du département son organigramme, le cahier des charges du personnel ainsi qu'une description de ses conditions salariales et de travail, conformément à l'article 12 de la LIAF.

Article 9

- Développement durable*
- L'Hospice général s'engage à ce que les objectifs qu'elle poursuit et les actions qu'elle entreprend s'inscrivent dans une perspective de développement durable, conformément à la loi sur l'Agenda 21, du 23 mars 2001.

Article 10

- Système de contrôle interne*
- L'Hospice général doit mettre en œuvre un système de contrôle interne conforme aux normes et principes édictés dans le manuel du contrôle interne de l'Etat.

Article 11

- Reddition des comptes et rapports*
1. L'Hospice général, à la fin de chaque semestre, fournit ses états financiers (compte d'exploitation) au département de la solidarité et de l'emploi, dans le délai fixé par les directives de bouclage des comptes.
 2. L'Hospice général, en fin d'exercice comptable mais au plus tard 4 mois après la date de clôture du dernier exercice, fournit au département de la solidarité et de l'emploi :
 - ses états financiers révisés conformément aux directives d'application des IPSAS (DiCo-GE); les

- 10 -

états financiers comprennent notamment un bilan, un compte d'exploitation, un tableau de financement, un tableau de variation des fonds propres ainsi que des annexes explicatives;

- un rapport d'exécution du mandat reprenant les objectifs et les indicateurs de performance figurant dans le tableau de bord;
- son rapport d'activité.

Article 12

Traitement des bénéfices et des pertes

¹ Deux fois par an, au 30 juin et au 31 décembre, pour autant que les prestations financées aient été fournies conformément au mandat, le résultat établi conformément à l'article 11 est réparti entre l'Etat de Genève et l'Hospice général selon la clé figurant à l'alinéa 4 du présent article.

² Une créance reflétant la part restituable à l'Etat est constituée dans les fonds étrangers de l'Hospice général. Elle s'intitule « Subventions pour frais de fonctionnement non dépensées à restituer à l'échéance du mandat ». La part conservée par l'Hospice général est comptabilisée dans un compte de réserve spécifique intitulé « Part de subvention pour frais de fonctionnement non dépensée » figurant dans ses fonds propres.

³ Pendant la durée du mandat, les éventuelles pertes annuelles sont également réparties selon la clé figurant à l'alinéa 4 du présent article et sont déduites de la créance jusqu'à concurrence du solde disponible et du compte de réserve spécifique.

⁴ L'Hospice général ayant la possibilité de développer ses revenus, le pourcentage du résultat annuel qu'il conserve est fixé en fonction du taux de couverture des revenus, soit selon la formule suivante : (total des revenus monétaires - subventions monétaires) / total des revenus monétaires. Le solde revient à l'Etat.

⁵ A l'échéance du mandat, l'Hospice général conserve définitivement l'éventuel solde du compte de réserve spécifique, tandis que l'éventuel solde de la créance est restitué à l'Etat.

⁶ A l'échéance du mandat, l'Hospice général assume ses éventuelles pertes de fonctionnement reportées.

Article 13

Bénéficiaire direct

Conformément à l'art. 14 al. 3 de la LIAF, l'Hospice général s'engage à être le bénéficiaire direct de l'indemnité. Elle ne procédera à aucune redistribution sous forme de subvention à des organismes tiers.

Toutefois, comme il est explicitement prévu à l'article 4 du présent mandat, l'Hospice général peut établir des mandats de prestations avec des organismes privés, sous réserve de l'accord du département de la solidarité et de l'emploi.

Article 14*Communication*

1. Toute publication, campagne d'information ou de communication lancée par l'Hospice général auprès du public ou des médias en relation avec les prestations définies à l'article 4, doit faire mention de la République et canton de Genève en tant que subventionneur. L'annexe 5 précise les conditions d'utilisation du logo.
2. Le département de la solidarité et de l'emploi aura été informé au préalable des actions envisagées.

Titre IV - Suivi et évaluation du mandat**Article 15***Objectifs, indicateurs, tableau de bord*

1. Les prestations définies à l'article 4 du présent mandat sont évaluées par le biais d'objectifs et d'indicateurs de performance.
2. Ces indicateurs de performance mesurent le nombre de prestations rendues, leur qualité (satisfaction des destinataires), leur efficacité (impact sur le public-cible) ou leur efficience (amélioration de la productivité).
3. Dans le respect du principe de proportionnalité, les indicateurs définis sont utiles, facilement mesurables et établis en lien avec la pratique de terrain.
4. Le tableau de bord, établissant la synthèse des objectifs et indicateurs, figure en annexe 1 du présent mandat. Il est réactualisé chaque année.

Article 16*Modifications*

1. Toute modification au présent mandat doit être négociée entre les parties, sous réserve des dispositions de la loi de financement qui ne peuvent être modifiées.
2. En cas d'événements exceptionnels ou changements importants et préteritant la poursuite des activités de l'Hospice général ou la réalisation du présent mandat, les parties s'accordent sur les actions à entreprendre.
3. Ces événements doivent être signalés dans les plus brefs délais au département.

Article 17*Suivi du mandat*

1. Conformément à l'article 12 du règlement d'application de la LIAF, les parties au présent mandat mettent en place un dispositif de suivi du mandat afin de :

- 12 -

- veiller à l'application du mandat;
 - évaluer les engagements par le biais du tableau de bord et du rapport d'exécution annuel établi par l'Hospice général;
 - permettre l'adaptation, la réorientation ou la redéfinition des conditions du mandat et de son tableau de bord.
2. Tous les trimestres, l'Hospice général remet à l'Etat le tableau de bord qu'il établit sur ses différentes activités (statistique des usagers, prestations allouées, ressources humaines).
 3. Ce dispositif est indépendant du processus de contrôle périodique prévu à l'art. 22 de la LIAF.

