

Date de dépôt : 22 novembre 2021

Rapport

de la commission de la santé chargée d'étudier le projet de loi de M^{mes} et MM. Pierre Nicollier, Diane Barbier-Mueller, Céline Zuber-Roy, Alexandre de Senarclens, Pierre Conne, Véronique Kämpfen, Jacques Apothéoz, Jean-Pierre Pasquier, Fabienne Monbaron, Alexis Barbey, Vincent Subilia, Charles Selleger, Cyril Aellen, Bertrand Buchs, Jacques Blondin, Claude Bocquet, Delphine Bachmann, Souheil Sayegh, Patricia Bidaux, Olivier Cerutti modifiant la loi sur les établissements publics médicaux (LEPM) (K 2 05) (*Préservons notre hôpital par une gouvernance centrée sur les compétences !*)

Rapport de majorité de M^{me} Jocelyne Haller (page 1)

Rapport de première minorité de M. Bertrand Buchs (page 30)

Rapport de seconde minorité de M. Pierre Nicollier (page 32)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M^{me} Jocelyne Haller

Mesdames et
Messieurs les député.e.s,

Le projet de loi 12769 a été examiné par la commission de la santé lors de ses séances des 15 et 22 janvier, 12 et 26 février, 19 mars et 16 avril 2021. La commission a siégé sous la présidence de M. Pierre Nicollier. Les procès-verbaux ont été tenus avec précision par M^{me} Mariama Laura Diallo. En deux occasions, elle a été remplacée pour ce faire par MM. Emile Bronca et Raphaël Houriet.

M. Mauro Poggia, conseiller d'Etat chargé du département de la sécurité et de la santé, a apporté son éclairage lors des débats de la commission. Il a été épaulé en la matière par M. Adrien Bron, directeur général de la direction générale de la santé, et par M^{me} Anne Etienne, directrice du service juridique. Que tous et toutes soient remercié.e.s pour l'appui qu'il.elle.s ont apporté aux travaux de la commission.

Présentation du projet de loi par M. Pierre Nicollier

En préambule, M. Nicollier déclare que le projet de loi qu'il a déposé ne se situe pas en contradiction avec le projet de loi 12588, déposé par le Conseil d'Etat, qui introduit une modification du cahier des charges du conseil d'administration des HUG et modifie la composition de ses comités de gestion. Il estime que les deux textes se complètent.

Son projet s'inscrit dans la volonté d'améliorer les instruments de gouvernance des HUG, dont il rappelle le rôle central dans le dispositif de santé du canton de Genève. Conscient des défis importants auxquels sont confrontés les HUG, il estime que les organes de l'institution doivent être renforcés pour assurer le bon fonctionnement de ceux-ci. Pour asseoir son raisonnement, il se réfère au rapport de la Cour des comptes n° 120, réalisé en 2017, qui concluait, entre autres estimations, que la gouvernance des HUG ne répondait pas à la majeure partie des critères pour la gouvernance éthique d'une institution publique, tels que ces critères ont été définis par la Confédération et la fondation Ethos.

Parmi les problématiques mises en exergue par la Cour des comptes, il a été retenu principalement la taille du conseil d'administration (CA), qui devrait selon la Cour des comptes être limitée, de 7 à 9 membres, et le fait que la composition de celui-ci devrait être centrée sur les compétences et l'indépendance de ses membres. Ce qui ne correspond pas pour le premier critère à la situation actuelle des HUG. Il pense que les caractéristiques actuelles du conseil induisent un fonctionnement centré sur le bureau du conseil d'administration et non plus sur le conseil lui-même. Il est convaincu que 20 membres dans le conseil d'administration est un nombre trop important qui non seulement ne garantit pas un bon fonctionnement, mais pourrait l'entraver. Il remarque que, si l'on ajoute la présence de la direction et le secrétariat lors des CA, cela conduit à un nombre trop important de personnes pour mener des discussions et réflexions stratégiques. Cette situation favorise de son point de vue la dilution des responsabilités. Il plaide dès lors en faveur d'un CA à la composition plus restreinte pour développer

plus d'agilité, et selon sa perception pour « *prendre ses responsabilités sans avoir des intérêts croisés avec l'institution* ».

Pour étayer son propos, il signale que le CA de l'hôpital universitaire de Bâle comprend de 5 à 9 membres nommés par le Conseil d'Etat sur la base de leurs compétences et expériences. Leurs profils sont variés : médecins, financiers, gestionnaires. On y trouve des personnes nommées en tant que telles et non comme représentantes de telle ou telle instance. Ce dernier point lui paraît prépondérant, car il lui semble de nature à favoriser l'implication et la responsabilisation de ces administrateur.trice.s. M. Nicollier à cet égard oppose le fait de représenter une instance et celui de disposer de compétences et d'expériences qui permettent d'apporter une plus-value dans la gouvernance de l'institution. Il cite encore la situation de l'Hôpital de l'île, dont le CA est composé de 7 membres nommés par le Conseil d'Etat.

Ces considérants amènent M. Nicollier à proposer de réduire la composition du CA et de renforcer son indépendance, en comprenant des individus nommés à titre individuel pour leurs compétences et non plus des personnes nommées par diverses instances. Il est convaincu que le parlement ne perdra pas de pouvoir dans cette opération, puisqu'il reste maître de la direction et des priorités politiques fixées pour l'institution qui déterminent la feuille de route des administrateur.trice.s. En revanche, les partis ne pourront ainsi plus nommer de représentant.e.s. Il rappelle que ces dernier.ère.s ont une responsabilité personnelle quant à la gestion de l'établissement. Ce dont il doute que chacun.e soit bien conscient.e.

Il admet qu'au regard de la loi les administrateur.trice.s sont déjà indépendant.e.s. Ils sont appelé.e.s à œuvrer dans l'intérêt de l'institution, mais il.elle.s le font en fonction des sensibilités diverses qu'il.elle.s incarnent. Ce que M. Nicollier perçoit comme une inféodation au groupe d'influence qui les a désigné.e.s. Pour lui, un CA doit amener une vision et porter une réflexion qui va au-delà de la gestion quotidienne. C'est notamment pour cela qu'il propose une modification à l'article 20 alinéa 4 afin de séparer la partie réflexion stratégique de la partie réflexion opérationnelle. A ce sujet, il estime que la présence de la direction est nécessaire en permanence, il ne s'opposerait donc pas à un amendement qui irait dans ce sens, mais il insiste sur la nécessité de bien différencier les organes de gestion. De fait, il estime que les modalités actuelles de fonctionnement des HUG délèguent trop de responsabilités, de pouvoir à la direction. Alors que certaines de ces tâches relèvent de fait des compétences du CA.

Question des commissaires et discussion

Un commissaire socialiste relève que les institutions publiques à Genève fonctionnent sur une base plus large d'administrateur.trice.s. Il cite les SIG, l'Aéroport ou les TPG. Il a l'impression qu'avec ce projet de loi l'auteur du PL 12769 crée une exception et une incongruité. Il demande pourquoi avoir ciblé les HUG et s'il n'aurait pas fallu voir au-delà si l'objectif est véritablement d'apporter de l'efficacité. Il relève en outre qu'avec le modèle proposé par M. Nicollier la représentation de 3 membres du personnel passe à la trappe. Il demande si on n'affaiblit pas l'hôpital lorsque l'on se prive d'une représentation du personnel. Il voudrait également savoir qui nommerait les administrateur.trice.s et quelle garantie de compétences renforcées cela assurerait réellement.

M. Nicollier rétorque qu'il n'a pas étudié le fonctionnement des autres régies publiques. Sa réflexion se fonde sur le rapport de la Cour des comptes et sur les comparaisons avec d'autres hôpitaux universitaires. La situation des HUG lui paraît incongrue comparée à ce qui se pratique en Suisse pour d'autres établissements à vocations identiques. En ce qui concerne la représentation du personnel, il pense que l'on ne peut cumuler les fonctions de contrôleur.euse et de contrôlé.e, il y voit un conflit d'intérêts. Pour lui, la structure doit prévoir un CA, *« puis des groupes de travail, dont un s'occupe des RH, un s'occupe des finances, etc., et on y accueille des personnes qui ont la connaissance dans ces domaines-là. »* Il note que le rapport de la Cour des comptes dit que le CA doit fonctionner en sous-commissions, mais il constate que cela ne se passe pas ainsi, car les profils adéquats d'administrateur.trice.s font défaut.

Pour répondre à la question de l'instance désignatrice, ce serait pour lui le Conseil d'Etat. Sur la question des garanties de compétences, il estime qu'aujourd'hui elles ne sont pas présentes, car seule lui apparaît la représentation de diverses instances et non la préoccupation de s'assurer les compétences de la personne mandatée dans un CA.

Le même commissaire socialiste souligne que l'on ne serait pas, dans un tel système, à l'abri du fait qu'une personne soit désignée par le Conseil d'Etat en reconnaissance de services rendus ou pour d'autres motifs qui n'auraient rien à voir avec l'adéquation de la personne à la fonction. Il s'inquiète en outre des risques de dérives, dès lors que l'on attribue plus de pouvoir à une entité, le Conseil d'Etat, au détriment d'un équilibre des pouvoirs communément admis.

