

Date de dépôt : 26 juillet 2021

Rapport

de la commission des affaires sociales chargée d'étudier le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les effets de la loi relative à l'office cantonal des assurances sociales (LOCAS)

Rapport de M. Bertrand Buchs

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission des affaires sociales a consacré deux séances à cet objet, le 11 mai et le 15 juin 2021. La présidence a été assurée par MM. Sylvain Thévoz et André Pfeffer. Le procès-verbal a été tenu de manière précise par M. Emile Branca que nous remercions chaleureusement.

Mémorial

Ce rapport divers a été déposé le 10 juin 2020 et renvoyé sans débat à la commission des affaires sociales, par le Grand Conseil, le 26 juin 2020.

Présentation de M. Michel Berclaz, directeur du pôle assurances sociales et handicap à la DG-OAIS (DCS)

M. Berclaz indique que ce rapport tourne essentiellement autour d'un point. Au moment où la loi relative à l'office cantonal des assurances sociales (LOCAS) a été votée, elle contenait une clause d'évaluation. Le rapport explique pourquoi il n'y a pas eu d'évaluation en lien avec l'activité de l'OCAS qui a été opérée. Cette évaluation n'a pas été faite, car les ressources disponibles pour ce faire sont relativement restreintes. Deuxièmement, l'OCAS est déjà sous un contrôle fin et important de la part de la Confédération, respectivement de la part d'une fiduciaire. En effet, il s'agit d'un office qui tourne soit exclusivement avec de l'argent fédéral (AI) soit avec de l'argent qu'il obtient à travers les frais de gestion qu'il applique pour

telle ou telle prestation fournie. Il ajoute que l'OCAS est également potentiellement visité par le SAI. Le Conseil d'Etat a donc estimé que faire une évaluation dans ces circonstances n'était pas opportun. La conclusion du rapport est la suivante : si une révision de la LOCAS arrive à un moment donné, une proposition d'abrogation de cette clause d'évaluation sera émise. En revanche, le gouvernement ne souhaite pas venir avec un projet de loi contenant uniquement cet aspect-là.

Question des députés

Une commissaire EAG rappelle que, pendant très longtemps, il y a eu des dysfonctionnements majeurs à l'AI et à l'OCAS. A cette époque, ils étaient tout autant soumis à la surveillance fédérale, puisque les sources de financement étaient les mêmes. Elle demande s'il y a eu un renforcement du contrôle et de l'accompagnement.

M. Berclaz répond qu'il est vrai qu'il y a plusieurs années, l'OAI genevois était sous le radar de la Confédération puisqu'il y avait des problèmes en matière de délai de traitement et de fonctionnement. La barre a été clairement redressée. La situation est par conséquent actuellement bien meilleure. S'agissant des délais de traitement, il ne faut pas perdre de vue qu'une partie du problème ne vient pas des offices AI eux-mêmes mais du fait que les expertises médicales doivent être confiées de manière aléatoire à certains acteurs. Ce sont souvent ces acteurs-là qui mettent du temps à rendre une position. Il rappelle que, selon le droit fédéral, l'AI doit prendre une décision de rente sur la base d'une situation qui est figée à un moment T, alors que les situations personnelles sont factuellement évolutives. Il ne pense pas qu'une évaluation par le canton aurait des effets sur cet aspect.

La commissaire EAG est néanmoins gênée par le fait que la disposition légale prévoyant cette évaluation n'a pas été respectée. Elle demande s'il n'aurait pas mieux fallu dire directement que cette disposition n'était pas souhaitable ni souhaitée.

Un commissaire PDC rebondit sur les propos de la commissaire EAG. Il demande si le canton de Genève n'a pas non plus une obligation de contrôle du fonctionnement de l'OCAS. Il a l'impression que tout le monde se renvoie la balle et que personne n'ose aller inspecter l'office. Il déclare que le Grand Conseil n'a jamais été saisi d'un rapport sur la gouvernance et la façon de gérer les dossiers. En lisant le RD 1352, il s'est rendu compte que ce dernier n'apprend strictement rien. Il ne s'agit que de la technique juridique qui ne répond pas du tout aux questions de fond.

M. Berclaz rappelle que le canton s'est déjà penché sur l'OCAS. En 2017, un audit de gestion a été mené par le SAI.

Le commissaire PDC répond que c'est vrai. Toutefois, les questions demeurent largement ouvertes. De plus, ce rapport d'audit n'est disponible qu'aux commissaires de la commission de contrôle de gestion, ce qui ne permet pas le débat au niveau de la commission des affaires sociales.

Une commissaire Verte souscrit totalement aux propos de ses préopinants députés. Elle est également surprise de ce rapport divers. En tant que commissaire de la commission de contrôle de gestion, elle n'est pas vraiment satisfaite des réponses apportées. Avoir une évaluation complète de la mise en œuvre de la LOCAS lui semble important. Elle pense que la commission des affaires sociales devra poursuivre les auditions afin d'obtenir de plus amples informations.