Titre V - Dispositions finales

Article 18

Règlement des litiges

1. Les parties s'efforcent de régler à l'amiable les différends qui peuvent surgir dans l'application et l'interprétation du présent mandat.
2. En cas d'échec, elles peuvent recourir d'un commun accord à la médiation.
3. A défaut d'un accord, le litige peut être porté devant le tribunal administratif du canton de Genève par la voie de l'action contractuelle.

Article 19

Résiliation du mandat

1. Le Conseil d'Etat peut résilier le mandat et exiger la restitution de tout ou partie de l'indemnité lorsque:
 - a) l'indemnité n'est pas utilisée conformément à l'affectation prévue;
 - b) l'Hospice général n'accomplit pas ou accomplit incorrectement sa tâche malgré une mise en demeure;
 - c) l'indemnité a été indûment promise ou versée, soit en violation du droit, soit sur la base d'un état de fait inexact ou incomplet.La résiliation s'effectue dans un délai de deux mois, pour la fin d'un mois.
2. Dans les autres cas, le mandat peut être résilié par chacune des parties moyennant un préavis de 6 mois pour la fin d'une année.
3. Dans tous les cas, la résiliation s'effectue par écrit.

Article 20

*Entrée en vigueur,
durée du mandat et
renouvellement*

1. Le mandat entre en vigueur au 1^{er} janvier 2010, dès que la loi qui l'approuve devient exécutoire. Il est valable jusqu'au 31 décembre 2013.
2. Les parties conviennent d'étudier les conditions de renouvellement éventuel du mandat au moins douze mois avant son échéance.

Annexes au présent mandat :

- 1 - Tableau de bord des objectifs et des indicateurs de performance
- 2 - Règlement de l'Hospice général, statut du personnel, organigramme et liste des membres de l'organe supérieur de décision (conseil d'administration)
- 3 - Plan financier pluriannuel
- 4 - Liste d'adresses des personnes de contact
- 5 - Directives du Conseil d'Etat :
 - sur l'utilisation du logo de l'Etat
 - sur la présentation et la révision des états financiers des entités subventionnées et des autres entités para-étatiques
 - pour le suivi des entités subventionnées par la direction générale de l'action sociale
 - en matière de subventions non monétaires

- 15 -

Pour la République et canton de Genève :

Monsieur François Longchamp

Conseiller d'Etat en charge du département de la solidarité et de l'emploi

Date :

Signature

Secrétariat du Grand Conseil**PL 10601**
Préavis*Date de dépôt : 30 décembre 2010***Préavis****de la Commission des affaires sociales à la Commission des finances sur le projet de loi du Conseil d'Etat accordant une indemnité à l'Hospice général d'un montant annuel de 78 740 952 F pour les exercices 2010, 2011, 2012 et 2013****Rapport de Mme Mathilde Captyn**

Mesdames et
Messieurs les députés,

Déposé par le Conseil d'Etat le 24 novembre 2009, ce projet de loi a occupé la Commission des affaires sociales le 7 décembre 2010, sous la présidence de M. Mauro Poggia.

Etaient présents lors de cette séance :

- M. Marc Maugué, directeur général à la direction générale de l'action sociale, DES ;
- Mme Marie Savary, procès-verbaliste.

Nous remercions toutes ces personnes pour leur collaboration active et l'apport de leurs compétences à nos travaux.

Travaux de la commission

Audition de MM. Pierre Martin-Achard, président du Conseil d'administration, Bertrand Levrat, directeur général, et Mathieu Rémy, Hospice général

Les auditionnés expliquent qu'ils sont tout à fait favorables aux principes du mandat de prestations. C'est un outil extrêmement intéressant dans la mesure où il permet de définir les axes de travail dans lequel l'Hospice général s'engage pour une durée déterminée. Dans le mandat 2008-2009,

L'Hospice général s'est engagé dans une voie de recentrage de ses activités. Concernant l'action sociale, on doit constater tant sur le passé que sur l'avenir que les changements sociaux éducatifs sont importants. Il faut encore ajouter une conjoncture économique en bouleversement. L'Hospice général doit donc rester modeste car il est très difficile de faire des prévisions. Une des modifications sensibles sera la prise en charge des chômeurs en fin de droit.

Pour ce mandat de prestations, nous sommes au cœur de la crise économique, ce qui n'est pas sans conséquence sur le volume des prestations qu'il faudra fournir. Le défi pour l'Hospice général est de continuer à garantir la qualité des prestations.

Le mandat de prestation comporte environ 30 indicateurs, qui malgré tout présentent des limites. Il est distribué pour ce faire un certain nombre de documents qui sont remis au département sur une année. Tout d'abord, l'ensemble des indicateurs du mandat de prestations qui font l'objet d'un reporting serré. Puis, le rapport financier trimestriel. Enfin, un rapport annuel par rapport aux objectifs.

A cela, l'Hospice général dispose aussi d'indicateurs en matière de gestion. Ces indicateurs ont été détaillés avec des statistiques. On peut encore ajouter des statistiques annuelles sur les activités de l'Hospice général, un tableau de bord sur le parc immobilier, un bilan social sur les ressources humaines et un rapport annuel. On peut également trouver énormément d'informations sur le site internet de l'Hospice général.

On constate donc que les indicateurs sont de vrais outils de pilotage et permettent d'avoir un certain nombre d'échanges importants avec le département.

Les indicateurs prouvent à quel point l'Hospice général est influencé par des facteurs externes à son activité. Par exemple, suite aux votations de cet automne, le CECO annonce entre 14'000 et 17'000 personnes qui verront la fin de leurs indemnités chômage arriver en avril. On peut estimer que 400 personnes auront besoin de l'aide sociale une fois cette échéance atteinte. On voit là typiquement un cas sur lequel un indicateur peut nous donner la mesure de ce qu'il se passe au niveau des facteurs externes mais qui ne donne pas la mesure de la performance de l'Hospice général, si ce n'est le pouvoir d'anticiper.

