

*Date de dépôt : 16 septembre 2021*

## **Rapport**

**de la commission ad hoc sur le personnel de l'Etat chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur la gestion des établissements pour personnes âgées (LGEPA) (J 7 20)**

*Rapport de majorité de M. Jean-Marc Guinchard (page 1)*

*Rapport de première minorité de M. François Baertschi (page 48)*

*Rapport de deuxième minorité de M<sup>me</sup> Amanda Gavilanes (page 50)*

*Rapport de troisième minorité de M<sup>me</sup> Ruth Bänziger (page 52)*

### **RAPPORT DE LA MAJORITÉ**

#### **Rapport de M. Jean-Marc Guinchard**

Mesdames les députées,  
Messieurs les députés,

Ce projet de loi a été traité lors de 4 séances de la commission ad hoc du personnel de l'Etat, les 6 novembre et 18 décembre 2020, et les 5 février et 18 juin 2021.

La présidence a été assumée par M. le député Cyril Aellen, avec l'efficacité qu'on lui reconnaît et les commissaires ont pu compter sur l'appui et les avis éclairés de M<sup>me</sup> Emilie Flamand-Lew, SGA du DF, et de M. Lionel Rudaz, du SGGC.

Le procès-verbal a été tenu avec précision par M. G. Riedi.

Que toutes et tous soient ici remerciés.

## Séance du vendredi 6 novembre 2020

### **Audition de MM. Mauro Poggia, conseiller d'Etat chargé du département de la sécurité, de l'emploi et de la santé, Adrien Bron, directeur de la direction générale de la santé, et Laurent Mauler, directeur du service du réseau de soins**

M. Poggia remercie la commission d'avoir mis cet objet à son ordre du jour. Ce projet de loi est la résultante d'un échec devant la justice suite à un recours interjeté contre des dispositions allant dans le même sens qui avaient été adoptées par voie réglementaire sur la base d'un accord avec les partenaires sociaux. A un moment donné, il était question d'externaliser certaines tâches dans les EMS et il y a eu un mouvement qui a commencé dans les EMS de Notre-Dame et de Plantamour où il y a eu une contestation qui a été suivie rapidement par les autres EMS. La crainte était de perdre de la qualité pour les résidents en attribuant des tâches à des sociétés externes. Cette crainte pouvait être compensée, le cas échéant, par le bénéfice économique que l'on espérait pouvoir retirer de cette externalisation de certaines tâches. En l'occurrence, l'EMS en question était prêt à s'assurer que la société qui allait reprendre les tâches rémunérerait de la même manière les collaborateurs. Dans un premier temps, il n'y aurait donc eu aucune économie.

Finalement, la sortie de crise a été trouvée par l'adoption d'un accord qui s'est retranscrit dans une disposition réglementaire du Conseil d'Etat pour assurer une mise en vigueur rapide et il y a eu un recours de la part de certains membres qui avaient été à l'origine de cette initiative en indiquant que cette modification réglementaire n'avait pas de base légale suffisante. C'est la raison pour laquelle la base légale a été créée. Plutôt que de donner le pouvoir au Conseil d'Etat, de manière large, de décider dans quels secteurs l'externalisation ne pouvait pas avoir lieu, il a été considéré comme plus transparent d'indiquer dans la loi les exceptions qui pouvaient être accordées.

Tout le monde comprend bien que certaines prestations peuvent être externalisées dans un but d'efficacité évident. Il y en a d'autres pour lesquelles l'activité est tellement proche du résident qu'il faut pouvoir maintenir une stabilité du personnel proche des résidents pour assurer la qualité des prestations. Ce n'est pas uniquement les soins au sens large qui doivent être pris en considération. On sait que, parfois, la personne qui s'occupe du nettoyage de la chambre est aussi importante, voire plus importante que le personnel soignant, parce qu'elle vient plusieurs fois par jour pour nettoyer la chambre et converse avec les résidents. Le fait d'avoir une société extérieure, avec le risque de voir un changement de personnel et de voir arriver en chambre des visages nouveaux, est de nature à déstabiliser

des résidents d'EMS, raison pour laquelle il y a eu la volonté de fixer des règles claires et que cette externalisation ne puisse pas être faite de manière anarchique.

M. Mauler rappelle que les dispositions réglementaires ont fait l'objet d'un consensus entre les associations faitières et les syndicats. Il y a eu plusieurs séances avec M. Poggia pour déterminer ce qui pouvait être externalisé ou non. Les dispositions souhaitées maintenant dans la loi sont exactement les mêmes que celles qui avaient été traitées de manière réglementaire avec l'accord des syndicats et des partenaires sociaux, avec une distinction dans une directive qui a été rédigée par le secteur des EMS qui fait la différence entre des prestations en tant que telles et des missions particulières, par exemple pour de gros nettoyages, qui sont plutôt des notions de services. Il faut également rappeler que les prestations de soins n'ont pas l'autorisation d'être sous-traitées.

M. Bron précise que tant le règlement que le projet de loi répondent à des objets parlementaires, dont la résolution 836 et la motion 1345 demandant le moratoire et l'empêchement des externalisations, notamment dans les résidences Notre-Dame et Plantamour. Cela va ainsi dans le sens de ce qui avait été accepté par le Grand Conseil. Il faut aussi préciser que la loi actuelle laisse une certaine ambiguïté. Le règlement visait à lever ces ambiguïtés et les dispositions conclues avec les faitières n'empêchaient pas toutes les externalisations, mais les limitaient véritablement à des éléments qui ne sont pas en lien avec la prise en charge immédiate et les contacts avec des résidents.

M. Mauler ajoute qu'il s'agit de renforcer l'interdiction de l'externalisation des soins et de limiter un certain nombre de prestations qui ne sont pas directement en lien avec les résidents des EMS, notamment tout ce qui se fait à la cuisine. A ce sujet, M. Mauler informe les commissaires qu'une enquête avait été réalisée par le secteur des EMS dans l'ensemble des EMS du canton. L'école hôtelière de Genève avait été mandatée pour déterminer si les repas servis aux résidents par des sociétés tierces étaient équilibrés, ce qui était le cas avec des taux de retour excellents au niveau de la qualité. Dans ce périmètre de la directive, mais qui est repris dans la loi, on a aussi défini les structures mixtes qui pouvaient avoir un allègement. On a aussi encadré les intérêts économiques entre les parties pour éviter qu'il y ait des parties liées entre les EMS et les prestataires de services. On a aussi exigé, en matière de conditions de travail, que les sous-traitants soient inscrits au travers de l'OCIRT, qu'ils aient des conventions collectives et qu'ils les respectent pour aligner les conditions du personnel des EMS aux conditions des sous-traitants. Cela vise à maintenir l'emploi dans les EMS. En ces temps

de pandémie, on voit d'ailleurs le bénéfice qu'apportent ces non-externalisations dans la prise en charge des résidents puisque le personnel sociohôtellerie et d'animation connaît les résidents, ce qui n'est pas toujours le cas si cela est sous-traité.

Un député PLR a une question sur le coût de cette mesure. En effet, il n'a jamais vu d'internalisation à l'Etat qui coûtait moins cher qu'une externalisation. Il aimerait donc savoir ce que cela va impliquer pour les EMS et qui va prendre cela en charge.

M. Mauler indique que, au niveau du coût, les coûts sociohôtellerie sont à la charge des résidents au travers du prix de pension. Dans le cadre d'une sous-traitance de la cuisine, en général, les tarifs sont un peu moins élevés puisque la cuisine peut être sous-traitée. Ce qu'il reste au niveau du périmètre, ce sont de gros nettoyages, qui peuvent être sous-traités, et tout le traitement du linge plat, sauf les effets personnels des résidents. Il n'y a donc pas de surcoûts importants pour les EMS. Une part assez congrue d'entre eux devront réinstaller des machines industrielles pour traiter le linge des résidents, mais on parle de moins d'une dizaine d'EMS. Finalement, on a donc ancré ce qui était déjà existant et on a exclu un certain nombre de choses pour les réinternaliser, mais des choses qui ne feront pas l'objet de surcoûts importants.