Un commissaire PLR partage également les inquiétudes qui ont été exprimées précédemment, notamment celle prononcée par le commissaire PDC. Il donne lecture d'un passage de la conclusion du rapport qui l'a étonné : « [...] *l'absence d'évaluation de la LOCAS par une instance extérieure à l'administration peut se trouver légitimée par le souci non seulement de se conformer au principe d'efficacité [...]* ». Il se demande s'il n'y a pas une maladresse rédactionnelle dans cette conclusion.

M. Berclaz explique que l'efficacité faisait référence à l'utilisation des moyens en termes de mandat qui sont à disposition de l'Etat et à la priorisation des différentes politiques publiques raccrochées à l'OAIS.

Prise de position du chef du département, le conseiller d'Etat M. Thierry Apothéloz

M. Apotheloz admet que le RD 1352 propose de renoncer à l'évaluation de la LOCAS, loi qui a été instaurée en 2003 et qui visait à rassembler la caisse de compensation et l'office cantonal AI (ci-après : OCAI). Le premier constat est que le Conseil d'Etat, depuis 2005, n'a pas procédé à l'évaluation prévue par l'art. 34 LOCAS. C'est une remarque pertinente du Bureau du Grand Conseil listant les rapports en retard qui a provoqué dans les différents départements l'état de la liste des besoins. Raison pour laquelle le Conseil d'Etat a repris lesdits rapports en retard. Par la suite, le gouvernement a opéré une pondération entre le coût d'une évaluation de ce type, le personnel nécessaire au suivi de cette opération et enfin la pertinence ainsi que l'utilité. Le rapport du service d'audit interne (ci-après : SAI) a mentionné le faible coût de procéder à ladite évaluation en termes d'utilité. Dans l'intervalle de cela, la Cour des comptes (ci-après : CdC) a eu comme nouvelle mission

d'évaluer les politiques publiques. Cette dernière a absorbé l'ancienne commission d'évaluation des politiques publiques. Partant, s'il y a des questions sur la mise en œuvre de la LOCAS, ce regard-là peut être désormais assumé par la CdC. Si toutefois l'objectif poursuivi par la commission est de renforcer ou de comprendre le traitement des situations individuelles de la caisse de compensation, respectivement de l'OCAI, ce n'est pas l'évaluation de la LOCAS qui va apporter une réponse à cela. Le Conseil d'Etat était soucieux que le dispositif soit surveillé, et c'est le cas, par le Conseil fédéral. Le gouvernement est également soucieux du rapport d'efficacité s'agissant de la ressource peu nombreuse qui existe au sein de l'OAIS. Ce dernier doit principalement concentrer ses activités autour du développement des prestations plutôt que d'accompagner un long et coûteux processus d'évaluation. Il déclare en sus qu'il n'existe aucune volonté du Conseil d'Etat de cacher des éléments en la matière.

Question des députés

Un commissaire PLR déclare que la majorité de la commission souhaitait que la position politique du DCS soit apportée. Il indique en avoir assez que l'Etat vienne expliquer que les mesures d'évaluation prévues dans la loi sont des facteurs de coûts et que l'efficacité veut que l'on n'évalue pas les dispositifs mis en place. Il pense qu'il s'agit d'une mauvaise idée. De plus, le fait de considérer que la situation est bonne et qu'il est par conséquent possible de se passer d'une évaluation externe est un non-sens. C'est précisément pour cela que l'évaluation doit être externe. En effet, le regard doit être extérieur à l'Etat. Il donne lecture d'un passage du procès-verbal de la séance du 11 mai 2021 : « [...] *il ne faut pas perdre de vue qu'une partie du problème ne vient pas des offices AI eux-mêmes mais vient du fait que les expertises médicales doivent être confiées de manière aléatoire à certains acteurs* ». Ce caractère aléatoire est pointé du doigt et mériterait d'être évalué et analysé. Il souhaite très clairement qu'une évaluation soit opérée par un regard extérieur et neutre. En regardant le rapport BAK, on constate que la situation n'est pas toujours à la faveur du canton de Genève. Il demande comment, dans le contexte qu'il a évoqué, l'Etat peut se dispenser d'une évaluation prévue dans la LOCAS votée par le Grand Conseil.

M. Apothéloz indique lui avoir répondu dans son introduction. Si la commission souhaite effectivement donner ce signe en refusant le RD 1352, il commandera un rapport auprès de la CdC. Il ne pense pas qu'une discussion au sujet du rapport BAK doit se faire autour du RD 1352.