Un autre indicateur nous permet de savoir que la durée moyenne d'aide augmentera en 2010, 2011 et 2012. L'Hospice général va se fixer comme objectif de la faire diminuer mais elle sait aussi qu'avec les conséquences de

la crise économique, sortir de l'aide sociale s'avère de plus en plus difficile car la concurrence est plus forte sur le marché de l'emploi.

L'Hospice général travaille avec le département sur la construction d'autres indicateurs pour le prochain mandat de prestations, comme l'action politique, les bénéficiaires, les collaborateurs et le management.

Concernant le futur, l'Hospice général sait déjà qu'il va subir une hausse relativement importante dans les 2 ans qui vient du fait de la crise économique. Dans le mandat de prestations, le montant des prestations ne figure pas car il sera décidé lors des discussions sur le budget, mais on ne peut pas faire abstraction de ce qu'il va se passer sur ces prestations. On constate une progression des bénéficiaires de 30% en 3 ans. Face à une telle augmentation, on peut soit baisser la qualité des prestations, soit adapter les moyens.

Enfin, relatif à l'évolution des postes, sur un des graphiques du feuillet, on peut observer la part des postes que l'Hospice général finance lui-même grâce au mandat précédent.

Discussions

A une question sur la prise en charge par l'Hospice général de jeunes, il est répondu que l'Hospice général prend en charge 13% de jeunes entre 18 et 25 ans.

A une question sur le nombre d'étrangers pris en charge, il est répondu que la proportion de prestataires suisses et étrangers est de 50-50.

A une question sur le rapport entre le coût des salariés supplémentaires et le montant des prestations supplémentaires annoncés pour 2012 et 2013, il est précisé que la subvention étatique se montera à 1,6 million de francs en 2012 et 1,5 million de francs en 2013 en comptant 1 poste à 100'000 F. Concernant les écarts de subventions, on arrive à 20 millions de francs par an. Ces chiffres sont annoncés avec prudence et tendent même à freiner l'enthousiasme de certains collaborateurs. Au-delà d'un certain nombre de dossiers par collaborateur, on perd en qualité. Cependant, on peut constater que les hausses de personnels ne suivent pas en pourcentage les hausses du nombre de dossiers. Les économies sont importantes, mais la qualité de vie et la dignité des personnes le sont tout autant.

A des demandes de précisions sur les incidences de la réforme du chômage, il est répondu que les 400 personnes estimées sont une source d'inquiétude par rapport à la prise en charge de ces dossiers. Ces calculs faits avec l'Office cantonal de l'emploi sont relativement proches de la réalité.

Quant à la dernière réforme du chômage au niveau cantonal, on imaginait à l'époque une arrivée massive de nouveaux dossiers. Il s'est avéré que cette arrivée était en réalité plutôt étalée dans le temps. Voilà par exemple une information sur laquelle l'Hospice général pourra se fonder à l'avenir.

A une question sur les différents projets concernant le parc immobilier de l'Hospice général, il est répondu qu'ils concernent des parcelles à la Chapelle-Les-Sciens, d'une surélévation possible de certains immeubles et des parcelles à Vessy. En somme, partout où il est possible de faire des projets, l'Hospice général y travaille.

A une question sur l'évaluation du nombre de postes nécessaires concernant le projet de loi relatif aux working poor, il est répondu que d'une manière générale, on compte 1 poste pour 60 dossiers, tous les coûts compris.

A une question sur l'évaluation de la performance des assistants sociaux, il est répondu qu'on se base notamment sur le temps écoulé entre le moment où un bénéficiaire de l'aide sociale quitte l'aide sociale et le moment où il y revient (s'il y revient), ainsi que sur la qualité des projets.

A une question sur la rentabilité des projets du parc immobilier de l'HG par rapport à la rentabilité privée, il est répondu qu'elle est même meilleure dans certains domaines. L'Hospice général a procédé à une évaluation par un externe sur chaque immeuble selon le niveau locatif de l'immeuble. En fonction des résultats, l'Hospice général s'est fixé des cibles et pour tous les immeubles de hautes catégories, on a procédé à des rénovations et à des augmentations de loyer adaptées à la qualité de l'immeuble. Le parc immobilier est géré aujourd'hui de manière efficace, professionnelle et distincte des autres activités de l'Hospice général.

A une question sur l'existence éventuelle d'études quantitatives et qualitatives sur les jeunes et leurs conditions réelles d'existence, compte tenu du fait qu'ils ont des barèmes d'aides inférieurs aux barèmes ordinaires, il est répondu que l'Hospice général a un certain nombre d'indicateurs sur cette population. Le souhait actuel est de mettre un accent plus fort sur ces indicateurs pour essayer de prendre en charge ces jeunes avec une approche croisée entre les éducateurs et les services sociaux.

Un député (PDC) note que l'augmentation des budgets de l'aide sociale et de l'asile sera débloquée par le Grand Conseil en fonction des besoins. Cependant le budget propre de l'Hospice général par rapport à l'augmentation de postes n'est pas dans le mandat de prestations et devra faire l'objet d'une discussion.

Une députée (S) souhaite revenir sur les buts du parc immobilier. Elle comprend l'intérêt comptable de faire un maximum de rendement, mais en

voyant la crise du logement, l'Etat pourrait profiter de ce parc pour y loger des personnes. Elle ne souhaite pas faire le débat maintenant mais pense que c'est un point à souligner.

Un autre député (R) estime qu'un rendement de 5% n'est pas excessif et que la politique de l'Hospice général est correcte. En outre, comme la gestion de ces immeubles est séparée de l'institution publique, l'Hospice général ne pourrait pas placer ces bénéficiaires.

