

Date de dépôt : 24 mars 2021

Réponse du Conseil d'Etat

**à la question écrite urgente de Mme Natacha Buffet-Desfayes :
Fonds Zell et rupture de dialogue entre la Ville de Genève et le
canton. Quels impacts sur la politique en faveur des personnes
âgées ?**

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 5 mars 2021, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une question écrite urgente qui a la teneur suivante :

En date du 12 décembre 2020, le budget de la Ville de Genève était accepté par la majorité du Conseil municipal. Ce dernier présentait un déficit de 49,3 millions, déficit maximal toléré dans le cadre de la mise en œuvre de la RFFA et ce, alors même que les revenus de la Ville de Genève ont été surévalués de 10 millions au budget 2021, comme en atteste la décision du 17 février 2021 du département de la cohésion sociale.

Dans ce budget, 960 000 francs ont été prélevés du Fonds Zell, fonds destiné aux personnes âgées et fruit d'un legs fait à la Ville de Genève à la disparition de M^{me} Emma Louise Zell qui voulait la remercier et montrer son attachement à la ville qui l'avait accueillie au moment où elle avait fui le nazisme.¹

Un article de presse a, au mois de novembre 2020 déjà, relayé la « manipulation comptable » qui consistait à puiser dans le Fonds Zell pour reverser la somme prélevée à l'aide d'urgence² et ce, sans qu'aucune somme supplémentaire ne soit, en contrepartie, allouée entièrement à la politique en faveur des personnes âgées.

¹ Tribune de Genève, *Un million destiné aux aînés utilisé pour les sans-abris*, 24 novembre 2020, T. Allegrezza

² *Ibid.*

Dans sa décision du 17 février dernier, le département de la cohésion sociale – en s'appuyant sur l'art. 90 de la LAC du 13 avril 1984 et sur l'art. 1, al. 3 du règlement d'application de la LAC du 26 avril 2017 – exprime, au sujet de la délibération du Conseil municipal de la Ville de Genève du 12 décembre 2020 et portant sur l'approbation du budget de fonctionnement 2021, que ce dernier est approuvé, en plus de la remarque portant sur les 10 millions de francs susmentionnés, avec la remarque suivante :

« Un montant de 960 000 francs concernant un prélèvement sur le Fonds Zell a été porté en revenu au budget 2021. Ce prélèvement, en ceci qu'il n'attribue pas de nouvelles ressources en faveur des personnes âgées, viole les conditions du legs. Ce revenu ne pourra donc pas être comptabilisé dans les comptes 2021. »

Si, pour certains, les termes du testament semblent pouvoir être interprétés, il n'en est rien à la lecture du règlement d'utilisation du Fonds Emma Louise Zell (LC 21 571.1) daté du 12 décembre 2017. Ce dernier stipule en effet que « Le fonds permet de financer des prestations d'aide financière ou des projets d'action sociale, destinés aux personnes et aux groupes de personnes ayant atteint l'âge d'obtention d'une rente vieillesse, en situation de précarité sociale ou économique » (art. 4, al. 1).

La décision du département de la cohésion sociale respecte donc les termes du testament et du règlement de la Ville de Genève et sa décision est pleine de bon sens.

Cependant, suite à cette décision et aux critiques qui ont émané de la part de plusieurs groupes politiques, des voix se sont fait entendre pour défendre le fait que l'utilisation de cette somme ne posait aucun problème et que cette manipulation comptable était justifiée par le fait que la Ville devait assumer des charges sociales qui devraient l'être par le canton.³

Mais comment accepter qu'une commune interprète à sa guise la manière d'utiliser un legs et s'assure ainsi un budget à l'équilibre, sans faire le moindre choix politique ? Comment accepter les conflits entre communes et canton qui n'ont finalement pour conséquences désastreuses que de prêter l'aide aux personnes âgées, comme on le voit clairement dans le cas de la mauvaise utilisation du Fonds Zell ?

³ Journal de Léman Bleu du 26 février 2021

Il faut au plus vite apporter une réponse ferme et efficace à ces questions et mettre fin aux débordements que les interprétations engendrent. Car, au-delà des manipulations comptables qui semblent plus que douteuses au niveau politique, c'est les visions et objectifs politiques en faveur du soutien et de l'aide aux personnes âgées qui restent complètement flous !