M. Nicollier répond que l'on ne peut écarter ce risque, mais il pense que la diversité partisane des membres du Conseil d'Etat devrait écarter ce travers.

A ce stade, M. Poggia intervient pour remarquer que le soupçon qu'évoquait le commissaire socialiste vaut également pour les représentations proposées par les partis. Il propose de passer en revue ces dernières à l'aune de la préoccupation de ce dernier.

Une commissaire EAG demande sans ambages si M. Nicollier a conscience de rallumer la guerre des conseils d'administration, qui avait été close en 2017, après 3 retours en plénière de la révision de la loi sur l'organisation des institutions de droit public (LOIDP) et deux référendums victorieux au début des années 2000. Elle déclare que la question de la composition des CA n'est pas simplement une question de bonne gestion, plus ou moins subordonnée aux principes de la nouvelle gestion publique. Il s'agit avant tout, estime-t-elle, de pilotage stratégique et de contrôle démocratique. Quant à désigner des personnes qui ne représenteraient qu'elles-mêmes, elle voit mal comment ce critère s'appliquerait dès lors que ces personnes sont désignées, mandatées, par une entité publique, le Conseil d'Etat, et que l'on imagine difficilement qu'elles soient déliées de tout attachement ou relation avec des groupements divers. Elle peine à comprendre comment des personnes qui ne représentent qu'elles-mêmes pourraient gérer un établissement de droit public. D'autant plus qu'en matière de compétences de gestion, l'institution se dote généralement de toutes les compétences requises pour assurer ce volant de ses activités. Elle conclut que le postulat de M. Nicollier relève essentiellement d'une logique privée et non de celle d'une organisation de droit public. Elle demande où M. Nicollier place le contrôle démocratique dans son modèle.

M. Nicollier rétorque que les objets qui ont été en leur temps soumis au référendum étaient généraux et concernaient tous les établissements publics. Or, son projet se réfère à « *une situation où tous les indicateurs montrent qu'il y a un problème aux HUG* ». Il ne serait pas en peine, si nécessaire, d'aller expliquer à la population les problèmes des HUG et de dire que la Cour des comptes et les HUG demandent de modifier la gouvernance des HUG afin de s'aligner sur les autres hôpitaux universitaires en Suisse. Quant à la désignation par le Conseil d'Etat, il rappelle que cette instance est élue par le peuple, qu'il est représentatif d'une certaine diversité politique, et que le moins que l'on puisse dire est qu'il n'est pas étranger à la gestion d'une institution publique de cette importance. En ce qui concerne le niveau de compétences des administrateur.trice.s, il ne peut en juger, mais il pense qu'il.elle.s sont trop nombreux.euses pour mener à bien la mission du CA. Il

pense nécessaire de « *dépolitiser* » le CA. Il estime qu'il y a déjà un contrôle démocratique des HUG.

La même commissaire EAG constate que l'on ne parle de politisation des CA que lorsque l'ensemble des partis présents au Grand Conseil sont représentés, mais jamais lorsque seuls les partis gouvernementaux y sont présents. Ceci dit, elle conçoit mal comment on peut assurer un contrôle démocratique et une orientation stratégique représentative des intérêts de l'ensemble de la population si on ne permet pas une représentation de l'ensemble des sensibilités de l'échiquier politique. Elle rappelle que la révision de la LOIDP a permis précisément de revenir sur deux expériences pilotes qui avaient vu la réduction drastique des CA de l'Hospice général et des Etablissements publics pour l'intégration (EPI). Elle signale qu'aucune détérioration de la gestion de ces établissements n'est intervenue après l'élargissement de ces conseils.

Une autre commissaire socialiste revient sur la question de l'indépendance. Il s'étonne que l'on puisse croire qu'un médecin, un économiste, un assureur, etc., soient plus indépendants que d'autres catégories d'acteurs du système de santé ou que d'administrateur.trice.s désigné.e.s par des partis. Il s'étonne de cette vision. Il se demande en outre si le bureau prend réellement plus de décision que le CA. En ce qui concerne les critères définis par Ethos, qui devraient garantir une bonne gouvernance, il voudrait savoir desquels il s'agit et en quoi ils ne seraient pas appliqués aux HUG.

M. Nicollier se réfère aux autres hôpitaux universitaires dans lesquels il n'y a pas de représentation des partis. Il n'y a que des individus qui sont mandatés pour assumer des responsabilités. « *Il y a un intérêt parce que les individus sont payés pour prendre ces responsabilités, mais dans les contrats qui les lient, on leur demande de travailler dans l'intérêt du canton et de participer à des séances pour lesquelles ils sont rémunérés.* » Il admet qu'il y a là aussi un rapport de dépendance, car les personnes en question sont rétribuées, mais il s'agit à ses yeux d'un lien différent. Il mentionne quelques critères définis par Ethos pour qualifier un administrateur.trice indépendant.e :

- *l'administrateur ne doit pas avoir de fonctions exécutives au sein de l'organisation et ne pas en avoir eu ;*
- *il ne pas représenter une partie prenante de l'organisation (actionnaire, fournisseur, client, Etat, collaborateur) ;*
- *il ne doit pas être ou représenter un consultant, un partenaire commercial ou financier de l'organisation ;*

- *il ne doit pas avoir de lien de parenté avec un important actionnaire ou un membre dirigeant de l'organisation ;*
- *il ne doit pas avoir de mandat croisé, ne doit pas recevoir d'autre rémunération substantielle de l'organisation ;*
- *il ne doit pas siéger dans le conseil d'administration depuis plus de 10 ans.*

Ce sont pour lui ces critères qui permettent d'avoir une vision stratégique et de prendre des décisions de manière indépendante. De plus, la révocation d'une personne qui ne satisferait pas aux exigences de la fonction pourrait être prononcée par le Conseil d'Etat et non plus par le parti ou le groupe d'intérêts, qui ont généralement plus de peine à opérer ce genre d'élimination.

Le même commissaire socialiste constate que l'on se trouverait ainsi dans une situation où ce sont des personnes totalement extérieures à l'institution mandatées par l'autorité de tutelle qui prendraient les décisions. Il se demande comment on assure que l'ensemble des intérêts, des droits et des préoccupations de ceux qui font la vie des HUG soit pris en compte.

M. Nicollier répond sur l'objectivité des personnes en question et non sur des intérêts personnels. Pour ce qui concerne la représentation du personnel, il la voit dans des comités spécifiques de sorte qu'elle ne puisse pas prendre part à des décisions concernant directement le personnel car c'est le CA qui décide en dernier ressort.

Un commissaire PLR mentionne qu'il a une longue expérience des HUG ; *« il estime que cette institution fonctionne bien, et au cours de ces années, elle a su faire face aux différents défis, à des situations de crise et elle vient de le démontrer récemment dans cette crise sanitaire. Au travers des critiques de la Cour des comptes, il ne faut pas laisser paraître que les HUG sont à la traîne. C'est une institution qui fonctionne à satisfaction des patients, de ceux qui y travaillent et du développement technologique et médical »*. Il a vécu l'expérience d'un président de CA qui était une « figure » et d'un CA qui apparaissait comme fantôme. De fait c'était le directeur général et son bureau qui apparaissaient aux yeux du personnel comme définissant la stratégie.

Pour lui, il importe de savoir quel est le rôle d'un CA. S'il s'agit de définir la stratégie, des compétences sont nécessaires. Il se demande si ce n'est pas le directeur général qui connaît la situation du terrain et les enjeux qui lui sont liés qui devrait assurer cette fonction. Il a l'impression que le PL 12769 restreint le rôle du directeur général. *« Il lui semble que son rôle est fondamental et qu'il pourrait être, avec son bureau, l'élément de liaison*

entre les préoccupations légitimes de ceux qui travaillent dans l'institution et la vision stratégique de ceux qui constituent le conseil d'administration. Il pense qu'il faut renforcer le rôle du directeur général et de son bureau, dans cette nouvelle vision des HUG à laquelle il souscrit totalement. »

M. Nicollier indique que l'objectif du projet de loi est de se préparer au futur et d'améliorer la gestion des HUG. Il est convaincu que la direction serait extrêmement soulagée si elle avait un CA qui la soutenait plus activement dans sa fonction plutôt qu'un organisme qui selon lui ne dispose pas des moyens d'apporter des réflexions stratégiques.

Un commissaire UDC voudrait en savoir plus sur les enjeux financiers pour les partis que représentent ces représentations. Il signale que l'incompatibilité issue de la récente révision de la LOIDP entre la fonction de député.e et celle de membre d'un CA des six principaux établissements de droit public a provoqué de fortes réactions. Il relève en outre la question du devoir de confidentialité et du contrôle parlementaire qui lui semblent tous deux faire obstacle à la représentation. Il évoque ensuite les indiscretions utilisées par certain.e.s lors des campagnes électorales à des fins personnelles, ce qu'il comprend comme un des motifs à l'origine de la rétention de documents fournis aux membres de CA.