Vote

Pour :	13 (2 S, 3 Ve, 1 PDC, 2 R, 2 L, 1 UDC, 2 MCG)
Contre :	--
Abst. :	1 (1 L)

Conclusion

Le préavis de la Commission des affaires sociales est, en grande majorité, favorable au PL 10601.



Mandat de prestations 2008-2009 de l'Hospice général

Rapport d'évaluation

Le présent rapport d'évaluation du mandat de prestations 2008-2009 de l'Hospice général (HG) accompagne le projet de loi 10601 renouvelant l'indemnité de cette institution pour les années 2010 à 2013.

Dans une première partie, sont rappelées les prestations (article 4 du mandat) sur lesquelles porte le mandat de prestations 2008-2009 ainsi que les résultats attendus pour chacune d'entre elles (article 5).

Dans une deuxième partie, sont présentés les résultats de l'HG pour 2008 et 2009, et ceci sur la base des indicateurs figurant dans le mandat de prestations (article 5).

A. Les prestations retenues par le mandat et les résultats attendus

Le mandat de prestations de l'HG porte sur les prestations suivantes :

1. Aide sociale
2. Asile
3. Gestion
4. Parc immobilier
5. Autres activités (maisons de vacances¹ et centre d'animation pour personnes âgées, Maison de l'Ancre - résidentiel pour personnes souffrant de dépendance à l'alcool - Infor Jeunes et EPIC - équipe de prévention et d'intervention communautaire).

Sur la base d'indicateurs, le mandat stipule les résultats attendus pour chacune des prestations :

1. Aide sociale

Les résultats attendus (sous réserve de contraintes externes, notamment en termes de chômage, modifications législatives, etc., et selon les types d'objectifs particuliers poursuivis) sont les suivants :

- a) diminution de la durée de prise en charge;
- b) augmentation du nombre de personnes qui ont des revenus;

¹ L'HG gère deux maisons de vacances, situées dans le canton de Vaud, qui accueillent des personnes âgées du canton de Genève. La Nouvelle Roseraie, en copropriété avec la Ville de Genève, se trouve à Saint-Légier, au-dessus de Vevey, et dispose d'une capacité de 34 lits. Le Chalet de Florimont, qui appartient à l'HG, se situe à Gryon, et dispose de 32 lits.

- c) augmentation des revenus des personnes qui ont déjà un travail mais un taux d'activité jugé insuffisant;
- d) diminution des retours à l'assistance et durabilité de la réinsertion socio-professionnelle;
- e) participation des familles aisées;
- f) comparaison avec d'autres cantons socio-démographiquement similaires (Vaud, Bâle-ville, Zürich).

2. Asile

Les résultats attendus (sous réserve de contraintes externes, notamment en termes de conflits armés, de modifications législatives, etc.) sont les suivants :

- a) diminution de la durée de prise en charge sociale/financière des requérants d'asile (RA) et des étrangers non-titulaires d'une autorisation de séjour régulière (ETSP) et du nombre de dossiers réactivés;
- b) insertion harmonieuse des RA (apprentissage de la langue, participation aux programmes d'occupation, relations avec la population) et maîtrise des incivilités;
- c) augmentation de l'insertion professionnelle des RA et des ETSP;
- d) adéquation du parc de logements collectifs et individuels aux besoins;
- e) adaptation des postes asile au niveau de ceux existants dans d'autres cantons comparables et couverts par les forfaits de la Confédération;
- f) comparaison avec d'autres cantons socio-démographiquement similaires (Vaud, Bâle-ville, Zürich).

3. Gestion

Les résultats attendus (sous réserve de contraintes externes non prévisibles) sont les suivants :

- a) respect de la législation et lutte contre les abus : enquêtes effectuées, plaintes pénales déposées par l'HG à l'encontre de bénéficiaires, recours déposés par les bénéficiaires à l'encontre de l'HG;
- b) stabilité des effectifs;
- c) mise en place d'un système de contrôle interne (sécurisation des flux financiers/informatiques, processus budgétaire);
- d) établissement de tableaux de bord (indicateurs du mandat de prestations);
- e) recentrage sur les missions essentielles :
 - recherche de repreneurs potentiels des actions communautaires en faveur des personnes âgées;
 - transfert éventuel de certaines activités d'Infor Jeunes et de l'EPIC;
 - rationalisation du centre d'information sociale ainsi que des publications;
 - transfert, dès le 1er janvier 2008, des 4 établissements de jeunes² à la Fondation officielle de la jeunesse (FOJ).

² Il s'agit du Chalet Savigny (enfants et adolescents en difficulté), du Centre Le Pont (hébergement et accueil d'urgence ainsi que lieu d'exercice du droit de visite), de la Maison de Pierre-Grise et des Ecurieuls (ces deux derniers accueillant des enfants et/ou adolescents présentant des troubles comportementaux).

4. Parc immobilier

Les résultats attendus (sous réserve de contraintes externes non prévisibles) sont les suivants :

- a) séparation, tant sur le plan juridique que comptable, de la gestion du patrimoine immobilier du reste des activités de l'HG dans le but de valoriser ce dernier et d'augmenter sa rentabilité;
- b) augmentation du taux de rentabilité du parc immobilier en fonction des catégories de rendement des immeubles; les résultats seront comparés à ceux de parcs immobiliers comparables.