Je prierais donc le Conseil d'Etat :

- de bien vouloir me dire ce qu'il entend exiger de la Ville de Genève pour qu'elle réalloue l'ensemble des 960 000 francs aux personnes âgées, qui doivent être, selon les termes du testament et du règlement d'utilisation ad hoc, les seules bénéficiaires du Fonds Zell ;***
- de bien vouloir me dire comment le canton compte rétablir le contact avec la Ville de Genève pour que la politique en faveur de l'aide et du soutien aux personnes âgées n'ait plus jamais à souffrir d'une mauvaise communication et d'une répartition des tâches défectueuses ;***
- de bien vouloir me préciser les objectifs politiques en faveur de l'aide et du soutien aux personnes âgées ainsi que les moyens de les atteindre.***

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

En préambule, le Conseil d'Etat rappelle que, conformément à la loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984 (LAC; rs/GE B 6 05), les budgets de fonctionnement des communes, après l'approbation politique par les conseils municipaux, sont soumis à la validation sous l'angle de la légalité par le Conseil d'Etat, respectivement le département chargé des affaires communales. L'autorité de surveillance peut ainsi approuver la délibération budgétaire, l'approuver en émettant des remarques destinées à faciliter une mise en œuvre conforme au droit supérieur, voire annuler tout ou partie de la délibération budgétaire.

En l'occurrence, la délibération budgétaire de la Ville de Genève a été approuvée et assortie de remarques. Ces remarques n'invalident pas les dépenses autorisées par le Conseil municipal et ne peuvent donc avoir aucune influence sur les prestations que celui-ci a approuvées. Il n'y a donc aucunement rupture de dialogue entre autorités, mais bien la poursuite usuelle des rapports entre une autorité de surveillance et l'autorité surveillée.

Le Conseil d'Etat répond pour le demeurant à chacune des questions comme suit :

Ce que le Conseil d'Etat entend exiger de la Ville de Genève pour qu'elle réaloue l'ensemble des 960 000 francs aux personnes âgées, qui doivent être, selon les termes du testament et du règlement d'utilisation ad hoc, les seules bénéficiaires du Fonds Zell

L'activité publique se fonde sur le droit. Elle doit être proportionnée au but visé, s'exercer, en outre, de manière transparente et être pertinente, efficace et efficiente (art. 9 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (Cst-GE; rs/GE A 2 00)). Ces principes s'appliquent dans le domaine de la surveillance des communes. Ainsi, lors de l'examen de la légalité des délibérations des conseils municipaux concernant les budgets de fonctionnement, il est notamment tenu compte du critère de l'importance relative de l'irrégularité constatée par rapport notamment au total du bilan ou aux recettes. En l'occurrence, il ne se justifie pas de prononcer l'annulation de la délibération budgétaire lorsque l'irrégularité constatée est de moins de 1 million de francs sur un budget total de 1,2 milliards de francs, soit moins de 0,1% du budget total. Le principe de la proportionnalité s'y oppose manifestement.

En revanche, les principes de la légalité et de la transparence de l'activité étatique commandent que l'attention de l'autorité surveillée soit attirée sur le fait que des correctifs soient apportés aux comptes définitifs pour éviter que ceux-ci ne soient refusés. C'est pourquoi il appartiendra au Conseil administratif, comme il le fait pour les crédits complémentaires adoptés par le municipal en cours d'exercice budgétaire, de compenser ce prélèvement par d'autres recettes ou des baisses de charges équivalentes lors de l'établissement des comptes 2021.

Ces éléments ont fait l'objet d'une information spécifique adressée par le Conseil d'Etat au Conseil administratif de la Ville de Genève, notamment s'agissant de l'interprétation qui doit être faite tant du règlement municipal d'utilisation du Fonds Emma Louise Zell, du 12 décembre 2017 (LC 21 571.1), que des dispositions testamentaires elles-mêmes.

Comment le canton compte rétablir le contact avec la Ville de Genève pour que la politique en faveur de l'aide et du soutien aux personnes âgées n'ait plus jamais à souffrir d'une mauvaise communication et d'une répartition des tâches défectueuses

Cette question ne concerne pas uniquement la Ville de Genève, mais l'ensemble des communes. Les tâches dévolues aux communes en matière de soutien aux personnes âgées sont précisées à l'article 4, alinéa 2, de la loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton (1^{er} train), du 18 mars 2016 (LRT-1; rs/GE A 2 05). Le législateur n'a pas donné au canton de compétence réglementaire lui permettant de définir le socle minimal de prestations que les communes doivent assumer en matière de soutien aux personnes âgées. Pour mémoire, il s'agit des prestations suivantes, délivrées aux personnes dont l'état de santé ou de dépendance ne nécessite pas l'intervention des institutions de maintien à domicile :

- a) favoriser la participation des personnes âgées dans tous les domaines de la vie sociale;
- b) lutter contre leur isolement;
- c) les soutenir dans toutes les tâches de la vie quotidienne (sauf lorsque ces prestations sont délivrées par le canton via les institutions d'aide et de soins à domicile);
- d) les informer, ainsi que leur entourage, sur les prestations existantes.