M. Poggia note que la question prise dans un autre sens serait de demander si on empêche les EMS de faire des économies dont l'Etat pourrait être, par ricochet, le bénéficiaire en les privant d'externalisation. C'est toute la problématique. Dans le cas particulier, il se trouve que, face à la fronde soulevée par la volonté d'externalisation de certaines tâches de nettoyage et de cuisine, l'EMS en question avait indiqué qu'il garantissait aux employés qu'ils allaient être repris par la structure extérieure et que leur salaire resterait le même. On imaginait ainsi mal une économie. Cela étant, on comprend bien que, sur le long terme, en mutualisant des activités, l'idée était de faire des économies.

M. Poggia fait remarquer que la mutualisation n'est pas interdite dans le cadre de la loi qui est soumise à la commission. D'ailleurs, dans le domaine de la cuisine, il y a des mutualisations qui se font, mais aussi dans le domaine du traitement du linge personnel. L'alinéa 4 précise que l'EMS n'a pas d'intérêt avec la société à laquelle l'externalisation est confiée, mais, dans le cas particulier qu'il a fallu traiter, les choses n'étaient pas aussi évidentes que cela, raison pour laquelle, de surcroît, les syndicats avaient mis en évidence une possible volonté d'externaliser des bénéfices tout en continuant à obtenir les mêmes prestations de la part de l'Etat. Cela aurait été problématique puisqu'on aurait pu faire avec une société externe sans doute moins chère,

mais en facturant toujours au même prix, ce qui fait que le bénéfice aurait été réalisé par la société externe.

C'est une problématique qui ne doit pas simplement être vue sous l'aspect financier, mais aussi sous celui du maintien de la qualité. C'est dans ce sens que l'accord avait été trouvé avec les partenaires sociaux. Toute la prestation de proximité à la personne ne peut pas être externalisée, précisément pour garantir cette qualité qui s'incarne souvent dans les EMS parce qu'il y a une constance dans la présence et l'identité des personnes qui s'occupent de certaines tâches. On sait que le personnel en cuisine est aussi celui qui connaît les habitudes des résidents et qui les aide souvent à manger à table. Il est donc important qu'il n'y ait pas de grands groupes avec du brassage de personnes.

M. Mauler ajoute que, en termes de sous-traitance des prestations de repas, on se rend compte que la qualité nutritionnelle s'améliore parce que les prestataires ont des services de diététique et de nutrition, ce que les EMS n'ont pas forcément en interne. Cela permet ainsi d'avoir des repas équilibrés et, le cas échéant, des repas mixés pour ceux qui en ont besoin. En tout cas, en termes de sous-traitance des repas, cela améliore le quotidien des résidents d'EMS.

Un autre député PLR constate que ce projet de loi est assez large dans les problématiques touchées. Il comprend que ce projet de loi formalise une pratique de l'Etat qui est formalisée dans des règlements et qui existe depuis cette problématique qu'il y a eu, en 2018, suite à la réaction des syndicats et à une résolution du Grand Conseil. Au fond, la commission va discuter d'un projet de loi qui aura un impact sur les coûts de la santé, non seulement les coûts de subventionnement que pourrait avoir l'Etat de Genève, mais aussi des coûts à la charge des résidents des EMS. Il trouve difficile de traiter de ce projet de loi *in abstracto* sans savoir quels sont les coûts et bénéfices d'une internalisation. Il peut comprendre que, pour cette patientèle, le fait d'avoir quelqu'un qu'elle voit régulièrement et avec qui elle noue des liens sociaux est important, mais il faudrait savoir quel est le coût supplémentaire pour l'Etat et pour ces personnes. Il serait quand même intéressant d'avoir des comparatifs. On sait que les coûts de la santé, surtout pour les personnes âgées, continuent à exploser. C'est véritablement le défi pour les décennies à venir. Il ne s'agit pas d'écrire une thèse de doctorat à ce sujet, mais il demande si la commission ne pourrait pas avoir des chiffres pour savoir ce que cela va coûter en plus pour l'Etat et pour les patients et quelles seraient les économies que l'Etat et les patients ne feraient pas avec moins d'externalisation.

M. Poggia fait remarquer que l'alinéa 1 de l'article 27 est clair sur le fait que les prestations de soins ne peuvent être externalisées. D'ailleurs, même si la loi ne le prévoyait pas, il y aurait peut-être une problématique plus large au niveau de l'externalisation des soins. Aujourd'hui, les soins sont réalisés par le personnel des EMS. Le fait de maintenir le statu quo et de ne pas permettre de changement par rapport à la situation actuelle ne va donc pas engendrer d'augmentation des coûts de la santé. Ce qui augmente les coûts de la santé dans les EMS, c'est plutôt la situation des résidents qui arrivent de plus en plus tard en EMS avec des problèmes multiples qui rendent impossible la prise en charge à domicile et qui restent aussi moins longtemps dans les EMS puisque la durée moyenne de résidence est de plus en plus courte.

M. Poggia estime que la question doit être prise plutôt à l'inverse. Il s'agit de savoir si, en empêchant les EMS d'externaliser, on empêche des économies sur les frais de pension à la charge du résident ou du service des prestations complémentaires pour trois quarts des résidents genevois d'EMS. Pour les soins, il faut préciser que la tarification est faite selon la LAMal. M. Poggia pense qu'on est en train d'essayer de faire des économies de bouts de chandelles pour sacrifier de la qualité des prestations. Il y a bien une possibilité d'externalisation et on n'est pas en train d'interdire l'externalisation, mais on ne veut pas que ce soit des prestations directes à la personne. Il n'y a pas de problème s'il s'agit de faire les repas à l'extérieur. Par contre, on veut que le personnel qui sert à table, qui converse et qui aide les personnes à manger soit du personnel de l'EMS et qu'il y ait une stabilité de celui-ci. Il n'y a pas de problème non plus à ce que le linge plat soit traité à l'extérieur, mais, pour le linge personnel, il faut que cela passe par la blanchisserie de l'EMS.

M. Bron n'a rien à ajouter, mais il rappelle que ce projet de loi précise une situation qui était un peu ambiguë depuis la naissance de la LGEPA. Le principe mis dans la loi était que l'on peut externaliser. La seule chose qui était interdite en la matière, ce sont les soins. Il est maintenant précisé que l'externalisation et la sous-traitance ne sont pas possibles si cela a pour but de contourner les règles fixées par la loi. Celle-ci vient ainsi préciser le périmètre de ce qui peut être fait en termes d'externalisation sans toucher la qualité. Quant à l'impact sur les coûts, il est très différencié. Ce qui est davantage cadré, c'est la possibilité pour les établissements de faire des expériences plus ou moins bienvenues. Cela dit, l'impact sur les coûts est vraiment hétéroclite puisque certains établissements ont nettement gagné en efficacité en réinternalisant un certain nombre de prestations de buanderie.

Si on a un certain volume, il y a quand même une manière d'être très efficace soi-même sans avoir la marge que va prendre le prestataire. C'est

également le cas dans certaines activités de cuisine si on a un certain volume, mais ce n'est pas le cas partout parce que les typologies d'établissement sont très diverses. Certains ont beaucoup de synergies et partagent des prestations avec d'autres structures. Certains autres sont de très petites structures, quasiment familiales, où l'on peut difficilement imaginer faire des choses efficaces. Encore d'autres sont de grands paquebots, comme Vessy ou la MRPS, avec énormément de lits où, si on est bien organisé, on peut être beaucoup plus efficace en internalisant un certain nombre de choses. M. Bron croit qu'on ne peut pas voir l'impact de façon univoque en disant que ce projet de loi va permettre des marges d'efficacité et d'économie diminuées parce qu'on est plus cadrant. Ce n'est pas le cas et ce n'était pas l'objectif. L'objectif était au contraire d'encadrer ce qui devait l'être pour que tout ce qui est vraiment périphérique à la qualité des soins entre dans la définition déjà posée par principe, qui était de dire que les soins ne peuvent pas être sous-traités.

Le même député PLR note que l'enjeu des coûts de la santé est colossal, d'autant plus avec les années qui passent. On souhaite tous un monde merveilleux pour nos aînés, mais il y aura peut-être des choses à faire à l'avenir et il trouve difficile de se pencher sur un tel projet de loi sans savoir quelles économies ou coûts supplémentaires seraient induits par ce projet de loi et quels sont donc les sacrifices que les citoyens sont prêts à faire pour leurs anciens. Il serait donc bien d'avoir des chiffres, même s'ils ne sont pas les plus précis.