M. Nicollier explique que la pratique veut qu'une partie de la rémunération des administrateurs soit reversée aux partis. Il estime que cette particularité peut s'opposer à l'acceptation de son projet car chacun a un intérêt dans cette représentation. Cela renvoie à la question du financement des partis dont il pense qu'il faudrait l'imaginer selon d'autres modalités. Il regrette que cette question interfère dans ce qu'il considère comme des principes de bonne gouvernance. Quant à la confidentialité, elle serait renforcée si les membres des CA n'avaient pas à être élu.e.s.

Une commissaire EAG précise que la LIPAD définit très clairement le secret de fonction. Quant aux critères d'Ethos, ils sont en eux-mêmes logiques et ne posent pas problème. Hormis celui relatif à la représentation du personnel qu'ils proscrivent. Il lui semble totalement contreproductif d'exclure les représentants du personnel. C'est une présence qui a été requise à un moment donné par l'autorité, qui avait conscience qu'il y avait là la possibilité de disposer, sans fard, d'informations précieuses provenant directement du terrain. Elle ne pense pas que l'on puisse s'en passer. Enfin, à entendre M. Nicollier, elle a l'impression que c'est moins d'une dépolitisation qu'il s'agit que d'une professionnalisation des CA, considérant le fait que les membres du CA seraient salarié.e.s. Il s'agit donc d'une toute autre dynamique de gestion des établissements publics.

M. Nicollier précise qu'un.e administrateur.trice ne peut être salarié.e. Lorsqu'il parle de rémunération, il faut entendre que ces personnes perçoivent des jetons de présence.

La même commissaire EAG demande alors si les montants des jetons seront plus élevés compte tenu du niveau de compétences attendu et de responsabilités augmentées.

M. Nicollier indique que l'idée est que cela ne coûte pas plus cher qu'actuellement.

Une commissaire socialiste constate que l'article 20 fait état de compétences, notamment au niveau des assurances. Elle voudrait savoir s'il s'agit de prévoir une représentation des assurances-maladie.

M. Nicollier « répond qu'on ne veut pas de représentants. Néanmoins, il est important qu'au sein du conseil d'administration, il y ait la compréhension du fonctionnement des assurances en Suisse. On pourrait imaginer des membres de Tarif Suisse, de l'OFSP ou le responsable des assurances au sein de Comparis ».

M. Poggia rappelle que ce débat n'est pas nouveau. Le Conseil d'Etat soutient un projet de loi qui va dans le sens d'une professionnalisation pour mettre les établissements publics à égalité avec des entreprises privées, notamment pour agir avec la rapidité et l'expertise nécessaire. Il ne croit pas que l'exclusion des représentants des partis affaiblit la démocratie. « *Il pense qu'on a besoin d'institutions publiques autonomes qui soient compétentes, efficaces, réactives et ce n'est pas le cas aujourd'hui* ». Néanmoins, il estime qu'il faut rester pragmatique. Il rappelle les deux votes populaires qui ont refusé ce nouveau modèle de gouvernance. Par prudence, le Conseil d'Etat considère que la tâche est ardue et que ce n'est pas le moment de remettre cet ouvrage sur le métier. Personnellement, il aurait volontiers soutenu le projet de loi de M. Nicollier, mais il rappelle que non seulement les deux référendums ont obtenu gain de cause, mais de plus il y a eu le retour en arrière au Grand Conseil pour ce qui est des CA des EPI et de l'Hospice général, où la présence de tous les partis a été réintroduite.

Organisation des travaux

Un commissaire PDC suggère l'audition du président du CA des HUG et de la Cour des comptes.

Un commissaire socialiste trouverait intéressant d'entendre le président d'un autre CA, notamment d'un établissement réputé bien fonctionner et capable d'innovations. Il propose d'entendre les SIG.

Un commissaire PLR propose d'entendre la fondation Ethos.

Une commissaire EAG demande l'audition des représentant.e.s du personnel des HUG.

Une autre commissaire PLR, se référant au propos de M. Nicollier qui a mentionné les règles de bonne gouvernance recommandées par la Confédération, voudrait auditionner un membre de l'entité qui a travaillé sur ces recommandations. M. Nicollier précise qu'il s'agit des règles publiées par le Département fédéral des finances.

La commission accepte à l'unanimité les auditions suivantes : le président du conseil d'administration des HUG, la Cour des comptes, la fondation Ethos, les représentants du personnel des HUG.

Le président met aux voix la proposition d'audition de M. Balestra, président du conseil d'administration des SIG :

Oui : 12 (1 UDC, 3 PLR, 2 Ve, 1 EAG, 3 S, 2 MCG)

Non : 1 (1 PDC)

Abstentions : –

L'audition de M. Balestra, président du conseil d'administration des SIG, est acceptée.

Audition de M. François Canonica, président du conseil d'administration, et de M. Bertrand Levrat, directeur général des HUG

M. Canonica explique que, lorsqu'il a pris le mandat de président du CA des HUG, le fonctionnement de ce dernier présentait effectivement des déficits, notamment en mobilisant des cadres lors des CA alors que leurs domaines de compétences n'y étaient pas traités. Il y avait là une déperdition de temps pour les membres du comité de direction. Il partage le point de vue de la Cour des comptes sur le fait que l'on peut faire monter en efficience et en compétence un CA composé de milicien.ne.s.

Il remarque que l'on « a beaucoup parlé de chambre d'enregistrement à propos de ces conseils miliciens et il n'aurait pas accepté de perdurer dans le mandat s'il avait dû faire le constat que le conseil demeurerait une chambre d'enregistrement ou de validation ». Il ne nie pas que le conseil se repose sur la manifeste compétence de son comité de direction. Il pense que l'on ne peut y voir un travers sous l'angle de la recherche d'autonomie du CA, de son rôle

d'interface et d'appui à l'égard du comité de direction, et sa fonction de contrôle.

Il adhère à la proposition de la Cour des comptes d'une présence alternative des membres du comité de direction aux séances du CA. Il y souscrit d'autant plus volontiers que cela fait des années que cette pratique est en cours aux HUG. Seuls le directeur général et son adjoint y participent systématiquement.

Sur la composition du CA, il pense que, compte tenu de la taille des HUG, il faut des compétences variées et une bonne connaissance du terrain. La pérennité du mandat lui semble également essentielle pour un administrateur.trice aux HUG, car elle permet une montée en puissance indispensable compte tenu de la complexité de ce terrain.

Pour ce qui relève de la question de la réduction du nombre de membres du CA, il constate que ce débat est récurrent mais qu'il est plus politique qu'organisationnel. Il estime que ceux qui ont rédigé le PL 12769 ont raison de dire que la doctrine sur la bonne gouvernance va dans le sens d'une réduction du nombre des administrateurs siégeant dans les conseils d'administration. Mais, *« à l'opposé, l'on peut voir que certains conseils de banque sont assez importants. Il y a 12 administrateurs à la Migros et certains établissements bancaires ont plus de 10 administrateurs. Si l'on met cela en parallèle avec la notion de représentativité des partis politiques, le conseil d'administration des HUG est important mais pas pléthorique par rapport à d'autres conseils d'administration. On peut donc admettre l'hypothèse qu'un conseil un peu réduit permettrait de favoriser l'agilité, mais c'est aux députés de décider si cette qualité escomptée est un versant suffisamment important pour sacrifier quelques règles de représentativité des partis politiques. »*

Il ne partage pas le constat que les HUG ne respecteraient plus les règles définies par la fondation Ethos ou la Confédération. Il pense que la composition actuelle du CA respecte ces règles, en particulier sur les thématiques du conflit d'intérêts et des liens de famille sur lesquelles il est très exigeant. Il estime que le passage le plus efficient de ce projet de loi est de rappeler qu'il faut des compétences variées et confirmées. Il mentionne qu'à la fin de son premier mandat, il avait fait le constat que le CA manquait de compétences dans le domaine de la gestion d'entreprise. M. Poggia a comblé ce déficit par la désignation d'une personne compétente en la matière. Ce qui a généré un apport considérable pour l'institution.

Aujourd'hui, la composition du CA des HUG, dans sa qualité et sa diversité, lui paraît un atout. Lors de l'évaluation de la Cour des comptes, le

profil du CA n'était pas celui-ci. Le CA des HUG est depuis monté en efficacité et apporte une réelle contribution à la gouvernance de l'institution. Il déclare que l'on pourrait réduire le nombre de membres du CA, mais cela serait au prix de sa représentativité et l'on risquerait d'avoir une entité qui fonctionne à huis clos. Le CA de fait sert de garde-fou pour éviter l'entre-soi.

