

Date de dépôt : 17 décembre 2014

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la pétition pour des bonnes prestations sociales envers les personnes handicapées ; pour une meilleure définition de la nature de la mission des Etablissements Publics pour l'Intégration ; contre la déqualification et la dénaturation des missions des Etablissements Publics pour l'Intégration

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 6 juin 2014, le Grand Conseil, sur la base d'un rapport de la commission des affaires sociales, a renvoyé la pétition dont le libellé est le suivant :

Considérant :

La création des EPI en 2008, conçus par la fusion des EPSE, CIP, Ateliers Les Cordiers; puis absorbant la FHP, les foyers HUG entre autres, en lien avec la LIPH (K 1 36, chap. V, art. 28 et ss);

Que les EPI sont devenus une grande institution centrale pour la politique cantonale du handicap et de l'intégration; et que cela se fait au travers d'incessantes réorganisations du travail, de secteurs, des prestations, sans concertation avec le personnel, sans compréhension des finalités et sans bilans politiques;

Que les réorganisations des services et des prestations aux EPI se font au pas de charge, affectant les bénéficiaires (usagers-ères, travailleurs-euses, résident-e-s,..) et le personnel;

Que la création des EPI a fortement modifié le paysage de la politique de prise en charge des personnes handicapées dans le canton (par la mise en place de programmes d'accueil, d'occupation et de résidences mélangeant les populations et types de handicaps notamment; par la mise en place d'évaluation des compétences sans exigence préalable de formation pour ce faire; par l'insuffisance de l'accompagnement individuel...) sans définition

détaillée des buts et projets d'accompagnement pédagogiques et thérapeutiques préalables et suffisants; sans que des bilans concernant ces modifications sensibles ne soient effectués par les acteurs du social et politiques;

Que le contrat de prestations qui lie les EPI au Département de la solidarité et de l'emploi est flou, général et ne permet pas de répondre aux buts assignés par la loi;

Que le profil des professionnel-le-s d'encadrement aux EPI s'est fortement modifié et « déqualifié » et que de plus, plus de 10% du personnel travaille sous contrat d'EdS au sein des EPI, alors que ces personnes occupent parfois un emploi indispensable au fonctionnement d'un atelier et que leur accueil et leur formation sont très lacunaires; que les exigences des mandataires envers la qualification du personnel sont devenues quasi inexistantes;

La mission des EPI est devenue peu compréhensible, les modifications des profils d'encadrement et la perte de repère d'exigences de prestations démotivent le personnel. La situation crée une importante perte de sens du travail social et une souffrance au travail. Le personnel et les syndicats ont établi un « Recueil rouge » de doléances et de propositions à cet effet.

Le personnel des EPI soussigné demande au Grand Conseil :

1. D'examiner la situation particulière et l'évolution des EPI, en tenant compte de l'évolution de l'encadrement en personnel, des prestations et des missions.
2. De veiller à inclure les professionnel-le-s dans la définition d'une politique d'intégration.
3. De redéfinir le Conseil d'administration des EPI afin de le doter de moyens et de personnes capables d'élaborer la politique stratégique du handicap et d'insertion en y incluant des représentant-e-s parlementaires et davantage de représentant-e-s du personnel pouvant mieux décrire les réalités et besoins très divers du terrain, vu le nombre croissant de missions et mandats confiés aux EPI (modification K 1 36).

4. *Une évaluation pertinente et des recommandations quant aux buts, moyens, nécessités en matière de politique cantonale d'intégration des publics handicapés, en particulier saisir la commission externe d'évaluation des politiques publiques pour effectuer une étude sur le fonctionnement et les besoins cantonaux en matière d'accueil et d'insertion de personnes handicapées en vue d'établir un contrat de prestations nouveau sur la base des recommandations.*
5. *De demander à l'autorité subventionneuse de veiller aux conditions de travail du personnel, en dotant les EPI de moyens et subventions suffisants pour s'acquitter d'une mission sociale d'intégration et de mandats croissants, de renforcer la dotation des EPI et de veiller à la stabilisation des postes précaires « auxiliaires », « EdS » notamment, et d'offrir des formations certifiantes, reconnues au personnel quel que soit son statut.*