M. Mauler fait remarquer que, en termes de coûts de la santé dans les EMS, en acceptant ce projet de loi, il n'y a pas de surcoûts. En effet, l'Etat subventionne uniquement le financement résiduel des soins au sens de l'article 25a LAMal. L'adoption de ce projet de loi n'a donc aucune conséquence financière sur le subventionnement des EMS, réglementé par la LAMal, par rapport à ce que cela coûte maintenant au niveau des soins. On peut aussi imaginer qu'en externalisant le linge, les EMS n'ont pas besoin de s'équiper de machines à calandre qui sont très chères et difficiles à entretenir. De manière liminaire (d'ailleurs comme dans les hôpitaux), on se rend compte que les buanderies centrales pour le linge plat sont à payer au kilo beaucoup moins cher et que cela peut aussi être sujet au taux d'occupation puisqu'ils paient cela au kilo de linge lavé. C'est ainsi uniquement le linge privé des résidents qui doit être réinternalisé. M. Mauler pense qu'il y a là plutôt une économie d'échelle parce que les EMS ne devront pas se rééquiper en buanderie centrale avec tout un processus de sas et de marche en avant pour le linge sale, pour le linge propre, pour le pliage et le stockage, etc. En tout cas pour ce qui est du linge et pour la cuisine, puisque ce ne sont pas les

mêmes conventions collectives, il y a plutôt une diminution des coûts en les externalisant plutôt qu'en les internalisant. L'idée était aussi de pouvoir préserver des emplois puisque l'on sait que, dans la partie sociohôtelière des EMS, ce sont souvent des Genevois qui habitent à Genève ; or on sait aussi que les sous-traitants, pour un certain nombre, emploient davantage des frontaliers puisque ce sont des salaires qui sont chers, étant donné la convention collective des hôteliers-restaurateurs à laquelle ils sont contraints versus la convention collective des EMS qui est plus favorable puisque calquée sur les salaires de l'Etat.

Le président demande si le projet de loi est vraiment nécessaire puisque la situation actuelle fonctionne sans celui-ci.

M. Poggia indique que les velléités qui se sont mises en pratique ont mis le feu à l'ensemble du secteur et que celui-ci est toujours dans un équilibre difficile. En effet, c'est un travail difficile et il l'est encore plus aujourd'hui avec la crise actuelle. Le personnel est soumis à forte pression. Il est vrai que la pression que l'on peut faire sur certains secteurs, qui pourraient être externalisés le cas échéant et qui ne le seront pas avec ce projet de loi, est de nature à créer une anxiété dont on se passerait bien. Comme le dit M. Mauler, le but de la loi n'est pas d'interdire les externalisations. Le fait de mutualiser la confection des repas peut ainsi être une source d'économies qui peuvent être mises à profit. Le fait d'avoir des buanderies avec de grandes calandres pour le linge plat peut aussi être mutualisé et il l'est déjà, ce qui permet des économies. En revanche, il y a certaines choses pour lesquelles on ne peut pas légitimement laisser faire ces externalisations sans mettre le feu aux poudres.

M. Poggia aimerait dire que les syndicats ont les yeux rivés sur ce projet de loi, à raison, et le fait de ne pas entrer en matière serait un signe clair aux EMS que le Grand Conseil leur permet une large marge de manœuvre dans l'externalisation. Comme cela a été dit, cette externalisation n'est pas anodine. Aujourd'hui, les EMS, en tant qu'entités subventionnées, ont l'obligation, selon les directives de l'Etat, d'annoncer les postes vacants à l'OCE et d'engager en priorité des résidents. Ce n'est peut-être pas la préoccupation première des syndicats, mais ça l'est pour d'autres acteurs. Un 2<sup>e</sup> aspect est que les salaires pourraient être tirés à la baisse en cas d'externalisation de certaines tâches et on sait que certains sont très chatouilleux. En l'occurrence, si c'est pour faire de la sous-enchère salariale et faire venir des personnes de l'étranger qui sont prêtes à travailler moins cher que des résidents qui pourront faire bénéficier l'ensemble de l'économie aussi par les salaires qui leur sont versés, cela serait un signe politique maladroit selon M. Poggia.



M. Mauler ajoute que, une des réflexions qu'il y a eu avec les associations faîtières et les partenaires sociaux, c'est qu'il y a aussi un aspect de responsabilité. Si beaucoup de choses sont externalisées et qu'il y a une difficulté, il y a la question de savoir qui est responsable. A l'heure actuelle, ce sont les directions qui sont responsables globalement de la qualité des prestations offertes. On peut imaginer que, s'il y a un vol dans une chambre par une femme de chambre externe, il y aura un gros problème de responsabilité en cas de suivi juridique par exemple. C'est aussi un aspect important. On peut aussi penser au cas d'une désinfection qui serait mal faite par une société tierce et qui engendrerait des épidémies de grippe, des gastros ou autres. M. Mauler pense qu'il y a une cohésion au niveau du secteur, des faîtières et des directions d'EMS et il serait dommage d'étioler cette cohésion qui a été difficile à récolter et qui a nécessité beaucoup de travail parce qu'il en va de la qualité globale des prestations et des services offerts en EMS.

Un autre député PLR constate que l'on se trouve dans une situation où il serait plus simple de faire siéger les syndicats en commission. On a déjà vu que, à la commission de l'économie, les syndicats dictaient les lois sur les ouvertures des magasins. Il est perplexe par rapport à cela. Les députés décident en fonction de leurs convictions.

M. Poggia ne dit pas qu'il faut voter ce projet de loi parce que les syndicats attendent que le Grand Conseil le vote. Les syndicats sont, là, l'expression d'une crainte du secteur de certaines velléités d'externalisation qui pourraient s'exprimer. Une fois n'est pas coutume, M. Poggia a dit qu'il pense qu'il y a une certaine légitimité dans ce secteur. Prendre en charge des personnes âgées n'est pas un business, même s'il ne faut effectivement pas travailler à perte, mais chercher l'efficience. Avec les cautèles mises dans cette loi, on interdit l'externalisation dans certains secteurs, mais on l'autorise dans d'autres où elle est tout à fait bienvenue sans baisse de prestations de qualité à la personne. M. Poggia ne peut pas ne pas parler des partenaires sociaux puisqu'ils étaient autour de la table pour aboutir à ce consensus et arriver à une paix sociale. Il faut rappeler que, au moment de la crise, des médias interrogeaient des personnes en fauteuil roulant dans les EMS en leur demandant ce qu'elles penseraient si les personnes venant nettoyer leur chambre appartenaient à une société qui n'est pas l'EMS. Tout cela a créé, non seulement pour les résidents, mais aussi leurs proches, de l'anxiété que M. Poggia n'aimerait pas revivre.

Un député MCG aimerait savoir quel est le pourcentage de permis G parmi le personnel non soignant des EMS.

M. Poggia n'a pas ce chiffre avec lui, mais, si on regarde le personnel des entreprises de nettoyage à Genève, il est quasiment exclusivement composé

de résidents parce que la convention collective prévoit un salaire minimum. Quant aux sociétés qui s'occuperaient de la cuisine ou d'autres tâches diverses, elles ne seraient pas soumises à ce type de conventions collectives. M. Poggia transmettra à la commission des chiffres exacts sur le personnel non soignant dans les EMS. Au niveau du personnel soignant, il y en a beaucoup qui viennent de l'autre côté de la frontière. C'est logique parce qu'on manque de personnel soignant de manière récurrente à Genève.

Un député PLR aimerait être sûr d'avoir bien compris. M. Poggia pense que, parce qu'il y a une internalisation, quelle qu'elle soit, c'est mieux et de meilleure qualité que s'il n'y a pas d'internalisation. Par ailleurs, au niveau de la responsabilité, il y aurait plus de responsabilités en interne qu'en externe. Il a vraiment de la peine à comprendre cela.

M. Poggia ne pense pas que, au niveau de la qualité de nettoyage des chambres d'EMS, un personnel interne soit forcément de meilleure qualité. Par contre, la qualité ce n'est pas seulement la propreté, mais aussi les compétences sociales que l'on a par la connaissance des résidents. Ce sont ces petits échanges, qui font la qualité de la réalité humaine, qui parfois manquent dans les EMS.

Ce même député PLR comprend que M. Poggia pense que le bon contact avec les résidents ne peut pas avoir lieu avec une société externe.