Il considère que *« le débat sur la professionnalisation ou l'élévation des compétences a eu lieu devant le GC au moment où le jury populaire a été supprimé. On a voulu extraire de la justice des jurés populaires, représentatifs de la population, et il estime que la suppression de ce regard, qui était aussi qualifié à l'époque de profane, fut une erreur majeure dans l'administration de la justice. La justice fonctionne trop dans l'entre-soi et c'est ce qu'il ne souhaite pas pour les régions autonomes. »* Il estime que le CA des HUG fonctionne à satisfaction. Il pense que réduire le nombre d'administrateur.trice.s ne contrebalance pas l'avantage d'une représentation des partis qui assure une hétérogénéité. Il insiste sur la nécessité d'une pérennité du mandat qui est un gage de sérieux et d'efficacité. Il pense qu'il faut vraiment conserver la représentation du personnel. Il constate que cela peut provoquer parfois des agacements, mais il pense que, dans une institution de près de 14 000 collaborateurs, ne pas entendre des retours du terrain serait une erreur.

Un commissaire socialiste regrette que, dans la liste des compétences énoncées par le projet de loi, ne figurent pas des compétences aussi essentielles que la médiation, l'éthique, la médecine du travail, le travail social et l'anthropologie.

Un autre commissaire socialiste se réfère aux renvois sur la composition d'autres hôpitaux universitaires opérés par les initiateur.trice.s du PL 12769. Il se demande si l'incongruité consisterait en une différence entre le nombre de membres du CA des HUG et celui d'autres établissements similaires en Suisse ou entre la réduction du CA des HUG et la composition des CA des autres établissements publics genevois qui présentent par volonté politique une représentation plus large et ne semblent pas s'en porter plus mal.

M. Canonica apprend à la commission que, en ce qui concerne le CHUV, les choses évoluent et que l'on s'achemine plutôt vers le modèle genevois. Il reste persuadé que la question de la présence de représentant.e.s des partis dans les CA est une question politique. Il considère que le nombre actuel de membres du CA n'est pas un obstacle dès lors que l'on veille à disposer des compétences requises. Ce à quoi il s'est attaché.

M. Levrat précise qu'il préside l'Association des cinq hôpitaux universitaires suisses. La plupart d'entre eux sont des sociétés anonymes qui

sont présidées par des conseillers d'Etat. Le CHUV est un service de l'Etat et, en tant que tel, la loi sur le travail ne lui est pas applicable. Ce transfert vers un conseil d'administration du côté du CHUV vise à le séparer d'un service de l'Etat. Le travail est en cours.

Un commissaire PLR demande aux auditionnés s'ils pensent nécessaire de donner des responsabilités opérationnelles de gestion aux administrateur.trice.s, s'il n'y aurait pas là un conflit d'intérêts et s'il y a des commissions thématiques au sein du CA. Il voudrait savoir sur quelle base de documentation les décisions sont prises au CA. Enfin, il voudrait savoir qui a défini le dernier plan stratégique et à quel horizon.

M. Canonica répond qu'il ne voit pas de conflit d'intérêts entre la présence au sein d'un comité de gestion et celle au sein d'un conseil d'administration. Il dit qu'il n'y a pas de commissions thématiques, celles-ci n'ont pas été estimées nécessaires. Il avoue avoir privilégié l'orientation des administrateur.trice.s vers les directeurs de son comité de direction lorsque les compétences des premier.ère.s pouvaient être utiles aux seconds. En cas de besoin, il lui paraît plus judicieux de créer une commission ad hoc.

Pour ce qui concerne la documentation, l'accès aux administrateur.trice.s est large. Pour ce qui est du plan stratégique, dont l'horizon est 2020-2025, il a été élaboré en collaboration avec un nombre élevé de collaborateur.trice.s qui ont amené de nombreuses idées. Puis tout ceci est remonté sous forme d'un projet qui a été discuté au CA qui a ainsi concrétisé sa participation à l'élaboration du plan stratégique, pratique qui n'était pas en vigueur au moment de la rédaction du rapport de la Cour des comptes. Ce qu'il a voulu ainsi corriger.

Audition de M. Kaufmann, directeur de la fondation Ethos

M. Kaufmann rappelle que *« la Fondation Ethos a été créée en 1997 par deux caisses de pensions genevoises. La première est la caisse de pension de l'Etat de Genève et la seconde la caisse de l'industrie. Le premier objectif de la fondation consiste à proposer des fonds de placement durables et éthiques et surtout des bonnes pratiques environnementales sociales et de gouvernance. Il souligne toutefois que le travail habituel en tant qu'actionnaire de sociétés cotées est peut-être différent que dans des institutions comme les hôpitaux »*. La nécessité d'une intervention plus éthique est intervenue sur le constat qu'il y avait à l'époque beaucoup de cooptation dans certains conseils d'administration et moins de professionnalisme.

Il reconnaît que les hôpitaux ont la particularité de faire appel à l'épargne publique et que les règles de gouvernance ne sont de facto pas exactement les mêmes à appliquer. Toutefois, il estime qu'un certain nombre d'entre elles sont applicables à toutes les institutions. Il est convaincu que la bonne direction consiste à se baser sur les compétences, l'expérience et des critères plus clairs sur le genre de profils d'administrateur.trice.s recherché.e.s.

Il précise qu'il n'a pas fait d'analyse du CA des HUG et que ses propos ne relèvent que d'une observation externe. Il constate toutefois de nombreux points communs entre les HUG et d'autres sociétés.

Question des commissaires

Un commissaire PDC demande quel est le nombre idéal d'administrateur.trice.s dans un CA, si la présence de membres désigné.e.s par le pouvoir législatif lui paraît nécessaire et, si seul l'exécutif pouvait être représenté, s'il ne faudrait pas y voir une perte de pouvoir du législatif.

M. Kaufmann répond que, selon son expérience, au-delà de 12 personnes cela devient compliqué en termes d'efficience des séances. Une fourchette entre 9 et 12 membres lui paraît appropriée. Il ajoute que la diversité des compétences suppose en elle-même une certaine taille. Sur la représentation du législatif, il indique que c'est une modalité qui a tendance à disparaître. Il y en a encore dans les banques cantonales cotées en bourse. Il estime qu'il peut faire sens d'avoir des représentants de l'Etat au sein d'un CA. « *Cela ne lui paraît pas aller à l'encontre d'une bonne pratique si l'on considère ici l'Etat comme l'actionnaire.* » Sur la question d'une éventuelle perte de pouvoir du législatif, M. Kaufmann précise que c'est une question qui sort de ses compétences, mais il estime qu'elle est pertinente. A titre personnel, il rejoint le commissaire. Il pense que, si les nominations passaient par le Conseil d'Etat, un contrepouvoir du législatif serait peut-être nécessaire.

Une commissaire PLR revient sur le critère d'indépendance relevé par M. Kaufmann, elle voudrait comprendre s'il entend que des représentant.e.s des partis ne devraient pas siéger dans des CA en raison d'un manque d'indépendance ou du fait que cette caractéristique ne garantisse pas qu'il.elle.s présentent les compétences requises par leur fonction. Elle demande encore si baisser de 3 à 1 la représentation du personnel lui paraîtrait opportun.

M. Kaufmann indique que si l'on prévoit que les pouvoirs exécutif et législatif soient représentés, les sièges restants devraient être dévolus à des personnes qui présentent cette indépendance. Il pense que dans cette configuration il n'y a pas de raison de sélectionner un parti plutôt qu'un

autre. Il pense que, si l'on veut professionnaliser les CA, il faut sortir de cette logique. Il reconnaît toutefois que la représentation de l'exécutif « *sans coloration politique* » serait une bonne idée. Il insiste sur « *la nécessité de ne pas négliger le personnel en termes de représentation* ». Il estime que la présence de représentant.e.s du personnel et de l'Etat est tout à fait compatible. Il cite l'exemple de Swisscom. Il rappelle que ce n'est pas courant pour les sociétés privées en Suisse, mais que cela l'est beaucoup plus en Allemagne. Il pense que ce serait encore un mauvais message d'éliminer la représentation du corps médical surtout dans les circonstances actuelles. Quant à réduire la représentation du personnel, cela lui semblerait possible si toutes les représentations étaient réduites.

Un commissaire MCG entend la préoccupation exprimée de représentations incluant le critère de compétences. Il n'est pas certain que les représentations de l'exécutif soient de ce point de vue plus vertueuses que celles du législatif telles qu'elles sont actuellement mises en question.

M. Kaufmann répond qu'il fait notamment référence à la BCGE où le Conseil d'Etat a une participation de 50%. Il s'agit d'une autre configuration.

Une commissaire EAG revient sur la question du contrôle démocratique qui est une volonté confirmée par le peuple au travers de deux référendums et plus récemment par une majorité du Grand Conseil. Elle rappelle que la récente révision de la LOIDP a introduit expressément le critère de compétences et d'indépendance dans la désignation des membres des CA. Elle précise que le fait d'être délégué par un parti ne signifie pas de lui être inféodé, mais d'amener cette sensibilité dans sa contribution aux travaux d'un CA. Quant à la représentation du personnel, elle constate que le nombre adéquat dépend de la quantité de collaborateur.trice.s et de la multiplicité des métiers et secteurs d'activités. Elle rappelle que l'on se trouve pour les HUG face une institution qui compte près de 14 000 employé.e.s.