N.B. 240 signatures

p.a. VPOD / SSP

Syndicat des services publics

M. Blaise Ortega

6, Terreaux-du-Temple

1201 Genève

SIT

*Syndicat interprofessionnel de
travailleuses et travailleurs*

M^{me} Françoise Weber

16, rue des Chaudronniers

CP 3287

1211 Genève 3

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

1. Introduction

Cette pétition, déposée le 3 mai 2012, a fait l'objet d'un rapport établi par la commission des affaires sociales le 22 octobre 2013 (P 1826-A). Sur la base de ce rapport, lors de sa séance du 6 juin 2014, le Grand Conseil a renvoyé la pétition au Conseil d'Etat. La pétition a été déposée à un moment où les relations entre les syndicats et les Etablissements publics pour l'intégration (EPI) pouvaient être considérées comme difficiles. Depuis lors, plusieurs changements ont été opérés au sein des EPI et répondent notamment aux invites des pétitionnaires. Les éléments principaux relatifs à ces évolutions sont présentés ci-après.

2. Présentation des EPI

Les EPI, dont la création est relativement récente (1^{er} janvier 2008) par rapport à d'autres établissements pour personnes handicapées (EPH) du canton, sont issus de la fusion entre les Etablissements publics socio-éducatifs (EPSE) et le Centre d'intégration professionnelle (CIP); plusieurs institutions/établissements sont venus par la suite compléter la structure des EPI pour atteindre la configuration actuelle.

Il convient de relever que les EPI ont le statut d'établissement de droit public autonome et sont dotés de la personnalité juridique (article 28 de la loi sur l'intégration des personnes handicapées, du 16 mai 2003 – LIPH). A l'instar des entités subventionnées, ils sont soumis à la haute surveillance du Conseil d'Etat, exercée pour lui par le département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé (DEAS), en vertu de l'article 32 LIPH.

La mission première des EPI, qui ressort explicitement de la LIPH, est de contribuer à l'intégration sociale et/ou professionnelle de personnes en situation de handicap ou de personnes en difficulté d'insertion professionnelle ou sociale (article 29 LIPH). Pour ce faire, les EPI proposent, à travers leurs services socio-éducatifs et socioprofessionnels, des prestations à l'attention de ces personnes. Il peut s'agir, par exemple, d'hébergement, d'activités occupationnelles ou de production, d'évaluations socioprofessionnelles.

De par leur taille et les nombreuses structures d'accueil existantes, les EPI ont une masse critique qui leur permet de prendre en charge un grand nombre de personnes avec des profils variés, souffrant notamment de handicap mental, psychique ou encore physique.

Depuis 2008, date de la création des EPI, à ce jour, le nombre de places a augmenté de 31% pour l'accueil résidentiel et de 35% pour l'accueil de jour. Durant la même période, les subventions versées par l'Etat ont augmenté de 35%.

A fin octobre 2014, les personnes bénéficiant des prestations se répartissaient comme suit :

- 175 résidents avec un handicap mental;
- 107 résidents avec un handicap psychique;
- 26 résidents dépendants;
- 1 500 personnes pour une réadaptation professionnelle;
- 429 collaborateurs en emploi adapté;
- 112 personnes en situation de handicap suivies à domicile,

ce qui représente un total de 2 349 personnes prises en charge, étant précisé que ce nombre se réfère aux usagers et non au nombre de places exploitées.

Ainsi, au 31 octobre 2014, ce sont 308 places d'accueil résidentiel et 474 places d'accueil de jour qui sont exploitées par les EPI pour un montant de 58 049 444 F budgété pour l'année 2014, ce qui en fait la plus grande institution du canton de Genève accueillant des personnes en situation de handicap, que ce soit par le nombre de personnes accueillies, par la pluralité des prestations proposées ou encore par la diversité des situations prises en charge.

S'agissant du personnel des EPI, il est composé de différents statuts qui sont notamment régis par la législation cantonale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (LPAC), du 4 décembre 1997 (article 43, alinéa 1 LIPH). Par ailleurs, les personnes handicapées, les employés travaillant à la production dans les ateliers, engagés et rémunérés par les EPI, sont soumis à des dispositions particulières fixées par le conseil d'administration, en application du droit privé (article 43, alinéa 2 LIPH).

Entre 2012 et 2014 (au 1^{er} octobre 2014), la répartition entre les équivalents plein temps (EPT) fixes et auxiliaires a évolué comme suit :

	En 2012		En 2014 *	
	Nombre	%	Nombre	%
EPT fixes	548	89,8	581	94,5
EPT auxiliaires	62	10,2	34	5,5
Total	610	100	615	100

* au 1^{er} octobre 2014

Il peut ainsi être constaté une diminution du nombre d'EPT du personnel auxiliaire (- 28 EPT) par rapport à novembre 2012, ce qui équivaut à un passage de 10,2% à 5,5% du total des EPT des EPI. En parallèle, le personnel fixe a augmenté de 33 EPT par rapport à novembre 2012, ce qui représente un passage de 90% à 95% du total des EPT des EPI.