M. Poggia indique que, si c'est une société externe, il y aura des changements de postes. Des personnes iront remplacer là où il y a des manques. Même si les sociétés vont promettre le contraire, à un moment donné, le personnel va tourner d'un EMS à l'autre et il n'y aura pas la constance que l'on a aujourd'hui quand l'employeur est l'EMS et non un prestataire externe.

Le président remercie M. Poggia et ses services pour leurs explications.

Le président signale qu'un collègue PLR lui a communiqué par écrit qu'il souhaite l'audition de la FEGEMS et de l'AGEMS. Il prend note qu'il n'y a pas d'opposition de la commission à ces auditions. Il demande s'il y a d'autres suggestions.

Un député PDC est d'accord avec la proposition. Il propose également l'audition de l'association des directeurs d'EMS (ADEPAG), ce qui permettra d'avoir l'avis des gens sur le terrain.

Le président note qu'il n'y a pas d'opposition à cette demande d'audition.

Un député PLR revient à la question qu'il a essayé de poser aux auditionnés. Il fait remarquer que c'est également un débat de nature budgétaire. Il y a des coûts qui reviennent à l'Etat directement ou

indirectement et il ne pense pas que la commission puisse se prononcer en toute connaissance de cause sans avoir un minimum d'études financières. Il aimerait donc bien que la commission obtienne un chiffrage de la part de l'Etat.

Le président propose de faire les auditions demandées, ce qui permettra aux auditionnés de dire ce que cela signifie pour eux comme surcoût ou non, qui les prendrait en charge et de quelle manière.

Le président profite de l'occasion pour remercier M. Rudaz de son aide précieuse.

### **Séance du vendredi 18 décembre 2020**

#### **Audition de M. Alain Charbonnier, directeur de l'EMS Bon-Séjour, et de M<sup>me</sup> Anne-Laure Repond, secrétaire générale de la FEGEMS**

Le président salue M<sup>me</sup> Repond et M. Charbonnier. La commission souhaitait entendre la FEGEMS sur le PL 12544. Il lui cède donc la parole pour ses éventuels commentaires sur le projet de loi.

M. Charbonnier précise qu'il est accompagné d'Anne-Laure Repond, secrétaire générale de la FEGEMS.

M<sup>me</sup> Repond voulait signaler tout l'intérêt qu'ils ont pour ce dossier. La FEGEMS a participé, en fin 2017 et en 2018, aux négociations sur ce qui a donné lieu à la directive qui reflétait parfaitement le résultat des discussions qu'il y avait eu. Dans cette commission ad hoc, il y avait la participation des syndicats, des faîtières et de l'Etat, ce qui a donné un résultat parfaitement concerté. Aujourd'hui, il ne s'agit pas de revenir sur le fond de ce qui a été discuté puisque c'était un accord entre les parties. Ce que M<sup>me</sup> Repond voulait signaler, c'est que, avec ce projet de loi, on est dans une question de formes et qu'il convient de faire une loi pour modifier une autre loi. En l'occurrence, si les modifications devaient avoir la même tenue que la directive, la FEGEMS serait d'accord, mais elle aimerait quand même participer à la rédaction de cette formalisation.

Le président comprend que les auditionnés considèrent que la loi déposée ne contrevient pas à l'accord qui a été passé.

M<sup>me</sup> Repond répond que, sur le principe, cela n'y contrevient pas, mais on n'est pas dans le détail.

Le président comprend que, si le projet de loi était voté par le Grand Conseil, du point de vue de la FEGEMS, cela ne suffirait pas, mais cela ne contreviendrait pas aux discussions qui ont eu lieu. En soi, cela ne remettrait pas en cause l'accord qui a été trouvé suite à ces travaux.

M<sup>me</sup> Repond confirme que cela ne remet pas en cause l'accord qu'il y a eu à l'époque.

M. Charbonnier ajoute que cela ne le remet pas en cause, mais ça ne les rassure pas pour autant. En effet, il y a une directive aujourd'hui, mais on ne sait pas si cela sera la même demain. Cela leur cause donc un peu de souci. Au niveau du terrain, l'article 27 précise, à son alinéa 1, que les prestations de soins ne peuvent être externalisées ni être durablement sous-traitées. Il est vrai que cela paraît évident pour les soins, mais c'est aussi le cas pour le reste.

En tant que directeur d'un EMS, M. Charbonnier pense que les personnes qui prennent en soins les résidents, ce ne sont pas seulement les soignants, mais aussi le personnel de l'intendance, le personnel de l'administration, le personnel de la cuisine et le personnel technique. C'est un ensemble de collaboratrices et collaborateurs qui doivent travailler main dans la main de façon à ce qu'il n'y ait pas de rupture de la chaîne dans l'accompagnement des résidents. Par exemple, si un résident avec un problème cognitif déambule et s'adresse à une secrétaire qui vaque à ses occupations, si celle-ci n'est pas un tant soit peu formée à la façon de répondre à une personne qui a des troubles cognitifs et qui est vulnérable, cela pose de gros problèmes.

La directive avait été dans un sens de les rassurer en matière d'externalisation, mais pas complètement non plus. En tant que directeur d'EMS, M. Charbonnier est assez opposé à ce que l'on puisse externaliser. Il l'était déjà à l'époque, mais il l'est d'autant plus aujourd'hui. Après 10 mois de pandémie, imaginer que quelqu'un de l'intendance ne serait pas parmi leurs collaborateurs, M. Charbonnier ne sait pas comment ils auraient pu faire face à la pandémie. En effet, si c'est un autre employeur, il y a d'autres procédures mises en place et pour accorder leurs violons et faire face à la situation avec des personnes aussi vulnérables qu'il y a aujourd'hui dans les EMS (ce ne sont plus des maisons de retraite, mais des établissements qui accueillent des personnes avec des pertes d'autonomie importantes, des troubles cognitifs importants, etc.). On est dans un contexte où l'on fait du soin au sens large, quel que soit le poste de chacun. Il y a un jardinier à Bon-Séjour qui travaille avec les résidents dans un potager à leur hauteur. Il y a tout un ensemble de collaborateurs qui doivent se donner la main du matin au soir. Il y a souvent des problèmes d'effectifs dans les EMS. En plus, si on leur met des barrières en leur laissant la possibilité d'externaliser certains services, cela prêterait les résidents de façon importante.

M. Charbonnier fait remarquer qu'il y a aussi l'effet salarial. Avant qu'il arrive à l'EMS de Bon-Séjour, la cuisine a été externalisée. Aujourd'hui, ils n'ont pas les moyens financiers de pouvoir réintégrer la cuisine sous leur

tutelle. Cela fait que les cuisiniers et les polyvalents de la cuisine sont largement moins payés que leurs collaborateurs. Ils n'ont pas les mêmes conditions de travail. Ils n'ont pas les mêmes jours de congé. Cela fait que la rivalité est souvent importante entre les différents secteurs puisque les gens ne sont pas sur le même plan salarial au sein de la même entreprise. M. Charbonnier pense que c'est aussi dommageable pour les soins, au sens large, apportés aux résidents.

Concernant le projet de loi, la FEGEMS souhaiterait que les associations faîtières, les associations proches des familles et les syndicats puissent participer d'une façon ou d'une autre à la voie réglementaire proposée. Ils ne voudraient pas se trouver dans la situation où un conseiller d'Etat pourrait changer et où celui-ci pourrait passer par la voie réglementaire avec son département sans consultation ni du Grand Conseil ni des autres instances. La FEGEMS souhaiterait pouvoir avoir un moyen de contrôle. A l'époque, il existait une commission cantonale des EMS qui a malheureusement disparu. Il y avait beaucoup de concertation dans cette commission et elle a certainement évité énormément de conflits. Aujourd'hui, on se rend bien compte que, les conditions de travail devenant ce qu'elles sont, en plus avec la pandémie cette année, il y a des tensions. Il y a aussi eu des menaces de grève dans le EMS. Heureusement, les collaboratrices et collaborateurs sont très conscients du besoin qu'ont les résidents de leur travail et ils n'ont pas suivi largement ces mouvements de grève. M. Charbonnier pense qu'il y a vraiment le besoin d'un lieu de concertation avec l'Etat de façon tripartite ou quadripartite avec les associations de représentants des résidents et des familles (ce qui était le cas à l'époque). C'est un regret que la commission cantonale des EMS ait disparu lors des changements successifs des lois depuis une vingtaine d'années.