M. Kaufmann précise que « *le rôle premier d'un CA dans une société cotée est de surveiller la direction et de veiller à ce que l'institution soit en adéquation avec les buts statutaires.* » Pour lui, le contrôle démocratique doit se faire en cohérence avec la loi. Il ne lui semble pas que cela soit une tâche du CA.

La même commissaire lui demande ce qui lui permet d'affirmer que d'autres commissaires représentant des groupes d'intérêts seraient plus à même de surveiller la gestion de l'institution que des personnes qui émaneraient des partis présents au parlement dès lors que ces dernières présenteraient les compétences requises par la LOIDP.

M. Kaufmann répond « *que cela peut être le cas, mais que ça limite les recherches. Il maintient que le parti peut chercher un profil défini, mais que normalement c'est le conseil d'administration qui définit ses besoins. Ce dernier émet un profil de l'administrateur qu'il recherche, ce qui enclenche un processus de recrutement d'administrateurs. Il craint qu'en cadenassant trop dans la loi le nombre de sièges des partis, on se limite dans les types d'administrateurs que mériterait une institution comme les HUG.* »

Pour ce qui est de la représentation du personnel, il pense que 2 personnes ce serait un bon compromis.

Une commissaire socialiste fait le lien avec la problématique des salaires perçus dans certaines régies publiques. Elle demande à M. Kaufmann s'il a l'impression que le PL 123769 empêcherait ce genre de problèmes.

M. Kaufmann indique qu'un salaire ne se décide pas au niveau d'une loi. Il pense que la professionnalisation devrait permettre de régler ce problème.

Audition des représentants des membres du personnel des HUG : M. Christian Van Delden, médecin adjoint agrégé, M^{me} Sonia Pignat, infirmière spécialisée, et M^{me} Sophie Grandi, technicienne en radiologie médicale

M. Van Delden exprime le souhait d'être auditionné individuellement, car ses positions ne convergent pas forcément avec celles de ses collègues. Cette demande est acceptée.

Audition de M^{mes} Sonia Pignat et Sophie Grandi

M^{me} Pignat estime que la configuration actuelle est plutôt favorable. La représentation des partis au CA n'est pas un problème. A plus forte raison qu'il s'agit par délégation d'une représentation de la population. Elle estime nécessaire de maintenir une représentation du personnel, car celle-ci est directement impliquée dans le quotidien de l'institution. Cela permet de répercuter auprès du CA des informations, des perceptions qui ne lui seraient autrement jamais parvenues. Il s'agit aussi de donner des indications sur les meilleurs accommodements de décisions stratégiques, hiérarchiques, à la réalité de terrain.

M^{me} Grandi pense que le nombre actuel d'administrateur.trice.s du conseil ainsi que les compétences complémentaires et diverses qui y sont présentes permettent d'avoir une richesse et une pluralité des débats. Selon elle, vouloir donner des mandats à des « pseudo-professionnel.le.s » risque de donner un pouvoir à des managers qui n'ont pas de liens véritables avec l'institution.

Elle rappelle qu'il s'agit quand même d'une institution qui a près de 14 000 employés. Pour cette raison, elle considère que la taille du Conseil des HUG n'est pas déraisonnable. Elle signale que le peuple s'est par deux fois prononcé contre la réduction des CA. Elle estime important de respecter cette volonté populaire.

Un commissaire PDC indique que la Cour des comptes mettait en question le fait que la taille actuelle du CA des HUG favorisait un déséquilibre entre le bureau et le CA, le premier tendant à empiéter sur les tâches de l'autre.

M^{me} Pignat lui répond que cela, de son point de vue, n'a rien à voir avec la taille du conseil, mais avec son fonctionnement, la prépondérance que certains groupes ou personnes prennent dans une dynamique donnée. C'est précisément un point sur lequel le CA a voulu améliorer son fonctionnement.

Un commissaire PLR insiste sur le fait que le PL 12769 vise à changer la nature du conseil. Il souhaiterait entendre les auditionnées sur la proposition de remplacer les représentants des partis par des personnes désignées selon leurs compétences.

M^{me} Grandi estime que la désignation par les partis n'exclut pas la présence de compétences. Elle considère qu'il serait problématique de n'avoir qu'une représentation politique d'un seul bord, car la désignation sur la base de compétences ne serait de toute façon pas exempte de caractéristiques politiques.

M^{me} Pignat estime la présence de compétences importante, mais elle doute de la pertinence d'instaurer un mode de fonctionnement pour un établissement public similaire au CA d'une société privée comme Nestlé. L'avantage du conseil actuel est de garder le lien très direct avec la population et les institutions.

Un commissaire MCG revient sur le manque de compétences allégué par les auteurs du PL 12769. Il demande quelle est la perception des auditionnées à ce sujet.

M^{me} Pignat déclare que, pour sa part, elle n'a pas toutes les compétences nécessaires dans tous les domaines traités par le CA, mais que c'est dans la complémentarité de toutes les compétences en présence dans les CA que l'on se garantit de pouvoir prendre des décisions éclairées.

Une commissaire PLR demande comment sont élu.e.s les représentant.e.s du personnel, s'il.elle.s doivent suivre une formation et quel est le temps de travail induit par cette fonction.

M^{me} Grandi lui répond que toutes ces questions sont fixées dans la réglementation. Chaque collaborateur peut se présenter individuellement ou en étant soutenu par un syndicat. Sur la formation, elle s'acquiert sur le tas, mais elle provient aussi des expériences préalables.

Un commissaire socialiste revenant sur le fait que les initiateur.trice.s de ce projet de loi comparent le CA des HUG avec d'autres hôpitaux, objectivement plus petits, font passer cette particularité genevoise comme une incongruité. Il cite l'exemple de l'Hôpital de la Rennaz qui a fait faillite alors qu'il présentait un conseil de 9 membres nommés directement par les Conseil d'Etat des cantons de Vaud et du Valais. Il demande aux auditionnées si elles voient un lien entre la taille du conseil et sa qualité.

M^{me} Pignat répond qu'elle ne pense pas que de désigner des super-managers à la tête des hôpitaux soit adéquat ou suffisant en soi.

Audition de M. Van Delden

M. Van Delden indique qu'il effectue son deuxième mandat en tant qu'administrateur et qu'il a fait partie en son temps du bureau. Il déclare que *« tous les problèmes qu'il a vécus en son sein sont toujours nés de la double casquette de politicien et d'administrateur »*. Il explique que pour lui le bureau est la partie du conseil qui fonctionne le mieux. *« Il n'y a pas de mélange des genres au sein de celui-ci. Le bureau est composé de personnes de confiance qui ne mélangent pas leurs casquettes de politique et d'administrateur. Celles-ci ont une bonne connaissance du fonctionnement des hôpitaux. Les compétences au sein du bureau sont également complémentaires. Au sein du bureau, il déclare que l'on peut parler très ouvertement sans peur de fuites, ce qui est très appréciable. »*

M. Van Delden admet que la situation s'est améliorée depuis le rapport de la Cour des comptes. Une restructuration et une remise à jour du règlement interne du conseil ont été opérées. S'agissant du nombre d'administrateurs au sein du conseil, il ne pense pas que celui-ci soit un problème en soi. Il constate que le nombre d'administrateur.trice.s au sein du conseil ne ralentit pas forcément les processus décisionnels.

En revanche, il attache beaucoup d'importance à la présence de compétences. Il estime que certains administrateur.trice.s n'ont qu'une perception anecdotique de l'hôpital et manquent de connaissances utiles pour l'institution. Il constate que l'on voit très clairement la différence lorsque l'on est face à des gens qui apportent un capital de compétences nécessaires à la gouvernance d'un établissement tel que les HUG. S'il a rencontré des problèmes avec des administrateur.trice.s désigné.e.s par des partis, il est

conscient qu'une connexion étroite avec le parlement doit exister dans le cas d'un établissement subventionné à hauteur de 700 millions de francs. Une déconnexion totale lui semblerait une grave erreur.

Un commissaire PDC lui demande s'il ne trouve pas problématique que le bureau prenne trop de décisions. Il rappelle que ce fait avait été dénoncé par la Cour des comptes.

M. Van Delden estime que le bureau ne prend pas trop de décisions. Il n'exécède pas son rôle en la matière. Ce qu'il craint par-dessus tout est l'absence de professionnalisme et de respect du secret de fonction de la part de certains membres du conseil.

Une commissaire PLR interroge l'auditionné sur la nécessité d'avoir des représentant.e.s du personnel au CA, et le cas échéant demande combien il.elle.s devraient être et s'il vaut mieux des candidat.e.s indépendant.e.s ou porté.e.s par des listes syndicales.