5. Autres activités

Les résultats attendus (sous réserve de contraintes externes non prévues) sont les suivants :

- a) Maisons de vacances et centre d'animation pour personnes âgées (CAD) : maintien des personnes âgées à domicile, stimulation intellectuelle, lutte contre l'isolement; ces résultats seront mesurés par les taux de fréquentation du CAD et d'occupation des maisons de vacances;
- b) Maison de l'Ancre : désaccoutumance à l'alcool, réinsertion socioprofessionnelle, retour à l'autonomie; ces résultats seront mesurés par les taux de réinsertion et d'occupation ainsi que par le coût analytique de la prestation (prix CIIS à la journée);
- c) Infor jeunes et EPIC : diminution du nombre de jeunes qui font appel à l'aide sociale; ce résultat sera mesuré par les taux de fréquentation d'Infor jeunes et d'occupation des lieux d'hébergement ainsi que par le nombre d'interventions de l'EPIC.

B. **Présentation des résultats obtenus**

Sont présentés ci-dessous, pour chacune des prestations, les résultats transmis par l'HG pour les différents indicateurs fixés par le mandat de prestations 2008-2009.

1. **Aide sociale**

La réalisation des objectifs fixés par le mandat de prestations se présente de la manière suivante :

a) Diminution de la durée de prise en charge

Pour l'aide sociale, la durée moyenne de prise en charge augmente, passant de 17 mois en 2007 à 20 mois en 2008 et à 21 mois en 2009.

Même constat pour le RMCAS, avec une durée moyenne qui passe de 25 mois en 2007 à 27 mois en 2008 et à 33 mois en 2009.

On constate par ailleurs un écart important entre les deux régimes : la durée moyenne de prise en charge au RMCAS est supérieure de 12 mois à celle de l'aide sociale.

Cette tendance à une augmentation de la durée de prise en charge s'explique en grande partie par le contexte de crise économique. Un net renversement s'est en effet opéré à partir de 2009 : après plusieurs mois consécutifs de baisse du nombre de bénéficiaires, l'HG a, non seulement, connu une hausse de 20 % du nombre d'entrées mais surtout une baisse des sorties de l'ordre de -14 %.

b) Augmentation du nombre de personnes qui ont des revenus

La proportion de dossiers qui perçoivent un revenu du travail diminue quelque peu à l'aide sociale, passant de 19.5 % des dossiers en 2007 à 18 % en 2008 et 2009. Quant au RMCAS, la proportion augmente légèrement, passant de 18.7 % en 2007 à 20 % en 2008 et 2009. Avec un marché du travail qui se contracte face à la crise, les possibilités de trouver un emploi se sont amenuisées.

Cette situation se répercute sur le coût moyen par dossier. Pour l'aide sociale, on constate en effet une augmentation de 3 % entre 2007 et 2009 (passant de 2'105 F³ par mois à 2'160 F). Pour le RMCAS, le coût moyen est passé de 2'306 F par mois en 2007 à 2'477 F en 2009⁴.

c) Augmentation des revenus des personnes ayant déjà un travail

Si la proportion de dossiers qui ont vu augmenter leur revenu du travail durant la 1^{ère} année de prise en charge baisse pour l'aide sociale, passant de 57 % en 2007 à 52 % en 2009, elle reste stable pour le RMCAS, passant de 61 % en 2007 à 60 % en 2009.

d) Diminution des retours à l'assistance (durabilité de la réinsertion)

En ce qui concerne le nombre de dossiers rouverts après une période d'indépendance financière (6 mois consécutifs au moins), on constate une stabilité, avec 1/3 de dossiers qui reviennent à l'aide sociale. Du côté du RMCAS, la réouverture de dossiers reste marginale (3 à 7 % des dossiers).

En revanche, les deux régimes ont une durée moyenne d'indépendance similaire pour 2008, soit environ 20 mois. Pour 2009, elle progresse, pour se situer à 2 ans pour l'aide sociale et à près de 2 ans et demi pour le RMCAS.

e) Participation des familles aisées (dette alimentaire)

Selon l'article 10 LASI, l'HG est légalement subrogé aux droits du créancier de la dette alimentaire (art. 328 du CCS) et de l'obligation d'entretien des père et mère prévue par les articles 276 et 277 du CCS. A ce titre, l'HG entreprend les démarches nécessaires auprès des parents pour obtenir leur contribution aux frais d'assistance. Comme cette disposition est entrée en vigueur en mars 2009⁵, les résultats concernent les 10 mois d'application en 2009. Sur 1'651 vérifications de revenus, 197 parents (12 %) ont été identifiés comme potentiellement éligibles pour une participation financière, et 13 (soit 7 % des parents éligibles) ont effectivement versé une contribution⁶. Ce dernier chiffre ne reflète cependant pas la situation en temps réel car comme le processus de clarification de chaque situation nécessite beaucoup de temps⁷, de nombreux dossiers sont encore en cours de traitement. Toutes les contributions n'ont donc pas encore été comptabilisées.

³ Ce coût moyen mensuel ne comprend pas les primes d'assurance-maladie. En effet, comme ces dernières sont prises en charge par le service de l'assurance-maladie (SAM), elles sont neutres au niveau de l'HG.

⁴ Précisons que conformément à l'art. 3, al. 4 de la loi sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit (LRMCAS - J 2 25), le revenu minimum est indexé au taux décidé par le Conseil fédéral pour les prestations complémentaires fédérales. La dernière indexation de 3.2 % est entrée en vigueur en 2009.

⁵ La modification de la LASI pour les effets de seuil a en effet permis d'introduire l'art. 10, al. 4 autorisant le département des finances à communiquer à l'Hospice général les ressources des parents concernés.

⁶ Ces contributeurs sont tous des parents résidant dans le canton; aucun parent résidant dans un autre canton suisse ou dans un pays limitrophe n'a versé une contribution.