M<sup>me</sup> Repond ajoute qu'ils insistent sur la concertation lors de la rédaction future de la loi.

Un député PDC a deux questions générales. Tout d'abord, un des aspects du contrat de prestations liant les EMS à l'Etat prévoit de favoriser la mutualisation, notamment pour le traitement du linge plat et le traitement du linge des résidents. Il pense notamment aux petits EMS qui donnent le linge à traiter à l'extérieur et qui n'arriveraient pas forcément à installer les lingeries dans leurs locaux. Il aimerait savoir quelle est la position des auditionnés à ce sujet. De plus, compte tenu d'un rapport de la Cour des comptes paru en 2018, le prochain contrat de prestations ne pourra pas être soumis à la LIAF alors qu'il l'était jusqu'à présent. Cela va donc nécessiter une modification de la LGPEA sur laquelle la commission ad hoc sur le personnel de l'Etat travaille actuellement. Il demande s'il ne vaut pas mieux attendre la

modification de la loi pour arriver à une modification complète plutôt que de se prononcer déjà sur cet aspect.

M. Charbonnier répond qu'ils n'ont pas de problème avec une externalisation du traitement du linge plat et du linge des résidents. L'EMS de Bon-Séjour a sa propre buanderie et sa propre laverie, mais si cela devait être fait à l'extérieur, cela ne poserait pas de problème. En effet, il n'y a pas une relation directe avec les résidents, même s'il y a des résidents qui peuvent encore un peu se déplacer et qui peuvent faire un peu de lavage avec les petites machines à laver qu'il y a. Cela étant, une externalisation de ces ressources est tout à fait envisageable, d'autant que c'est un investissement important et qui demande un entretien conséquent. Une mutualisation est possible à ce niveau. D'ailleurs, cela aurait été souhaitable pour les deux EMS à Versoix, mais cela n'a malheureusement pas pu se faire, même s'il y avait eu des projets dans ce sens.

M<sup>me</sup> Repond trouve que la question du député PDC par rapport à la LIAF est effectivement une question qui se pose. Elle pense qu'il n'est pas si simple que cela de quitter d'un seul coup la LIAF. On va peut-être devoir vivre avec la LIAF durant une partie du prochain contrat de prestations.

M. Charbonnier estime que, s'il doit y avoir une grande discussion sur la loi gérant les EMS, cela serait l'occasion d'aborder cette problématique. Dans l'état actuel, ils vivent très bien avec la directive mise en place, puisqu'elle a été « négociée » entre les partenaires, jusqu'à l'attente d'une refonte plus importante de la LGPEA qui n'est pas toujours la loi qu'ils préfèrent. En effet, comme son nom l'indique, c'est uniquement une loi de gestion, malheureusement, alors que, à l'époque, la loi sur les EMS allait plus loin que la seule gestion. De plus, aujourd'hui, les missions des EMS sont en train de changer, notamment avec les immeubles à encadrement, les foyers de jour et diverses activités qui vont au-delà de l'EMS pur. Ainsi, il serait peut-être souhaitable de non seulement changer la loi, mais aussi de l'élargir aux nouvelles structures qui accueillent des personnes âgées dans leurs murs. Il y a aussi les UATR qu'ils ont par exemple à Versoix.

Un député MCG a compris que les directives actuelles satisfont les auditionnés. Il demande si le projet de loi, tel qu'il est, leur convient. Il a compris qu'ils ne sont pas très favorables à l'externalisation, mais il aimerait savoir si les garanties du projet de loi sur les possibles externalisations sont suffisantes selon les auditionnés ou s'ils ont une optique différente.

M. Charbonnier répond que l'optique différente qu'ils ont, c'est sur la façon dont est rédigée la voie réglementaire. C'est ce qui leur fait souci. S'il

n'y a pas une concertation, voire une négociation avec les différents milieux, ils ne sont pas assurés que la directive actuelle soit reconduite indéfiniment.

Le même député MCG demande si les auditionnés pensent qu'il faudrait que la loi soit davantage développée et qu'elle soit davantage en relation avec la directive actuelle.

M<sup>me</sup> Repond estime que ce n'est pas forcément nécessaire. Cela étant, il faudrait peut-être, à l'alinéa 2, faire mention d'une concertation plus que d'une consultation. Il est indiqué que « le Conseil d'Etat détermine par voie réglementaire celles qui peuvent être externalisées ou sous-traitées ». Lors des négociations en 2017 et 2018, il y avait une négociation très fine autour de cette question, typiquement le fait de ne pas externaliser toutes les prestations au chevet du résident, donc pas la femme de ménage. Il y a de grandes finesses qui sont importantes dans l'application et dans le quotidien du résident in fine. C'est l'impact direct sur la qualité de l'accompagnement du résident.

Ce même député comprend que, si on pouvait mettre l'élément de concertation à l'alinéa 2, c'est quelque chose qui conviendrait aux auditionnés.

M. Charbonnier confirme cette remarque, mais en précisant avec qui a lieu cette concertation. C'est pour cette raison qu'ils ont parlé de la commission cantonale des EMS qui existait à l'époque où chaque partie était représentée et avec laquelle le Conseil d'Etat pouvait négocier de façon à avoir des directives qui puissent s'appliquer à la satisfaction peut-être pas de l'ensemble des EMS, mais en tout d'une grande majorité d'entre eux.

Un député PLR aimerait entendre les auditionnés sur le principe de la sous-traitance. Il comprend qu'ils considèrent qu'il y a une baisse de qualité en cas de sous-traitance. Dans un monde idéal, ils voudraient que les services rendus à la personne soient toujours internalisés.

M<sup>me</sup> Repond répond que ce n'est pas un principe. Le principe n'est pas celui de l'externalisation de l'accompagnement des résidents, mais il peut y avoir des situations où ça l'est.

Le même député PLR relève la situation du canton de Genève ainsi que le déficit prévu pour cette année et l'année prochaine. Il y a aussi un vieillissement de la population. Il aimerait savoir comment on gère cette problématique. Le vieillissement de la population va faire que, a priori, on va tendre vers de plus en plus d'ouvertures d'EMS avec une population devant aller en EMS qui sera tendanciellement de plus en plus importante et avec une dépendance plus importante. Tout cela représente une charge considérable pour l'Etat. Il demande comment on fait pour essayer d'éviter

que les coûts n'exposent tendanciellement et s'il y a des marges de manœuvre au sein des EMS pour éviter de faire augmenter cette charge. Dans un monde idéal, il comprend l'objectif d'avoir toujours une qualité exemplaire pour les aînés, mais si on met de l'argent à ce niveau, on en mettra peut-être moins pour les écoles et pour l'université. Il demande comment on gère ces questions hautement importantes pour les députés et comment les auditionnés se positionnent par rapport à ces thématiques.

M<sup>me</sup> Repond indique qu'ils sont évidemment en faveur de faire des économies. L'idée n'est pas de garder systématiquement toutes les prestations internalisées. C'est pour cela que M<sup>me</sup> Repond parlait de ce principe de ne pas toucher ce qui est directement en lien avec le résident. Typiquement, on peut externaliser la gestion des frais médicaux ou les grands nettoyages avec des machines dans les couloirs, mais peut-être pas la femme de ménage qui va dans les chambres, qui a l'occasion de discuter et qui fait partie de l'équipe d'accompagnement. Dans certains établissements, elle est parfois référente de résidents. Une mutualisation du traitement du linge plat est possible. Il n'y a pas de raison que les draps soient forcément lavés dans l'établissement, mais on peut imaginer que la jaquette en laine tricotée par la résidente elle-même soit lavée directement dans l'établissement, même si dans l'absolu c'est une prestation qui peut aussi être externalisée. M<sup>me</sup> Repond assure qu'ils ne sont de loin pas contre l'externalisation, mais elle doit être vraiment réfléchie. Elle ne doit pas toucher le cœur de métier des EMS. M<sup>me</sup> Repond donne la parole à M. Charbonnier qui parlera mieux du terrain.