M. Van Delden considère que les représentants du personnel sont très importants à l'intérieur du conseil puisqu'ils apportent justement cette vision interne de l'institution. Cependant, il estime que le processus d'élection est faussé par la présence des syndicats. Il signale qu'il a longtemps été difficile pour un médecin comme lui de passer outre le fait que les personnes portées par les syndicats remportaient plus de suffrages. Il faut noter à ce propos que les médecins internes et les chefs de cliniques n'avaient pas le droit de vote. Cela a désormais été corrigé, ce qui lui a permis d'être élu. Cela étant pour sa part, il aurait préféré des élections par secteurs d'activités pour assurer une représentation par corps d'activités (infirmier, corps médical, corps technique/administratif, etc.).

Un commissaire MCG rappelle qu'un CA a la possibilité d'exclure un.e administrateur.trice qui faillirait à sa fonction. On l'a vu au SIG notamment.

M. Van Delden déclare qu'il est difficile de prendre un administrateur.trice en défaut, car les journaux protègent leurs sources. Il déclare que tous les membres des CA désigné.e.s par des partis ne posent pas problème.

Une commissaire EAG retire des derniers propos plus nuancés de M. Van Delden que le problème provient plus des difficultés à faire respecter les règles de confidentialité que de la structure même du conseil. Concernant les listes syndicales, il lui semble que cela apporte au contraire une caution plus importante aux élu.e.s du personnel car il.elle.s représentent les intérêts du personnel et non seulement les leurs propres. Elle remarque que l'on a entendu dire que la décision d'augmenter le salaire du directeur général provenait du bureau. Elle se demande si le rôle du CA – si tant est qu'il en

eut été informé, et le cas contraire serait d'autant plus problématique – n'aurait pas été de contrôler la pertinence de cette décision.

M. Van Delden revient sur la question des compétences et sur ce qu'il qualifie de « *double casquette* », à savoir être désigné par un parti et être membre du conseil.

La commissaire en question lui rappelle que ces questions sont réglées par la loi. Il s'agit donc plutôt d'un problème d'application.

M. Van Delden insiste sur le fait que la confiance en certains membres ne peut être assurée quant à leur respect du secret de fonction. Il affirme qu'il n'a aucune animosité envers les syndicats, qui jouent un rôle important dans l'institution. Il estime qu'il faut trouver un équilibre entre la représentation du personnel syndiqué et de celui qui ne l'est pas et envers les divers corps de métiers.

Pour ce qui relève du salaire du directeur général, il s'agit pour lui d'une question politique et non d'un problème institutionnel.

Audition de M. Michel Balestra, président du conseil d'administration des SIG

M. Balestra initie son audition en précisant qu'il a officié avec satisfaction durant 7 ans en tant que président du CA des HUG et tout autant en tant que président du CA des SIG. Il déclare que le PL 12769 n'apporte rien de nouveau. Il rappelle qu'il a été tenté à deux reprises de professionnaliser les CA en réduisant leurs membres à 9 personnes choisies pour leurs compétences et non pour leur appartenance politique. Le peuple n'a jamais accepté cette modification. Ceci dit, il met en question cette opposition systématique entre compétences et représentation politique. Il l'estime non fondée, notamment lorsqu'il pense à des politiciens qui présentent de grandes compétences. Il pense que la différence fondamentale entre une entreprise privée et une entreprise publique est la cohérence et la compréhension entre l'autorité politique et la gouvernance de l'établissement. En l'occurrence, « *la représentation de chaque parti politique présent au Grand Conseil au sein des conseils d'administration des SIG, respectivement des HUG, favorise la compréhension de l'évolution de l'entreprise par le politique* ».

Il estime que les CA actuels sont de bons conseils. Il pense important de rappeler à l'ensemble des administrateurs qu'un CA a le rôle de haute autorité sur une organisation. Il n'est pas question d'y développer là des débats politiques. Il se peut qu'il y ait parfois des dérives, mais il incombe alors au président de faire la police de séance.

Un commissaire UDC revient sur ce qu'il qualifie de paradoxe entre le secret de fonction et le mandat de représentation d'un parti. Il prend l'exemple de la décision récente relative à la rémunération d'un directeur général, qui renvoie autant à une décision politique qu'opérationnelle. Il se demande comment déterminer le lieu opportun pour prendre cette décision.

M. Balestra s'agissant du secret de fonction constate qu'il n'y a pas de fuite lorsque le climat est consensuel au sein d'un CA ; en revanche, lorsque des tensions surviennent et que d'aucuns ont le sentiment de se faire imposer des décisions non pertinentes, il y a risque de fuites. C'est pourquoi il estime personnellement que s'il ne réunit pas au moins 70% d'adhésion à un projet, à une décision, alors il doit poursuivre le processus d'explication et de discussion, voire d'adaptation du projet. Il considère le management comme une capacité à réduire, puis à arbitrer les frustrations.

Pour ce qu'il en est de la rémunération aux SIG, il indique que les salaires des cadres sont définis par la grille de salaire interne. Le directeur général quant à lui se trouve sous contrat de droit privé. M. Balestra précise à cet égard que ce dernier a demandé à son arrivée de recevoir 30 000 francs de moins que son prédécesseur. Il pense que la question des rémunérations est particulièrement problématique pour les entreprises de droit public, car dans certains domaines (informatique, finance, etc.), il sera difficile de trouver des gens qualifiés et motivés pour travailler au sein d'une entreprise publique qui rémunère moins que le secteur privé. Selon lui, le fait qu'un excellent directeur financier qui va réussir à atteindre des objectifs ambitieux gagne un peu plus qu'un haut cadre de l'Etat ne lui semble pas être quelque chose de dramatique.

Un commissaire PDC demande si l'origine du problème n'est pas une pseudo-autonomie des grandes régies publiques et si, sous cet angle, la présence des partis dans les conseils ne fait pas double emploi.

M. Balestra concède que le degré d'autonomie pose de grandes difficultés. Le contrôle par le Grand Conseil est total, dit-il, puisque les comptes et le budget de ces institutions lui sont soumis. Il pense qu'une autonomie organisationnelle favorise l'efficacité et la qualité des prestations dues par l'établissement. En ce qui concerne la présence politique, M. Balestra indique qu'il préférerait *« l'époque où les députés avaient le droit d'être administrateurs à la solution actuelle qui dispose la présence de représentants politiques non députés au sein du conseil d'administration. En effet, si par hasard un administrateur d'une entreprise publique était également présent au sein des commissions pertinentes du Grand Conseil, celui-ci avait les éléments en sa possession pour corriger l'affaire, afin qu'elle ne monte pas en mayonnaise. »*

Un commissaire socialiste demande pourquoi le PL 12769 ne cible que les HUG.

M. Balestra lui répond qu'il ne peut répondre à cette question. Il peut tout au plus supposer qu'il y a là la tentative d'ouvrir une brèche dans la gouvernance des établissements de droit public pour ensuite tenter d'élargir ce modèle de gestion.

Un commissaire PLR signataire du projet de loi intervient pour dire qu'il ne s'agit de revenir par la petite porte pour revenir sur les travaux de révision de la LOIDP, mais de s'interroger sur l'opportunité de celle-ci pour définir les règles de gouvernance d'établissements aussi distincts que les HUG et les SIG ou l'Hospice général et l'aéroport. Il estime que les HUG mériteraient de revoir leur gouvernance. Il analyse que, depuis 2012, la LAMal a uniformisé les structures de financement des hôpitaux. Cela a également créé le niveau de la médecine hautement spécialisée qui est en main des HUG, domaine dans lequel les hôpitaux sont en concurrence. Dans ce contexte, il y a eu une prise de conscience que les autres hôpitaux universitaires suisses avaient progressivement évolué dans leur gouvernance avec le modèle qui est proposé par ce projet de loi.

Audition de M^{me} Sophie Forster Carbonnier, magistrate titulaire, et de M. François Paychère, magistrat titulaire de la Cour des comptes

M. Paychère évoque le fait que M^{me} Forster Carbonnier ne travaillait pas encore à la Cour des comptes lorsque le rapport a été rendu en 2017. Il précise que la Cour des comptes n'avait pas adressé de recommandation au sujet de la composition du CA des HUG parce que, le cas échéant, cela aurait empiété sur les compétences du Grand Conseil, sachant que cette composition figure dans la loi.

Dans le corps même du rapport n° 120, plusieurs observations ont été relevées quant au rôle du CA. Celles-ci sont issues d'une série d'entretiens réalisés entre 2015 et 2016 avec l'ensemble des membres du CA. Actuellement, le CA des HUG se compose de 19 membres, contre 20 au moment de l'audit, avant que le conseiller d'Etat ne se retire du conseil. La Cour des comptes avait alors estimé qu'une réduction du nombre des membres du conseil d'administration était souhaitable, car elle avait observé que leur degré d'implication n'était pas toujours celui qu'on aurait pu souhaiter. Il y avait des membres régulièrement absents et d'autres qui ne venaient jamais. La Cour des comptes avait considéré qu'il y a un certain nombre des devoirs liés à l'appartenance à un conseil d'administration, qui sont les devoirs de diligence, de fidélité, de discrétion et d'information dont il

semblait qu'ils seraient mieux respectés si le nombre de membres du CA était réduit.