Depuis l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017 de la LRT-1, certaines communes ont mis en place des dispositifs novateurs pour assumer ces tâches. Une grande municipalité a notamment mis en place un modèle très affûté, dont le coût reste pourtant modique en regard des avantages induits pour la population visée (environ 10 francs par an et par habitant). D'autres communes sont en revanche en retard, limitant leur action à soutenir un club d'aînés ou des activités de loisirs, ou contestent même leur responsabilité en regard de certaines prestations, notamment la consultation sociale en lien avec la lettre d. De même, certaines communes se montrent très dynamiques dans l'identification des personnes dont l'isolement augmente les risques sur le plan sanitaire ou social. D'autres par contre n'ont pas encore perçu l'avantage que l'échelon communal, en termes de proximité, peut présenter pour cette mission essentielle. D'autres communes enfin expriment un certain désarroi, estimant ne pas être en mesure de formaliser de manière précise les modalités de délivrance des prestations visées, par manque de connaissance des enjeux.

Néanmoins, les mesures de lutte contre le coronavirus du printemps 2020 ont conduit, dès les premières heures du semi-confinement, le département de la cohésion sociale à solliciter directement les communes pour la mise en place de plans de solidarité à l'attention des personnes isolées. Ces plans ont pu être mis en œuvre très rapidement, confirmant la pertinence de l'échelon municipal pour ces prestations de proximité, et sans générer de coûts significatifs. Les prestations englobaient notamment l'aide pour faire les courses, un appui administratif notamment pour le règlement des factures mensuelles, ainsi que l'élimination des déchets ménagers, et ont permis également de signaler des situations de précarité sociale ou sanitaire aux services cantonaux. Certaines communes se sont appuyées sur leur propre personnel, d'autres sur des bénévoles, d'autres encore sur l'expertise d'entités comme la Croix-Rouge genevoise ou Pro Senectute.

Capitalisant sur cette expérience concrète, qui a conduit par la suite certaines communes à accorder à Pro Senectute un mandat pour le suivi social et l'aide aux seniors, le département de la cohésion sociale et la présidence de l'Association des communes genevoises (ACG) se sont réunis depuis l'automne 2020 pour tenter de formaliser des recommandations aux communes pour la mise en œuvre de l'article 4, alinéa 2 LRT-1. Ces recommandations n'ont à ce jour pas été approuvées par les instances de l'ACG.

Préciser les objectifs politiques en faveur de l'aide et du soutien aux personnes âgées ainsi que les moyens de les atteindre

Le Conseil d'Etat poursuit en effet lui aussi des objectifs propres en matière de soutien aux personnes âgées, en dehors du renforcement du rôle des communes en amont du réseau de soins dans le cadre des tâches évoquées dans la réponse précédente. Un chapitre spécifique est dédié à cet enjeu dans le plan d'action contre la précarité à Genève, publié par le département de la cohésion sociale début février 2021, avec notamment l'adoption d'une législation cadre sur les personnes âgées.

Pour le demeurant, il sera renvoyé aux éléments qui figurent dans le budget 2021, avec notamment l'objectif de politique sociale, de renforcer l'intégration des personnes âgées dans la vie de la cité et de leur garantir des ressources financières suffisantes pour une vie décente, d'une part. Il s'agit du programme C02 « Soutien financier individuel en faveur des personnes âgées », mis en œuvre par la direction générale de l'office de l'action, de l'insertion et de l'intégration sociales (OAIS), via le versement de prestations complémentaires aux bénéficiaires de rentes AVS, et d'aides sociales complémentaires aux personnes âgées. Le budget 2021 prévoit pour ces prestations des charges de quelque 345 millions de francs, en hausse de 4% par rapport au budget 2020,

dont 273 millions de francs de charges nettes (après déduction des financements fédéraux).

Le second pôle majeur des prestations cantonales à l'attention des personnes âgées relève du réseau de soins (programme K01 « Réseau de soins et actions en faveur des personnes âgées »). Elles impliquent notamment les subventions aux établissements médico-sociaux (143 millions de francs au budget 2021), la subvention aux prestations de l'IMAD (83,2 millions de francs), les foyers de jours (7,6 millions de francs), l'aide aux proches aidants, les aides à domicile ponctuelles, sans compter les 5,2 millions de francs prévus au budget pour indemniser l'IMAD et les EMS pour les pertes liées au COVID-19, ainsi que des subventions de moindre matérialité à des entités actives dans l'aide aux personnes âgées.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte de la présente réponse.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI

La présidente :
Anne EMERY-TORRACINTA