Il importe de préciser qu'une évolution importante du profil des postes a pu être observée entre 2012 et 2014. En effet, afin de rééquilibrer les compétences dans les résidences, des professionnels formés aux services socio-éducatifs ont été engagés et cet effort se poursuit. Cela s'est notamment traduit par l'engagement de 20 collaborateurs en qualité de socio-éducateurs (soit une personne en 2012, quatre en 2013 et quinze en 2014).

Depuis le dépôt de la pétition 1826, les mesures mises en place au sein des EPI ont notamment conduit aux améliorations suivantes en matière de gestion du personnel :

- le taux d'absentéisme a été réduit, passant de 7,4% en 2012 à 5,6% en 2014;
- le taux de rotation est passé de 7,4% en 2012 à 3,1% en 2014;
- le budget de formation prévu en 2014 a augmenté de 25% par rapport à 2012 et est passé de 480 000 F à 600 000 F.

Enfin, il peut être précisé qu'à ce jour les EPI comptent 40 EPT en emploi de solidarité (EdS), alors qu'en 2012, ce chiffre s'élevait à 54,5 EPT. Cela représente ainsi une diminution de 14,5 EPT sur deux ans (soit un passage de 8,9% à 6,5% du total des EPT). Il peut être relevé que trois personnes en EdS ont pu être engagées sur la base d'un contrat fixe.

3. Les réponses aux invites contenues dans la pétition 1826

En ce qui concerne les différentes invites formulées par les pétitionnaires, le Conseil d'Etat y apporte les réponses suivantes, en reprenant leurs intitulés, tels qu'ils se trouvent énoncés dans la pétition.

1. Examiner la situation particulière et l'évolution des EPI, en tenant compte de l'évolution de l'encadrement en personnel, des prestations et des missions.

Le Conseil d'Etat tient à relever que les EPI ont mis en œuvre différentes mesures, telles qu'énumérées ci-dessus, de manière à améliorer l'encadrement du personnel et partant les prestations offertes à ses usagers, comme l'exige les missions qui leur sont dévolues de par la LIPH.

Dans ce contexte, il est rappelé que l'encadrement a été renforcé, notamment par l'engagement de socio-éducateurs. Par ailleurs, la surveillance des EPI fait l'objet de prescriptions légales spécifiques dans la LIPH (articles 17, 32 – disposition propre aux EPI – et 47, alinéa 2). De plus, le contrat de prestations 2014-2017 a été élaboré afin que ce suivi soit assuré par l'Etat à travers l'analyse des comptes des institutions (article 12) et du tableau de bord des objectifs et indicateurs (article 16).

2. Veiller à inclure les professionnel-le-s dans la définition d'une politique d'intégration.

Depuis le dépôt de cette pétition, des efforts perceptibles sont constatés. En effet, un dialogue régulier et continu est établi entre la direction générale, le conseil d'administration, la délégation syndicale et le personnel. La direction générale rencontre mensuellement une délégation du personnel afin de connaître les besoins des différents services et de pouvoir prendre les mesures qui s'imposent.

Les professionnels sont régulièrement associés aux discussions relatives aux domaines qui les concernent. Cette approche participative a été renforcée depuis le dépôt de la pétition par le biais, notamment, d'un suivi formalisé des décisions et actions en cours sous la forme d'un tableau de bord mis à jour régulièrement sur l'Intranet des EPI.

3. Redéfinir le Conseil d'administration des EPI afin de le doter de moyens et de personnes capables d'élaborer la politique stratégique du handicap et d'insertion en y incluant des représentant-e-s parlementaires et davantage de représentant-e-s du personnel pouvant mieux décrire les

réalités et besoins très divers du terrain, vu le nombre croissant de missions et mandats confiés aux EPI (modification K 1 36).

Au moment de la création des EPI, la composition du conseil d'administration a été fixée à 10 membres, soit un président, nommé par le Conseil d'Etat, deux membres désignés par le Grand Conseil, six membres désignés par le Conseil d'Etat et un membre élu par le personnel des EPI (article 34, alinéa 1 LIPH).