⁷ Plusieurs étapes sont en effet nécessaires : établissement du nombre de personnes éligibles à partir de la base de données de l'AFC (année N-2), contact avec elles pour examiner leur situation actuelle, organisation d'une rencontre pour leur expliquer la démarche et négocier la forme de leur participation (prise en charge du logement, aide financière directe, montants, etc.).

f) Comparaison des résultats genevois avec Vaud, Bâle-Ville et Zürich

Vu la difficulté de comparer de manière fiable des chiffres établis par d'autres administrations cantonales, le département de la solidarité et de l'emploi (DSE) a accepté la proposition de l'HG d'attendre les données 2009⁸ de l'office fédéral de la statistique (OFS)⁹.

Plus globalement, on peut relever les éléments suivants :

- Si le nombre de dossiers à l'aide sociale continuait à diminuer en 2008, avec une baisse de 4 % par rapport à 2007 (passant de 8'193 à 7'887), la tendance s'est renversée en 2009 avec une hausse de 6 % (passant de 7'887 à 8'383 dossiers). La crise économique entamée en 2008 s'est donc réellement répercutée en 2009 à l'aide sociale.

Pour le RMCAS, si la tendance était déjà à la hausse en 2008 (passant de 1'370 à 1'413 dossiers, soit +3 %), elle s'est fortement accrue en 2009 : avec 1'772 dossiers, le RMCAS enregistre une augmentation de 25 %. Cette hausse n'est pas due uniquement aux nouveaux venus amenés par la crise économique, mais également au fait que les bénéficiaires sont moins nombreux à quitter le dispositif, les possibilités de réinsertion étant plus rares sur un marché de l'emploi fortement resserré.

- La proportion de jeunes de moins de 25 ans a diminué de 1.8 point de 2007 à 2009, passant de 14,9 % des dossiers à 13.1 % des dossiers.
- Pour ce qui est des contrats d'aide sociale individuels (CASI)¹⁰, relevons que la majorité, soit 53 % en 2009¹¹, s'inscrivent dans la phase de réinsertion professionnelle, démontrant que les bénéficiaires concernés ont les ressources nécessaires pour reprendre une activité. Un peu plus de 30 % des bénéficiaires ont des CASI de type "restauration"¹² et environ 15 % sont dans une phase de socialisation¹³.

2. Asile

La réalisation des objectifs fixés par le mandat de prestations se présente de la manière suivante :

a) Diminution du nombre de dossiers réactivés

En moyenne mensuelle, le nombre de dossiers de requérants et d'étrangers sans papiers (ETSP) rouverts après une période d'indépendance financière a diminué de près de moitié entre 2007 et 2009 : de 13 sur 53 entrées mensuelles en 2007, il passe à 15 sur 90 en 2009.

⁸ Comme les données 2009 seront vraisemblablement publiées par l'OFS en début 2011, une comparaison avec les autres cantons figurera donc dans le rapport d'évaluation du prochain mandat de prestations de l'HG.

⁹ Celles-ci portent sur la structure socio-démographique des bénéficiaires, leur situation familiale et financière, les montants et la durée des aides perçues.

¹⁰ Ces contrats sont élaborés entre les assistants sociaux et les bénéficiaires afin de fixer mensuellement des objectifs visant à terme l'indépendance financière (art. 14 à 20 LASI).

¹¹ Cette proportion est restée relativement stable sur les trois années considérées, avec 53 % pour 2007 et 51 % pour 2008.

¹² C'est-à-dire l'acquisition d'un savoir-être et d'un savoir-faire de base destinés à rendre la vie quotidienne la moins problématique possible.

¹³ C'est-à-dire la reprise de contact progressive avec la vie sociale.

b) Insertion harmonieuse des requérants d'asile

Le nombre de requérants suivant mensuellement un programme d'occupation est en hausse constante, passant de 238 personnes en 2007 à 267 en 2008 et 316 en 2009. Quant aux actes d'incivilité, ils ont fortement diminué entre 2007 et 2009, passant de 220 à 118 cas. Précisons que pour 2008 et 2009, il n'y a pas eu d'actes pénaux poursuivis d'office.

c) Augmentation de l'insertion professionnelle

Le nombre de bénéficiaires du dispositif asile (hors aide d'urgence et statutaires) qui perçoivent un revenu du travail a baissé, passant de 35 % en 2007 à 29 % en 2008 et à 25 % en 2009. Cela s'explique par le fait qu'un nombre important de requérants d'asile qui travaillent ont obtenu un statut (permis B, C ou nationalité suisse) durant ces deux années.

Même constat pour ce qui est du nombre de requérants indépendants financièrement : s'ils représentaient 16 % en 2007, ils ne représentent plus que 11 % en 2008 et 9 % en 2009.

Quant au coût moyen mensuel des prestations aux usagers (requérants, indépendants, statutaires, aide d'urgence et ETSP), il baisse entre 2007 et 2009, passant de 963 F à 949 F par mois. Cela est dû à la composition mouvante des catégories d'usagers.

Pour accroître l'insertion professionnelle, l'HG a ouvert en septembre 2008 l'agence "Mod'emploi" qui permet d'orienter et de placer sur le marché du travail des personnes migrantes.

d) Adéquation du parc de logements collectifs et individuels aux besoins

Le nombre de réfugiés statutaires hébergés par l'HG est passé de 807 en 2007, à 1'169 en 2008 et à 1'281 en 2009. Cette hausse est liée avant tout au processus de régularisation de statuts mentionné ci-dessus. Que ces personnes se trouvent dans des appartements individuels ou des foyers collectifs, elles peinent à quitter le dispositif d'hébergement en raison de la pénurie de logements sévissant à Genève. Depuis 2007, un plan d'action consistant à conclure pour les personnes régularisées des contrats de sous-location d'un an a été mis en place par l'HG. La libération des logements concernés a toutefois été retardée par la persistance de la crise immobilière. La situation est compliquée encore par le fait que l'HG a vu se réduire son parc d'appartements. En revanche, l'appui individuel à la recherche de logements, opéré en concertation avec les services cantonaux et communaux, a donné certains résultats, permettant de libérer des appartements pour les nouveaux requérants d'asile.