Une commissaire EAG avoue avoir un peu le même sentiment que le commissaire PLR. Si le parlement estime que la disposition a du sens,

celle-ci doit être appliquée. Si cette dernière ne fait pas sens, il faudrait s'interroger plus globalement sur les compétences du parlement lorsqu'il légifère. Elle se demande si l'évaluation prévue à l'époque pour la LOCAS ne visait pas plutôt des éléments de fonctionnement. Elle rappelle que l'OCAI, à une époque, a été un office particulièrement sinistré. En outre, le fait de dire qu'une surveillance fédérale est suffisante n'est pas forcément fondé. En effet, cette surveillance n'a pas empêché la survenue des problèmes en question. Elle pense que cet argument n'est pas suffisant pour dire que l'évaluation n'est pas indispensable. Elle estime que cette évaluation est nécessaire. Elle pense également qu'il y avait une volonté, au moment où le texte de loi a été voté, de s'assurer que l'option choisie du regroupement (CCGC et OCAI) était la plus efficiente. Elle revient sur l'une des questions que le député PLR a posées qui est récurrente. La question concerne la discrédence entre les coûts que l'Etat de Genève investit pour ses services publics par rapport aux autres cantons. Elle aimerait bien que l'on torde une fois le cou à cette manière de concevoir les choses. En effet, on oublie que l'organisation genevoise est quasiment uniquement centralisée au niveau cantonal alors que les autres cantons ont sans doute une meilleure répartition des charges entre les communes et le canton.

Un commissaire PDC déclare avoir été heurté par le fait que l'Etat se dispense d'une évaluation. Il informe avoir remarqué dans sa pratique professionnelle que l'office dysfonctionne. Il ne compte plus le nombre de réunions qu'il a eues en tant que délégué de l'association des médecins avec la direction de l'office. Chaque fois que l'association des médecins a émis des propositions, ces dernières n'ont pas été suivies. Les offices des cantons de Vaud, du Valais et de Fribourg fonctionnent beaucoup mieux. A Genève, le délai de traitement des décisions est beaucoup trop long. Il est essentiel qu'une évaluation de cette loi soit opérée par un organe externe à l'administration. Il maintient sa demande d'évaluation par la CdC.

M. Apothéloz rappelle que l'art. 34 LOCAS dispose d'une évaluation des effets de ladite loi, c'est-à-dire la création d'une entité constituée de la CCGC et de l'OCAI. Il a l'impression que le commissaire PDC évoque plutôt le fonctionnement de l'OCAI. Ce sont deux éléments distincts. Si le souhait du commissaire PLR est l'évaluation de la loi, l'art. 34 LOCAS y répond. En revanche, si le souhait du commissaire PDC est de faire un audit sur le fonctionnement de l'OCAI, l'art. 34 LOCAS ne dispose pas de cela. Il souhaiterait que la commission soit plus précise quant à sa requête.

Une commissaire EAG indique que l'art. 34 LOCAS dit très clairement qu'il s'agit d'évaluer les effets de la loi. Cela étant, les effets de la loi toucheront également des éléments plus généraux. Elle ne voit pas comment

on pourrait évaluer les effets de la loi sans considérer les résultats du fonctionnement de l'OCAS. En reprenant le PL 8637-A, elle a constaté qu'il était bien question d'un double contrôle fédéral et cantonal. Par conséquent, il n'est pas fondé de se prévaloir d'une surveillance fédérale pour pouvoir dire que la surveillance cantonale n'a pas lieu d'être. En effet, la volonté d'un double regard a clairement été exprimée par le parlement.

Un commissaire PDC se tient à l'art. 34 LOCAS. Il désire que celui-ci soit effectivement appliqué. Il pense également qu'en analysant les effets de la loi, un regard sur le fonctionnement sera apporté. Il estime que les deux vont de pair. En effet, une loi entraîne *de facto* un fonctionnement.

Une commissaire PDC a relu le rapport sur le PL 8637-A. Dans celui-ci, il est clairement mentionné que « Cet article nouveau [art. 34 LOCAS] a été introduit pour permettre au Grand Conseil de s'assurer que la création de l'OCAS a bien permis d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés, mais aussi pour suivre l'évolution de l'activité des institutions, en particulier de l'OCAI, dont la convalescence mérite la plus grande attention si l'on veut que les assurés n'aient plus à pâtir des dysfonctionnements dans le futur comme c'est encore en partie le cas ». Il lui semble que la volonté du parlement de l'époque était d'évaluer les activités des institutions. En abrogeant l'art. 34 LOCAS, on perd le sens même de la loi. Elle soutient par conséquent complètement la demande d'une évaluation globale.

Un commissaire PLR se demande si, sur la base de la LOCAS, la CdC pourrait être considérée comme un organe externe. Par ailleurs, l'art. 34 LOCAS dispose que le choix de l'entité chargée de l'évaluation appartient au Conseil d'Etat. Dans ce cadre, ce dernier doit prendre ses responsabilités. La commission demande uniquement l'application de l'art. 34 LOCAS.

Discussion interne

La commission des affaires sociales demande au Conseil d'Etat de procéder à une évaluation externe de la loi relative à l'office cantonal des assurances sociales (LOCAS). La commission suggère au Conseil d'Etat de mandater la Cour des comptes en premier. Si cette dernière déclinait la demande, la commission laisse l'entière liberté au Conseil d'Etat de désigner l'organisme externe compétent.

Vote

Le président met aux voix la prise d'acte du RD 1352 :

Oui : –
Non : 14 (1 EAG, 2 S, 2 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 2 MCG, 1 UDC)
Abstentions : –

La prise d'acte du RD 1352 est refusée à l'unanimité.