M. Charbonnier signale qu'il y a aujourd'hui, dans les EMS, des personnes spécialement vulnérables. Pour la prise en charge de ces personnes, cela ne s'improvise pas d'un jour à l'autre. On peut bien entendu faire des économies dans tout. Après, il faut définir les standards de qualité minimum que l'on souhaite avoir. Aujourd'hui, les EMS sont payés via les forfaits maladie qui se basent sur un outil PLAISIR qui donne les soins moyens requis. Ce sont ainsi des soins moyens et pas des soins de luxe. C'est par exemple une douche par semaine. Evidemment, on peut économiser et faire une douche tous les 15 jours. C'est aussi un choix de société qu'il faut définir. Ne pas prendre en charge correctement les aînés paraît toutefois aller à l'envers du bon sens dans la société aujourd'hui.

Le même député PLR partage l'avis de M. Charbonnier sur le soin et le respect à apporter aux aînés, mais il s'interroge sur la pondération. S'il y a une augmentation des coûts dans les EMS, cela va peut-être générer la nécessité de faire des économies ailleurs. Lui-même travaille dans une étude d'avocats qui a le fait le choix de travailler, pour le nettoyage, avec une



société responsable et qui respecte les conventions collectives. Leur femme de ménage vient trois fois par semaine. Ce n'est pas parce qu'elle est externalisée qu'ils n'entretiennent pas des rapports cordiaux, polis et respectueux et qu'ils n'engagent pas une discussion sympathique quand elle vient. La problématique dans ce projet de loi est que les choses ne sont ni blanches ni noires. C'est une question de choix politique et il faut savoir où l'on peut allouer les ressources. C'était déjà une nécessité avant, et malheureusement la crise COVID va l'imposer de façon encore plus importante. On va ainsi devoir faire des choix. Le député PLR n'est pas complètement convaincu que le choix proposé par ce projet de loi soit le bon parce qu'il pense que c'est un sacrifice éventuel qui serait acceptable par rapport à d'autres sacrifices, peut-être dans le social ou dans l'éducation, qui seraient moins acceptables.

M. Charbonnier comprend ces propos. Il peut donner l'exemple de Bon-Séjour, mais c'est la même chose dans tous les EMS. Ainsi, une femme de ménage à Bon-Séjour va dans les chambres où le résident sera présent trois fois sur quatre. Il se confie à la femme de ménage. Celle-ci peut relever certaines choses comme le contenu du frigo qui amène plein d'informations pour les équipes et c'est un travail d'équipe. Si la femme de ménage vient un jour à Bon-Séjour puis va le lendemain à l'étude d'un avocat et que le surlendemain elle est encore ailleurs, ce travail d'équipe et de recueil d'informations est très difficile à effectuer, or il est essentiel aujourd'hui dans les EMS vu la vulnérabilité de leurs résidents que les femmes de ménage soient intégrées dans les équipes, en tout cas celles qui vont dans les chambres des résidents.

La femme de ménage est un bon exemple parce qu'on se dit souvent que ce n'est que le ménage, sans aucun dénigrement, mais ce n'est pas que le ménage dans les EMS. C'est tout un travail d'équipe et d'accompagnement. C'est pour cela que, à Bon-Séjour, ils parlent de soins au sens large et que la femme de ménage fait partie de l'équipe qui prend en soins les résidents. Il y a aussi les fins de vie et toutes les situations que l'on rencontre dans les chambres où les femmes de ménage rentrent. M. Charbonnier explique qu'ils octroient des formations aux soins palliatifs à tous leurs collaborateurs, y compris les femmes de ménage. Ce n'est pas juste une femme de ménage qui vient de l'extérieur faire le ménage durant deux heures puis s'en va. C'est bien plus que cela et il est primordial que ce travail d'équipe puisse se faire. Ils forment aussi les femmes de ménage à utiliser un outil informatique. Il y a ainsi toute une participation à la prise en charge qui ne peut pas se faire avec des gens qui viennent de l'extérieur avec un tournus, même si cela représente des économies.

Une députée Ve relève que, à l'article 27, les alinéas 1 et 2 parlent respectivement des « soins » et des « autres prestations ». Elle voit que le terme soins ne précise pas assez qu'il s'agit du personnel en contact avec les résidents de manière directe ou dont la connaissance du terrain interne à l'EMS est requise pour garantir la qualité des soins. Du coup, cela représente aussi une économie de moyens et d'argent puisque, plus les soins sont adaptés, plus on peut faire des économies. Elle entend que, pour les auditionnés, ce n'est pas tant le fait de préciser ce qu'on entend par « soins » ou par « autres prestations » qui les préoccupent, mais plutôt d'ajouter à l'alinéa 2 que ces autres prestations doivent être définies par la concertation. Elle demande si elle a bien compris.

M. Charbonnier explique que c'était l'idée qu'il y ait un peu plus qu'une consultation et que les associations faïtières puissent participer à la rédaction de ces directives comme cela a été le cas pour la directive d'il y a deux ans.

Le président comprend que les auditionnés s'opposent à la possibilité d'externaliser un certain nombre de prestations. Il demande s'il faut comprendre que, si on autorisait cela, des directeurs d'EMS se comporteraient de façon irresponsable au point d'externaliser des prestations qui ne devraient pas être externalisées.

M. Charbonnier ne va pas juger le comportement de ses collègues directeurs. Jusqu'à maintenant, il n'a pas vu d'attitude de ce genre, mais quand on entend un député PLR dire qu'il faudra absolument faire des économies, c'est le risque et la porte ouverte à des économies en tous genres qui vont prêter la qualité de l'accompagnement des résidents.

Le président relève que si la possibilité existe aujourd'hui, c'est une possibilité qui est laissée à l'appréciation du directeur de l'EMS. Il demande si le fait de laisser une possibilité est vu comme une contrainte par les auditionnés.

M. Charbonnier répond que la contrainte pourrait venir du Conseil d'Etat ou de la DGS leur disant qu'ils ont de mauvais chiffres et qu'ils doivent externaliser tel ou tel secteur de leur EMS, si la possibilité existe. Aujourd'hui, cette possibilité n'existe pas puisqu'il y a une directive qui limite dans ce qui est possible d'externaliser.

M<sup>me</sup> Repond ajoute que la directive précise qu'il ne peut pas y avoir d'externalisation s'il y a un intérêt économique avec le fournisseur de prestations. Il y a donc quand même des enjeux financiers autres que des économies pour l'Etat dans l'externalisation. Le fait que cela soit cadré paraît ainsi être une très bonne chose.

Le président note que les auditionnés partent de la prémisse que c'est adéquat quand c'est à l'interne et que ça l'est moins quand c'est à l'externe. Le président demande ce qui leur permet de dire que, objectivement, les prestataires externes sont forcément inadéquats et ne pourraient pas être aussi réguliers que des prestataires internes. Il y a aussi un tournus à l'interne et les gens changent.

M<sup>me</sup> Repond ne pense pas qu'ils s'expriment de cette manière. En fait, l'externalisation fait que les collaboratrices et collaborateurs ne font pas partie des équipes et du temps de travail qui est fait en équipe. Elles viennent assurer des prestations. Comme on l'a entendu, une femme de ménage va par exemple dans un cabinet d'avocat avant d'aller faire le ménage dans un EMS. Dans l'EMS, il y a toute une philosophie, des formations qui sont réalisées et tout un travail qui est fait en amont et qui est une formation continue sur l'accompagnement. Ensuite, il y a aussi une philosophie de l'établissement.

M. Charbonnier n'a pas dit qu'il était inadéquat d'externaliser. A Bon-Séjour, la cuisine est externalisée. Ce n'est pas inadéquat. En revanche, cela pose quelques problèmes. Aujourd'hui, au niveau de la chaîne de l'accompagnement des résidents, cela se passe très bien avec l'employeur qui gère cette partie de la cuisine, mais cela pourrait changer demain. Il pourrait poser des conditions faisant que cela passerait beaucoup moins bien. Aujourd'hui, si on veut intégrer les collaborateurs de la cuisine dans une séance d'information aux collaborateurs, il n'y a aucun problème. Ils sont laissés libres de venir par leur employeur. On peut toutefois imaginer que l'employeur dise qu'il n'octroie plus d'heures en dehors de la cuisine. Cela a pu exister dans un passé pas si lointain. Il faut vraiment que ces équipes soient intégrées le plus possible avec les collaborateurs de l'EMS. En plus, quand on s'approche du lit du résident, c'est beaucoup plus à risque d'avoir des gens qui viennent de l'extérieur avec un employeur différent.