En 2007, il y avait 30 % de logements collectifs et 70 % de logements individuels. Pour 2008 et 2009, le changement est peu important, passant de 33 % à 36 % de collectifs.

e) Adaptation des postes asile en fonction du nombre de personnes hébergées

Le nombre de postes est resté stable entre 2007 et 2009, avec en moyenne 3.3 postes pour 100 bénéficiaires.

f) Comparaison des résultats genevois avec Vaud, Bâle-Ville et Zürich

Face aux mêmes difficultés que celles relevées plus haut pour l'aide sociale, décision a été prise d'attendre les données de l'OFS. Même si le relevé statistique (E-ASYL) de l'office des migrations (ODM) a été généralisé à partir de 2008 à tous les cantons, il ne permet pas d'établir les comparaisons demandées par le mandat car il demeure très partiel (échantillonnage, nombre très restreint de variables, etc.). De plus, il n'est aujourd'hui pas possible de savoir à partir de quelle année cela pourra se faire car les deux instances concernées, soit l'ODM et l'OFS, ne se sont pas prononcées sur le développement de ces relevés pour ces prochaines années.

3. Gestion

La réalisation des objectifs fixés par le mandat de prestations se présente de la manière suivante :

a) Respect de la législation et lutte contre les abus

Des enquêtes sont réalisées pour tout nouveau dossier et des enquêtes complètes sont déclenchées sur suspicion des assistants sociaux ou par sondage (10 % des cas). Le nombre total des enquêtes a passé de 2'346 en 2007 (avec 305 arrêts d'aide) à 3'875 en 2008 (avec 368 arrêts d'aide). Cette hausse provient en grande partie de l'introduction en 2008 d'enquêtes partielles (1'134) pour les dossiers de l'aide sociale ouverts depuis plus de 2 ans et n'ayant pas fait l'objet d'une enquête d'ouverture. Pour 2009, le nombre total s'élève à 3'851 enquêtes (avec 492 arrêts d'aide).

Pour ce qui est des plaintes pénales déposées par l'HG à l'encontre de bénéficiaires, elles passent de 26 (avec 18 condamnations) en 2007 à 44 en 2008 (avec 23 condamnations) et à 42 en 2009 (avec 13 condamnations et certaines encore en cours d'instruction).

Quant au nombre de recours au Tribunal (TA - TCAS) déposés par les bénéficiaires contre l'HG, il passe de 17 en 2007 (dont 5 sont admis) à 35 en 2008 (dont 6 seulement sont admis), pour diminuer à nouveau en 2009, avec 21 recours (dont 2 sont admis).

Ces chiffres montrent cependant que le taux de recours admis totalement ou partiellement par le tribunal diminue sur les trois années considérées (passant de 30 % à 9.5 %). Ce qui laisse penser que les décisions de l'HG sont de plus en plus fondées.

b) Stabilité des effectifs

Sans compter les collaborateurs des établissements de jeunes pour 2007 - ces derniers n'apparaissant plus sous les effectifs de l'HG en 2008 par leurs transferts à la Fondation officielle de la jeunesse (voir point e) ci-dessous) -, l'effectif est resté stable entre 2007 et 2009, passant de 734 EPT à 738 EPT.

En ce qui concerne la répartition des postes entre la structure (services centraux, finances, ressources humaines) et le terrain (aide sociale, asile, établissements), le rapport reste également stable sur les trois années considérées, avec environ 20 % pour la structure et 80 % pour le terrain.

c) Mise en place d'un système de contrôle interne

Mis en place progressivement au cours des précédents exercices, notamment au travers du développement de nombreux outils de pilotage financier (reporting, contrôle budgétaire) ou par les travaux informatiques de sécurisation et fiabilisation des processus financiers, le système de contrôle interne devait être consolidé et recevoir un cadre institutionnel spécifique. Ceci a été réalisé tout au long de l'exercice 2009 et s'est conclu en fin 2009 par la validation, par le Conseil d'administration, de l'analyse des risques et des matrices de contrôle interne associées.

d) Etablissement de tableaux de bord

L'HG a fourni l'ensemble des indicateurs du mandat de prestations sur une base trimestrielle. Cela s'inscrit dans la volonté d'améliorer le suivi des prestations.

e) Autres activités déléguées : recentrage de l'institution sur ses missions essentielles

Conformément au mandat de prestations, l'ensemble de l'activité et les collaborateurs des quatre établissements de jeunes ont été transférés au 1^{er} janvier 2008 à la Fondation officielle de la jeunesse (FOJ).

En réponse à la demande faite par le mandat de rationaliser le centre d'information sociale et les publications, l'HG a décidé de supprimer ces activités.

Pour ce qui touche aux activités d'Infor Jeunes et de l'EPIC, qui ont comme mission d'offrir une réponse spécifique aux demandes d'aide des jeunes adultes de 16 à 25 ans, un projet ayant pour but de renforcer la cohérence du dispositif de prise en charge (information, hébergement, aide financière et démarche d'insertion) de cette catégorie de la population, a démarré en 2008 (voir point 5 ci-dessous).

Quant à la Maison de l'Ancre, son transfert aux Etablissements publics pour l'intégration (EPI) sera effectif au 1^{er} janvier 2011.

Seule l'action communautaire en faveur des personnes âgées n'a pas été transférée à ce jour, faute de repreneurs potentiels.