La Cour avait alors constaté un défaut dans le fonctionnement du CA des HUG qui voyait son bureau prendre trop de place. Il note « *que la création d'un bureau au sein du conseil d'administration des HUG avait été une sorte de pis-aller pour éviter des problèmes qu'il y avait eu quant au maintien du secret* ». Mais aussi car le nombre de membres du conseil aurait été trop élevé et que ses membres n'étaient pas en mesure d'exercer les compétences requises par leur fonction. C'est ainsi que la Cour des comptes est parvenue à la conclusion qu'un conseil de 7 à 9 membres permettrait de mieux réunir les compétences en matière de stratégie, de finance et d'audit qui s'avèrent nécessaires.

M. Peychère soulève un autre point du rapport n° 120, à savoir l'implication des membres du CA dans les comités de direction des départements. « *A l'époque du rapport de la Cour des comptes, chaque département de l'hôpital avait un comité de gestion au sein duquel étaient présents des membres du conseil d'administration, mais il avait été constaté que ces membres du conseil d'administration devenaient souvent des courroies de transmission, c'est-à-dire qu'ils reprenaient les revendications des comités de gestion pour les transmettre au conseil d'administration, mais il n'y avait pas la fonction inverse qui consistait à expliquer et déployer la stratégie générale de l'hôpital au sein des comités de gestion. La Cour des comptes a considéré qu'une partie de l'explication résidait dans le fait que certains des membres n'étaient pas clairement au fait de ce que devait être la stratégie générale des HUG et donc n'étaient pas en mesure de la rediffuser au sein des départements.* »

Au moment de la rédaction de son rapport, la Cour des comptes avait estimé que, si leur nombre était réduit, leur implication serait meilleure.

Un commissaire PDC relève que le président du CA des HUG avait en son temps donné suite à la recommandation relative à la prépondérance du rôle du bureau. Toutefois, il constate que l'incident récent relatif au salaire du directeur général ne va pas en ce sens.

M. Paychère déclare que les recommandations ont été considérées comme closes en 2020. L'exemple cité par le commissaire montre que cela n'est pas suffisant et que la séparation des rôles n'a pas été respectée.

Un commissaire socialiste revient sur le nombre de 7 à 9 membres. Par une rapide recherche, il a pu établir que le conseil d'administration d'UBS a 11 membres, celui de Credit Suisse a 13 membres, Roche en a 12, et les SIG qui sont à plus de 20 membres semblent satisfaits. Il demande comment ils

sont parvenu.e.s à ce chiffre de 7 à 9 personnes et si la Cour estime qu'il faudrait réduire tous les CA des établissements publics et, le cas échéant, pourquoi changer un système qui fonctionne bien.

M. Paychère explique qu'ils ont fait la liste des compétences requises pour assurer la haute direction d'un établissement universitaire. Ce qui d'ailleurs les a rapproché.e.s de ce qui se pratique dans d'autres établissements hospitaliers. Il ne se prononcera pas sur l'élargissement à d'autres entités de leurs recommandations.

M^{me} Forster Carbonnier, à propos de la satisfaction des SIG, pense que c'est une chose de le dire, il faudrait peut-être le vérifier par une analyse plus objective. Pour ce qui ressort des représentations des partis politiques, elle y voit avant tout des questions politiques et de représentativité supposant que la question des compétences vient en second rang, « en bonus ». Pour la Cour, il est plus simple de trouver 7 à 9 profils de hautes compétences que 19 spécialistes en santé publique.

Une commissaire EAG rappelle les derniers soubresauts de l'histoire de la gouvernance des établissements de droit public à Genève. Elle insiste sur la révision survenue postérieurement au rapport de la Cour des comptes qui a précisé beaucoup de choses, notamment en termes de responsabilité et d'exigence de compétences, et qui a permis la réintégration d'une représentation de tous les partis dans deux établissements qui en avaient été privés depuis le début des années 2000. Elle constate que le rapport de la Cour des comptes va à l'encontre de ces tendances, elle assimile ces propositions à la mouvance de la nouvelle gestion publique, qui, de son point de vue, a causé de nombreux préjudices, notamment aux services publics et à la gestion de l'Etat. Elle s'étonne que le chiffre de 7 à 9 soit de nature à assurer la qualité des membres d'un CA, rien n'est moins sûr. Elle rappelle que les HUG comptent près de 14 000 collaborateur.trice.s et que l'ampleur de l'établissement requiert sans doute un plus vaste champ de compétences. Elle demande enfin si le manque d'implication de certains membres du CA ne découle pas simplement d'un déplacement de compétences vers le bureau.

M. Paychère insiste sur le fait que le rapport n° 120 date de 2017. A titre personnel, il n'est pas un fervent admirateur de la nouvelle gestion publique. Sur la question du financement des partis qui est sous-jacente à ce projet de loi, il pense que cela ne doit pas intervenir en premier lieu. Sur le déplacement de compétence en faveur du bureau, la Cour s'est très clairement positionnée à ce sujet.

Un commissaire Vert revient sur les refus du peuple de ces réductions des CA, il demande si la Cour des comptes peut faire fi des résultats de deux votations populaires.

M. Paychère lui répond que la Cour n'a pas fait de cette question de la taille du CA une recommandation, car elle considère que c'est avant tout une question qui relève des compétences du Grand Conseil, voire du peuple. Il relève « *que la Cour des comptes a dit dans son rapport de 2017 qu'il lui semblait qu'un certain déficit dans le fonctionnement du conseil d'administration pourrait être corrigé par une réduction de ce nombre. C'est une observation qui ne rend pas illégitime le vote populaire ou celui du GC.* »

Discussion, prises de position et vote

Un commissaire annonce qu'il votera l'entrée en matière pour pouvoir discuter d'éventuels amendements, et soutiendra le PL 12769.

Un commissaire MCG déclare que son groupe respectera la volonté populaire. Il est convaincu que de remettre en question les représentant.e.s de la population dans les conseils n'est pas une bonne mesure. Il s'opposera donc à l'entrée en matière. Il réitère son attachement au contrôle démocratique par la présence d'une représentation des partis dans les CA.

Un commissaire PLR déclare qu'il votera l'entrée en matière. Il tient à rappeler qu'il ne s'agit pas ici d'une modification de la LOIDP ou de la loi sur les établissements publics médicaux (LEPM), mais d'une modification qui touche à la loi spéciale des HUG. Il pense que, par la modification proposée par le PL 12769, il s'agit d'évoluer dans la même direction que celle empruntée par la plupart des établissements médicaux en Suisse. Il pense que c'est à l'aune de ceux-là que l'on doit mesurer les progrès à faire et non pas en comparaison avec d'autres établissements publics genevois qui développent des activités d'une autre nature. Il rappelle que les hôpitaux sont en concurrence entre eux et que pour que celle-ci puisse s'exercer en termes de qualité et de sécurité des soins, il faut que la gouvernance soit de même nature.

Une commissaire Verte informe que son groupe n'entrera pas en matière sur ce projet de loi. Il.elle.s n'ont pas été convaincu.e.s par les auditions. Il.elle.s pense que l'on ne peut faire fi de la volonté populaire. Elle insiste sur la nécessité d'un contrôle démocratique qu'elle juge sain. Elle relève que la gouvernance des HUG est satisfaisante.

Un commissaire socialiste déclare que son groupe refusera l'entrée en matière. Ce dernier est attaché à la sécurité et à la qualité des soins, mais tout

autant à la mission de service public des HUG et à la qualité en général du climat de travail au sein des HUG. Il apparaît que la gouvernance actuelle ne pose pas problème et que les éléments sur lesquels se fondaient les auteur.trice.s du projet ont été corrigés depuis leur mise en lumière. Il signale qu'il est important de permettre une représentation citoyenne, y compris politique, dans le cadre de cet organe de gouvernance et de s'opposer à une conception purement managériale de la politique sanitaire qui a des dimensions plus larges que la question de la gestion des finances publiques. Il regrette que les éléments relatifs au lien social et aux questions éthiques afférentes à la politique sanitaire n'aient pas été plus abordés par les personnes auditionnées à l'appui de ce PL.

Un commissaire PDC revient sur le sujet en affirmant qu'il faut tenir compte de l'avis de la Cour des comptes. Il indique que, si des réformes sont intervenues sur la manière de fonctionner des HUG, ce n'est pas encore suffisant. Il estime qu'avec un conseil aussi important en nombre, le risque de déplacement de compétences vers le bureau demeure. Il pense qu'il faut gérer les choses avec des gens efficaces et compétents. Il se dit déçu du refus d'entrer en matière qui se dessine. Il estime que le contrôle démocratique est effectué par le parlement.

Une commissaire EAG déclare que, pour son groupe, le contrôle démocratique par la présence d'une représentation des partis présents au Grand Conseil est essentiel. Il y a déjà des professionnels qui présentent les compétences spécifiques pour la gestion opérationnelle des HUG. Un conseil d'administration fort est fondamental et indispensable pour définir l'orientation stratégique et le contrôle d'une institution qui est le vaisseau amiral de la politique sanitaire du canton. Ce pour quoi son groupe n'entrera pas en matière sur ce projet de loi.