Le président note que le taux d'absence dans les EMS est de l'ordre de 8%, ce qui est largement plus élevé que dans des secteurs comparables du privé. Il aimerait savoir comment les auditionnés interprètent cela. De manière provocante, on pourrait se demander si les directions des EMS sont moins bonnes dans le public que dans le privé.

M. Charbonnier est étonné que le président ait les chiffres des EMS privés puisqu'il n'y a quasiment pas d'EMS privés à Genève. Il faut donc déjà pouvoir comparer ce qui est comparable. Quant au taux de 8%, M. Charbonnier ne sait pas d'où il vient.

Le président répond que le taux de 8% correspond à ce qui figure dans le bilan social de l'Etat. Pour le privé, puisque l'essentiel des EMS sont publics

à Genève, il se réfère aux statistiques d'absentéisme délivrées par la Confédération.

M. Charbonnier pense que si on compare le taux de 8% des EMS à celui d'autres structures de soins du canton, les EMS ne sont pas si mauvais que cela. S'il regarde les soins à domicile où il a travaillé, il n'y a pas si longtemps, il peut dire que les chiffres sont encore plus élevés. C'est un métier particulièrement difficile. Cette année, en plus avec la pandémie, cela n'a pas été tout simple pour les collaborateurs.

A titre d'exemple, M. Charbonnier peut dire qu'il y a eu 44 décès à Bon-Séjour entre le 1<sup>er</sup> janvier et aujourd'hui. Il y a ainsi une charge émotionnelle que l'on trouve difficilement ailleurs puisque les relations avec les patients sont très importantes. Au niveau émotionnel, il faut voir ce que représente le fait de perdre autant de personnes sur une année. Il y a, certes, eu la phase du COVID, mais d'habitude c'est quand même entre 20 à 25 décès par année. Le travail n'est pas simple du tout. Ce sont des gens très dépendants. Il y a beaucoup de manipulations physiques à faire. L'écrasante majorité du personnel ce sont des collaboratrices. Physiquement, c'est très difficile, malgré tous les moyens mis à disposition, pour le transfert des résidents qui se fait une à six fois par jour de la chaise au lit, de la chaise aux toilettes, etc. M. Charbonnier pense que ce taux d'absence à 8% reflète aussi une difficulté du travail et des ressources qui ne sont pas non plus inépuisables dans les EMS, ce qui représente effectivement un tournus relativement important.

M<sup>me</sup> Repond ajoute qu'ils appliquent par analogie les mécanismes salariaux de l'Etat, mais leurs collaboratrices et collaborateurs ne bénéficient pas notamment des primes de pénibilité de fin de carrière. Ils n'ont pas leur retraite à plein pot à 62 ans. Cela compte énormément dans le pourcentage d'absence relevé par le président.

Le président précise que le taux est de 7,7% pour 2019, donc pour une période hors COVID. Il demande si c'est, pour les auditionnés, un taux normal et si le taux pourrait baisser avec le versement d'une prime.

M. Charbonnier indique que ce n'est pas si simple. Ce n'est pas l'argent qui va...

Le président fait remarquer qu'il n'a pas parlé d'argent, mais uniquement de taux d'absence. Il a ainsi une réponse sur la prime à une question sur l'absentéisme. C'est pour cela qu'il était un peu surpris.

M<sup>me</sup> Repond explique que cela permet de travailler à temps partiel et de partir plus tôt à la retraite. Cela veut dire que c'est autant de personnes dont la pénibilité n'a pas d'impact sur les absences.

Le président comprend que le fait qu'il y ait des primes permettrait d'avoir des taux d'occupation plus réduits, ce qui permettrait de jouer sur un taux d'absence plus faible.

M<sup>me</sup> Repond confirme les propos du président. Ils travaillent moins, c'est moins pénible et, surtout, le départ à la retraite est plus tôt. C'est un des éléments, mais ce n'est peut-être pas le seul.

M. Charbonnier ajoute qu'il faut aussi décomposer le 7,7% et voir de quel genre d'absence il s'agit. On demande aux EMS de mettre la prématurité dans les absences maladie, mais c'est discutable, surtout quand le personnel est composé à 85% de femmes qui sont relativement jeunes. Evidemment, ils ont ainsi un taux d'absence plus élevé que dans d'autres secteurs, certainement dû à cela. Au niveau de la décomposition du taux d'absence, M. Charbonnier constate, pour avoir vécu dans d'autres structures de soins et pour avoir été physiothérapeute indépendant à l'époque, qu'il y a très peu d'absences de courte durée. Cela montre quand même que les gens sont motivés à venir travailler dans les EMS. Pour les absences de moyenne et longue durée, il y a d'autres facteurs qui sont plus difficiles à gérer pour une direction.

Le président comprend que les auditionnés considèrent qu'un taux d'absence de 7,7% en 2019 correspond à un taux d'absence acceptable.

M. Charbonnier pense qu'il n'y a pas de taux d'absence acceptable. L'idée serait que l'on soit tous à 2,5% ou 3%, c'est-à-dire au niveau où se trouve la moyenne suisse tous secteurs confondus, sauf erreur. Il se trouve que les secteurs de la santé sont plus touchés par l'absence que d'autres comme l'administration. Quand on sait que les soins à domicile ont encore plus d'absence que les EMS, cela s'explique aussi par des conditions de déplacement difficiles, etc. C'est tout un ensemble de facteurs et il est difficile de juger si c'est acceptable ou non. Il est vrai que, en tant que dirigeant, il est insupportable d'avoir 7,7% d'absence sur une année puisque cela représente des gens à remplacer et qu'ils n'ont pas des moyens illimités pour pouvoir gérer cela. Maintenant, plus le taux d'absence est bas, mieux on dirige. M. Charbonnier n'en est pas sûr non plus parce qu'ils sont aussi dépendants d'absences de longue durée. Il y a des cancers, des problèmes ostéoarticulaires et d'autres choses graves qu'ils ne gèrent pas et c'est ce qui représente trois quarts des absences dans les chiffres de Bon-Séjour qui sont bien au-delà de 7,7%.

Le président convient qu'il est difficile de comparer ce qui est comparable puisqu'on a des chiffres sur le plan suisse et dans le domaine de la santé plus large. Toutefois, si on prend les chiffres de la Confédération dans le secteur

général de la santé, on est à 3,7%. Après, le président est conscient qu'on ne peut pas comparer l'EMS à la santé, mais l'absence est révélatrice d'une difficulté. Ce n'est pas forcément la faute de la direction ou des personnes concernées, mais, dans la gestion, que cela soit pour le personnel autant que pour la direction et pour le contribuable, c'est une préoccupation qui est extrêmement importante selon le président.

M. Charbonnier précise qu'ils ont un indicateur dans leur contrat de prestations qui situe le taux d'absence à 6%, ce qui est déjà élevé. Avec 7,7%, on n'est pas très loin de l'objectif.

Le président remercie les auditionnés.

### **Audition de M<sup>me</sup> Tiziana Schaller, directrice de la Maison de la Tour, et de M. Thierry Braillard, directeur des Châtaigniers, représentants de l'AGEMS**

Le président salue les auditionnés. Il indique que la commission a souhaité entendre l'AGEMS sur un projet de loi 12544 déposé par le Conseil d'Etat.

M. Braillard note que le projet de loi concerne la sous-traitance au niveau des EMS. Jusqu'à présent, par le contrat de prestations, ils n'avaient pas le droit, ce que M. Braillard trouve tout à fait logique, de sous-traiter les prestations de soins à la personne. En revanche, dans le contrat de prestations, on leur demandait de trouver des pistes de mutualisation que cela soit de la cuisine, de la lingerie ou de ce genre de choses. Emettre un projet de loi sur lequel on interdit toute sous-traitance, cela va être restrictif et cela va à l'encontre de ce qui était demandé initialement dans le contrat de prestations. M. Braillard pense que, pour certaines institutions, la lingerie pourrait par exemple poser problème. Les Châtaigniers sous-traitent la cuisine. Ils travaillent avec Novae et ils ont du personnel à demeure. Le chef cuisinier est là depuis plus de dix ans. En fait, il est comme un employé. Il connaît l'ensemble des résidents et des collaboratrices et collaborateurs. L'avantage pour l'EMS c'est qu'il bénéficie par ce biais des prestations de Novae (diététique, filière d'achat et autres), ce qui serait difficile à mettre en place pour une institution. C'est un des points principaux pour M. Braillard. Hormis les soins, dire que l'on ne peut plus sous-traiter, M. Braillard trouve que c'est un peu restrictif. Ils vont être un peu limités en termes de marge de manœuvre.