4. Parc immobilier

La réalisation des objectifs fixés par le mandat de prestations se présente de la manière suivante :

a) Séparer la gestion du patrimoine immobilier du reste des activités de l'HG

En 2008, le Conseil d'Etat a déposé devant le Grand Conseil un projet de loi allant dans ce sens.

b) Rentabilité du parc immobilier

Le résultat net du parc immobilier passe de 18 mios en 2007 à 21.1 mios en 2009, soit une augmentation de 17 %. Soulignons que la hausse du résultat net est de +54 % depuis 2005. Pour l'HG, ces bons résultats s'expliquent par un travail constant effectué tant sur la progression des loyers et droits de superficie que sur la compression des charges.

Le rendement brut (revenus locatifs / valeurs de marché) passe de 6.29 % en 2007 à 6.36 % en 2009. Le rendement net (résultat avant amortissement et charges financières / fonds propres), passe de 5.18 % en 2007 à 5.38 % en 2009.

5. Autres activités

La réalisation des objectifs fixés par le mandat de prestations se présente de la manière suivante :

a) Maisons de vacances et centre d'animation pour personnes âgées (CAD)

Le taux d'occupation des maisons de vacances a augmenté entre 2007 et 2009, passant de 71.5 % à 76 %.

Quant au taux de fréquentation du CAD¹⁴, il est en légère hausse, passant de 60 visites par jour ouvrable en 2007 à 69 en 2009.

b) Maison de l'Ancre

Le taux d'occupation de la Maison de l'Ancre (alcoologie) a baissé entre 2007 et 2009, passant de 86 % en 2007 à 76 % en 2009. Cette baisse s'explique par des travaux de transformation qui ont diminué momentanément la capacité d'accueil de l'institution.

Quant au taux d'objectifs atteints (désaccoutumance, réinsertion professionnelle, autonomie), il est resté relativement stable entre 2007 et 2009, passant de 63 % à 57 %. Il faut cependant soulever les limites de cet indicateur. Il porte d'une part sur un petit nombre de cas (une trentaine de sorties par an), ce qui rend les résultats très volatiles. D'autre part, il est directement influencé par les motifs de sortie, parmi lesquels les abandons en cours de séjour qui peuvent fortement varier d'une année à l'autre (en 2007, seulement 30 % de rupture de contrats, contre 52 % en 2009).

En transférant cette institution aux EPI dès 2011, le but est d'améliorer ce résultat en offrant à ces usagers des opportunités de réinsertion plus importantes. En effet, des synergies pourront être exploitées au niveau de l'insertion grâce à l'énorme potentiel existant aux EPI dans ce domaine (ateliers, réadaptation professionnelle, formation).

c) Infor Jeunes et EPIC

Le taux de fréquentation de ces entités, qui ont comme mission d'offrir une réponse spécifique aux demandes d'aide des jeunes adultes de 16 à 25 ans, est resté stable pour Infor Jeunes (leur permanence a répondu à 251 personnes par mois en 2007, 230 en 2008 et 260 en 2009) mais a par contre baissé pour l'EPIC (le nombre de leurs interventions mensuelles est passé de 37 en 2007 à 24 en 2008 et 15 en 2009).

Comme précisé plus haut, une réflexion a été lancée dès 2008 par l'HG dans le but de donner une plus grande cohérence à la prise en charge des jeunes adultes, l'idée étant qu'ils puissent trouver dans un même lieu une réponse à leurs différents problèmes. Après avoir mené des projets pilotes sur le terrain, l'option retenue est de regrouper à Infor jeunes toutes les prestations utiles à cette population. Le rôle de prévention (information et conseil) de cette entité et de ses lieux d'hébergement temporaire sera ainsi maintenu tout en étant complété par les prestations d'un service social (aide financière, démarche d'insertion et de formation).

Pour ce qui est du taux d'occupation des lieux d'hébergement, après une légère baisse en 2008, il a à nouveau retrouvé en 2009 le niveau de 2007, avec 86 % d'occupation pour l'hébergement d'urgence (appartements G. Sabet) et 88 % pour l'hébergement avec appui éducatif (appartements de la Servette).

¹⁴ Ce centre, qui se situe sur la commune de Grand Lancy, propose aux personnes âgées des activités sous forme d'ateliers, des conférences et des animations, dans le but de leur offrir une stimulation intellectuelle et plus largement de lutter contre leur isolement.

Observations de l'Hospice général :

Durant la période considérée, l'Hospice général a progressé dans la gestion, en réduisant ses coûts de fonctionnement et en améliorant de manière importante sa capacité de financement propre. L'institution a également réformé en profondeur sa capacité d'offrir une réponse adaptée et pertinente aux bénéficiaires, en cherchant à les réinsérer rapidement dans la société. A cet égard, notons les limites des indicateurs quantitatifs du mandat de prestations, certes utiles, mais fortement influencés par la conjoncture économique sur laquelle l'institution n'a pas de prise.

Observations du département de la solidarité et de l'emploi (DSE) :

Si dans le domaine de l'asile les objectifs sont globalement atteints, il n'en va pas de même pour l'aide sociale. Le décalage observé entre les objectifs et les résultats est en grande partie dû à la situation économique qui s'est sévèrement dégradée durant la période considérée. Il n'y a donc pas lieu d'imputer à l'Hospice général l'entière responsabilité de ce constat.

Concernant les autres activités, l'objectif de recentrage de l'Hospice général sur ses deux missions essentielles (aide sociale et asile) est réalisé ou en voie de l'être (d'ici fin 2010 le transfert de la Maison de l'Ancre aux Etablissements publics pour l'intégration sera effectif). Quant aux indicateurs de gestion, ils montrent un suivi des activités et une évolution des effectifs conformes aux attentes. Enfin, le parc immobilier a vu son résultat net s'accroître entre 2007 et 2009.

Le prochain mandat 2010-2013 permettra d'améliorer le pilotage en définissant des valeurs-cible utiles au maintien du cap défini par ce premier mandat.

Pour l'Hospice général :

Pour l'Etat de Genève :

Genève, le

Genève, le