Vote

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 12769 :

Oui :	6 (4 PLR, 2 PDC)
Non :	9 (3 S, 2 MCG, 2 Ve, 1 EAG, 1 UDC)
Abstentions :	–

L'entrée en matière du PL 12769 est refusée.

C'est ainsi au vu de ce qui précède que la majorité de la commission de la santé vous appelle, Mesdames et Messieurs les député.e.s, à refuser l'entrée en matière sur le PL 12769. Considérant que ce n'est pas le nombre de membres d'un conseil qui détermine son efficacité, elle vous invite à soutenir un consensus de bon aloi qui enterre pour un temps au moins la hache de guerre de la gouvernance des établissements de droit public.

Projet de loi (12769-A)

modifiant la loi sur les établissements publics médicaux (LEPM) (K 2 05)
(Préservons notre hôpital par une gouvernance centrée sur les compétences !)

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

Art. 1 Modifications

La loi sur les établissements publics médicaux, du 19 septembre 1980, est
modifiée comme suit :

Art. 20 Composition (nouvelle teneur)

¹ Le conseil d'administration prévu à l'article 6 de la présente loi est
constitué de 7 à 9 membres, qui présentent des compétences dans un ou
plusieurs domaines suivants : santé, gestion, ressources humaines, finances,
droit, assurances et transfert technologique. Le profil des membres doit
pouvoir garantir une formation d'opinion autonome et objective. Les
membres doivent en outre s'identifier aux objectifs stratégiques du canton.

² Pendant la durée de leur mandat, les membres du conseil d'administration
peuvent être révoqués par le Conseil d'Etat pour de justes motifs.

Art. 20A, al. 4 (nouvelle teneur)

⁴ Sur invitation du conseil d'administration, les membres du comité de
direction peuvent assister avec voix consultative aux séances dudit conseil.

Art. 21A, al. 3, lettre a (abrogée)

Art. 2 Modification à une autre loi

La loi sur l'organisation des institutions de droit public (LOIDP, A 2 24), du
22 septembre 2017, est modifiée comme suit :

Art. 15 Nomination (nouvelle teneur)

¹ Le Conseil d'Etat nomme par voie d'arrêté les membres des conseils en
veillant au respect des articles 14, alinéas 4 et 5, et 16 à 21.

² A l'exception des Hôpitaux universitaires de Genève, il est lié par les propositions de candidatures formulées par le Grand Conseil, les communes, le personnel de l'institution et les autres entités disposant, de par la loi, d'un droit de proposition.

³ Cet arrêté est rendu public, ainsi que la composition du conseil.

Art. 3 Entrée en vigueur

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

Date de dépôt : 10 mai 2021

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapport de M. Bertrand Buchs

Mesdames et
Messieurs les députés,

Pourquoi revenir une nouvelle fois sur la composition d'un conseil d'administration d'une des grandes régies publiques autonomes de la République et canton de Genève ?

Les multiples tentatives de réformes ont toutes été refusées.

Alors un nouvel essai de toute façon condamné à l'échec ?

Non, car pour le PDC le débat doit être mené pour les HUG.

En 2017, la Cour des comptes (rapport 120) menait un audit sur la gouvernance des HUG. Ses constats étaient sévères en particulier sur les attributions du CA (conseil d'administration). Elle proposait une modification de la loi sur les établissements publics médicaux (LEPM). Elle constatait que « les attributions formelles du CA définies dans la LEPM il y a plus de 20 ans ne sont plus en adéquation avec l'activité stratégique du CA ». Elle ajoutait : « Le CA travaille de manière plus efficace lorsqu'il conserve une taille limitée tout en réunissant des administrateurs fortement engagés dans leur fonction, indépendants, apportant à l'entreprise une large diversité des compétences et d'expérience ainsi que des profils variés (sexe, âge, nationalité). Pour une composition équilibrée du CA de sociétés d'une certaine importance, le conseil devrait compter cinq à huit membres pour pouvoir assurer une bonne répartition des membres au sein des divers comités. »

En pratique, pour pouvoir gérer efficacement les HUG, le bureau du CA a tendance à garder en son sein des décisions importantes, le reste de CA devenant une chambre d'enregistrement.

Si nous comparons les HUG aux autres hôpitaux universitaires, nous constatons qu'à Bâle le CA est composé de 5 à 9 membres, à Zurich de 5 à 7 membres, à Berne de 7 membres et que, dans le canton de Vaud, le CHUV est géré en direct par le ou la conseiller-ère d'Etat.

Il ne faut pas se leurrer, les HUG sont en concurrence directe avec les autres hôpitaux universitaires. Le CHUV vient d'être classé 9^e meilleur hôpital au monde.

La question d'avoir un seul hôpital universitaire en Suisse romande se pose de plus en plus sérieusement. Et Lausanne a l'avantage : un bassin de population plus grand, une meilleure collaboration avec les autres cantons romands, une situation géographique stratégique et une collaboration très étroite avec l'EPFL.

Ne nous endormons pas. Relançons nos relations avec la France, attirons des chefs de départements prestigieux, développons une recherche ambitieuse.

Pour la première fois depuis très longtemps, une mise au concours d'un poste de chef de service n'a attiré aucune candidature externe aux HUG.

La seule façon de réagir c'est de se doter d'un CA de 9 à 11 membres choisis selon leurs compétences en les impliquant fortement dans la gestion des HUG, ou alors de supprimer le CA et de suivre l'exemple du CHUV en laissant au Conseil d'Etat la gestion en direct avec la direction des HUG.

Le PDC vous demande donc d'accepter ce PL.

Date de dépôt : 31 mai 2021

RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

Rapport de M. Pierre Nicollier

Mesdames et
Messieurs les députés,

« L'organisation du conseil d'administration et des organes internes doit être renforcée pour continuer d'assurer le bon fonctionnement de l'institution », *Rapport d'évaluation des HUG (08.2017)*.

« Les attributions formelles du conseil d'administration, définies dans la loi sur les établissements publics médicaux (LEPM) il y a plus de 20 ans, ne sont plus en adéquation avec l'activité stratégique du CA » ;

« Le conseil travaille de manière plus efficace lorsqu'il conserve une taille limitée tout en réunissant des administrateurs fortement engagés dans leur fonction, indépendants, apportant à l'entreprise une large diversité de compétences et d'expérience ainsi que des profils variés », *Cour des comptes (rapport 120)*.

Le fonctionnement des HUG est anachronique, en particulier en le comparant aux autres hôpitaux universitaires suisses. Ceux-ci comptent entre 5 et 9 membres, représentatifs des compétences nécessaires au bon fonctionnement d'un hôpital, et non pas selon des jeux politiques. Un administrateur a d'ailleurs confié à la commission que les problèmes nés au sein du conseil des HUG sont toujours nés de la double casquette de politicien et d'administrateur. Pour rappel, le rôle principal d'un administrateur est de défendre les intérêts de l'institution, et les objectifs de l'institution sont clairement définis dans la loi.

Selon la Fondation ETHOS, les administrateurs devraient être sélectionnés selon le plan stratégique de l'institution en rapport à une matrice de compétences nécessaires au soutien de ce plan stratégique. L'équilibre de cette matrice évolue dans le temps, selon les défis que doit surmonter l'institution. En outre, chaque année le conseil devrait effectuer une auto-évaluation en rapport aux besoins de l'institution, par exemple la digitalisation croissante, afin d'adapter régulièrement sa composition.

Pensez-vous que les HUG, avec leur conseil comptant 20 membres, représentant toutes sortes d'intérêts divergents, sont bien armés en comparaison de concurrents fonctionnant avec de tels schémas ?

Le Grand Conseil porte déjà son rôle de surveillance démocratique au travers des lois votées annuellement pour approuver les budgets et les comptes ainsi que le rapport d'activité. Chaque année, la commission de la santé reçoit les représentants du personnel. Notre rôle politique est assumé avec sérieux.

Devons-nous attendre un événement adverse majeur pour établir une gouvernance en bonne et due forme de l'établissement formateur de nos médecins et plus grand prestataire de santé du canton ?

Il aura fallu que l'Hôpital Riviera-Chablais rencontre de grandes difficultés financières pour que le conseil d'administration qui avait une « forte composante régionale » évolue pour être constitué aujourd'hui « des compétences recherchées pour la bonne gouvernance d'une telle institution » (Conseil d'Etat, canton de Vaud, 2021). Nous ne souhaitons pas ces difficultés pour notre hôpital.

Le fonctionnement actuel ne doit pas perdurer, ni pour les patients ni pour les collaborateurs de l'institution. Nous vous invitons donc à soutenir ce projet de loi qui doit permettre aux HUG de se préparer avec sérieux aux défis de notre système de santé, en particulier lorsque nous considérons la concurrence des autres établissements hospitaliers universitaires suisses.