En juin 2014, le conseil d'administration a connu un changement de présidence et a intégré trois nouveaux membres, dont un nouveau membre du personnel. De plus, la décharge horaire du représentant du personnel a été doublée afin de lui permettre d'avoir plus de temps pour récolter et traiter les données et informations des différents services.

4. Une évaluation pertinente et des recommandations quant aux buts, moyens, nécessités en matière de politique cantonale d'intégration des publics handicapés, en particulier saisir la commission externe d'évaluation des politiques publiques pour effectuer une étude sur le fonctionnement et les besoins cantonaux en matière d'accueil et d'insertion de personnes handicapées en vue d'établir un contrat de prestations nouveau sur la base des recommandations.

Comme explicité plus haut, la situation et l'évolution des EPI sont évaluées de manière régulière par l'Etat. A l'instar de l'ensemble des institutions subventionnées, il est rappelé ici que le contrat de prestations des EPI pour la période 2014-2017 a été renouvelé il y a peu, après avoir suivi tout le processus de validation formelle ayant mené à son approbation par le parlement (loi 11295). Ainsi, il déploiera ses effets jusqu'au 31 décembre 2017.

En ce qui concerne une éventuelle évaluation générale des EPI par la commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP), le Conseil d'Etat rappelle que des évaluations ont été effectuées depuis le dépôt de la pétition (notamment le bilan contenu dans le contrat de prestations et l'évaluation de la satisfaction du personnel par l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP)). A cet égard, les résultats de l'enquête de satisfaction auprès des employés des EPI du mois d'octobre 2013 peuvent être considérés comme positifs. De plus, les EPI disposent de plusieurs certifications reconnues (notamment EduQua, ISO 9001/OFAS-AI 2000, IQNet, etc.) dont la délivrance a impliqué des contrôles à différents niveaux.

5. *Demander à l'autorité subventionneuse de veiller aux conditions de travail du personnel, en dotant les EPI de moyens et subventions suffisants pour s'acquitter d'une mission sociale d'intégration et de mandats croissants, de renforcer la dotation des EPI et de veiller à la stabilisation des postes précaires « auxiliaires », « EdS » notamment, et d'offrir des formations certifiantes, reconnues au personnel quel que soit son statut.*

Le Conseil d'Etat estime que le montant annuel de 58 049 444 F de subventions à l'exploitation octroyé aux EPI est suffisant pour lui permettre de s'acquitter de manière adéquate de sa mission. Il convient d'observer que les EPI, dans le but de garantir de bonnes conditions de travail, ont mis en place des mesures ayant conduit aux résultats concrets constatés ci-dessus, comme par exemple la diminution du nombre d'auxiliaires et la baisse des taux de rotation et d'absentéisme des collaborateurs des EPI.

4. Conclusion

Depuis le dépôt de cette pétition, le Conseil d'Etat relève que plusieurs mesures ont été mises en place au sein des EPI afin de répondre, notamment, aux invites des pétitionnaires.

Le Conseil d'Etat considère que la situation et l'évolution des EPI sont suivies avec toute la diligence et dans le respect du cadre légal existant (invite n° 1) et que les professionnels de cette institution sont partie prenante dans les réflexions concernant notamment la définition d'une politique d'intégration (invite n° 2).

Par ailleurs, au vu des éléments énoncés dans la présente réponse (renouvellement du conseil d'administration, temps supplémentaire accordé au représentant du personnel), le Conseil d'Etat estime que le conseil d'administration des EPI dans sa configuration actuelle a les moyens d'assurer une gouvernance adaptée (invite n° 3).

De plus, s'agissant de l'invite n° 4, le Conseil d'Etat constate que des évaluations ont été effectuées depuis le dépôt de la pétition. Partant, une nouvelle évaluation générale des EPI ne peut être considérée, en l'état, comme opportune.

Concernant la dernière invite (n° 5), le montant annuel de subventions octroyé aux EPI apparaît suffisant pour lui permettre de s'acquitter de manière adéquate de sa mission.

Enfin, le Conseil d'Etat, soit pour lui le DEAS, a pris acte de l'existence des mesures positives et continuera à veiller, comme le stipule l'article 32 LIPH, à ce que les EPI, par une gestion économique et rationnelle de leur exploitation, poursuivent au mieux le but d'intégration et de réinsertion professionnelle des personnes handicapées, l'augmentation de leur autonomie et l'amélioration de leurs conditions de vie en tenant compte de leurs besoins particuliers.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :

Anja WYDEN GUELPA

Le président :

François LONGCHAMP