M<sup>me</sup> Schaller indique que dans son établissement, notamment à la Maison de la Tour, ils ont comme sous-traitance la cuisine qui est confiée à Eldora. C'est le seul établissement où M<sup>me</sup> Schaller a la cuisine en sous-traitance. En

effet, ce qui l'a convaincue, ce n'est pas l'organisation de la sous-traitance, mais vraiment le chef de cuisine qui est quelqu'un de très engagé et pour lequel cela a justifié le fait de continuer la sous-traitance avec Eldora. Toutefois, M<sup>me</sup> Schaller a exigé que le salaire soit adapté à la grille des salaires pour les autres collaborateurs. Pour M<sup>me</sup> Schaller, le problème de la sous-traitance était cette inégalité de traitement qui peut porter préjudice à la collaboration avec les autres services et à un engagement majeur de la part des personnes qui ne font pas partie de la même « famille ». Pour le reste, tout est traité à l'interne. M<sup>me</sup> Schaller trouve que, en ce qui la concerne et pour tous les autres établissements, cela a toujours été très utile de continuer de cette manière, ce qui favorise les liens avec les résidents et les autres collaborateurs plutôt dans un esprit de grande famille. C'est important pour cette collaboration et pour garantir une certaine qualité.

Un député PLR comprend que, dans les deux EMS des auditionnés, seules les prestations de repas sont externalisées et que toutes les autres prestations sont internalisées.

M<sup>me</sup> Schaller et M. Braillard répondent positivement.

Un député PLR comprend que les auditionnés souhaitent qu'on leur laisse cette latitude d'externaliser les repas, mais il aimerait savoir s'il y a d'autres aspects qui pourraient être externalisés selon eux sans incidence sur la qualité des soins donnés aux pensionnaires.

M<sup>me</sup> Schaller ne voit pas quelle autre externalisation pourrait être favorable à la qualité des soins donnés aux résidents, à part la cuisine ou faire des prestations pour l'extérieur afin d'ouvrir au public. Il y aurait peut-être des activités qui peuvent être externalisées dans le sens de mutualiser les ressources. Quant à externaliser complètement, M<sup>me</sup> Schaller ne croit pas que cela peut se faire. Elle pense aux ressources humaines. Dans l'administration, la relation est importante. Il faut avoir toujours quelqu'un qui fait partie de la maison, qui connaît les gens et qui crée des liens. C'est la même chose pour la gestion des affaires des résidents. Il est important que cela soit fait par quelqu'un qui fait partie de l'institution. Après, il y a d'autres choses qui pourraient être externalisées, mais qui ne sont pas directement liées à la qualité des soins et à l'accompagnement des résidents.

Un député MCG aimerait comprendre si le projet de loi convient aux auditionnés ou s'ils pensent qu'il faudrait l'améliorer ou y apporter des précisions.

M<sup>me</sup> Schaller répond qu'il faut laisser la liberté de décider quelle est la meilleure façon de gérer. En effet, il y a peut-être des situations d'externalisation qui sont plus favorables, même si M<sup>me</sup> Schaller ne les

connaît pas. Elle pense néanmoins qu'il faudrait être le plus large possible dans l'attribution des compétences et laisser cette possibilité si cela peut apporter une amélioration au niveau de l'utilisation des ressources financières. Cette liberté doit rester dans ce projet de loi pour permettre le choix.

Le même député MCG demande si les auditionnés pensent qu'il faut indiquer qu'une concertation est nécessaire, notamment avec les faïtières, en l'ajoutant cela à l'alinéa 2 de l'article 27.

M<sup>me</sup> Schaller ne croit pas. Elle demande si c'est pour déterminer les prestations et les coûts pour harmoniser peut-être la relation entre la société qui est mandatée pour l'externalisation et les EMS.

M. Braillard rejoint M<sup>me</sup> Schaller. Selon lui, cela fonctionne très bien maintenant. En plus, chaque institution a des besoins différents et il serait difficile d'avoir dans un projet de loi ce qu'on peut sous-traiter et ce que l'on ne peut pas sous-traiter. Certains EMS ont 20 lits et il va être difficile parfois pour eux d'avoir toutes les ressources en interne, que cela soit au niveau de l'administration ou de l'entretien du jardin. D'autres EMS ont plus de 100 lits, comme les Châtaigniers avec 114 lits, ce qui permet d'avoir la plupart des ressources en interne. En ce qui concerne les soins à la personne, il ne faut pas les sous-traiter, mais il faut aussi voir qu'il y a externalisation et sous-traitance. Au niveau de la cuisine, pour M. Braillard, le principe est que le lieu de travail des cuisiniers est aux Châtaigniers. C'est juste la gestion administrative et les prestations qu'il y a derrière qui se font par le biais de Novae, mais ils sont comme des employés. Ce qu'il faut bien comprendre, c'est que ce n'est pas un but de faire des économies, mais un but d'efficience, en ayant cette possibilité. Dans le nettoyage, les femmes de chambre ne sont pas sous-traitées. La question pourrait se poser dans certains cas sur des lieux publics ou des lieux communs ou sur l'entretien du jardin ou sur l'administration. Pour un EMS qui a 20 lits, avoir un comptable et un responsable des ressources humaines peut être compliqué et cela pourrait être mutualisé. C'est typiquement ce qu'ils essaient de faire entre EMS. C'est également ce qui leur a été demandé.

Un député Ve aimerait mieux cerner la discussion autour de la sous-traitance. Il a pu voir ce que cela représente dans le cadre d'une fondation où il avait des activités. Lorsque celle-ci a réintégré les personnes qui s'occupaient d'entretien et de nettoyage (l'Etat lui louait des locaux qu'elle a pu reprendre), ils ont économisé parce qu'elles lui étaient facturées une fois et demie ce qu'elles coûtaient. En effet, si on a quelqu'un à plein-temps, on a intérêt à l'avoir à l'interne. Si c'est quelqu'un qui vient 2 heures par semaine, on a intérêt à prendre une boîte externe qui fait le



travail et qui a tout le matériel nécessaire. A partir du moment où l'on a quelqu'un à plein-temps ou avec un temps de travail suffisant chez soi, il aimerait savoir quel est l'intérêt de l'avoir externalisé. Il entend bien l'aspect de juste gestion administrative, mais dès que l'on a une certaine quantité de personnel, on a son administration. A ce moment, il ne comprend pas où est l'intérêt parce que, généralement, l'entreprise qui fournit le personnel prend une marge. Si on a besoin de quelqu'un pour un travail qui correspond à deux jours par semaine, cela peut se comprendre. En revanche, si on a besoin de quelqu'un qui est là pour faire du nettoyage à 100%, il voit mal quel est l'intérêt économique de payer une entreprise pour faire le travail et lui laisser la marge.

M. Braillard indique, pour la cuisine, qu'un grand avantage se trouve dans la gestion des absences, des vacances et des compétences. Après, tout est possible. L'idée est de savoir si on leur laisse une liberté de gestion en respectant les règles (normes, conventions collectives, paiement des charges sociales, etc.) ou si on leur dit ce qu'ils ont le droit de sous-traiter ou non. Il faut voir que ce qui peut fonctionner pour un EMS de 80 lits ne fonctionnera pas forcément pour un EMS de 20 lits et on se retrouvera avec des exceptions à gérer. Le but est vraiment d'avoir de l'efficacité. Il s'agit d'amener la meilleure qualité possible pour les résidents et pour la résidence avec les meilleures compétences qui peuvent être à disposition. Donc, c'est garder une liberté.

M. Braillard note qu'il y a eu des discussions avec la Cour des comptes par rapport au contrat de prestations des EMS. Elle disait que le contrat de prestations ne devait plus être lié à la LIAF. On partirait ainsi sur des coûts contraints pour le financement des soins, ce qui va aussi amener en même temps une modification de la LGÉPA et qui pourra intégrer les possibles concepts de sous-traitance en même temps. M. Braillard ne voit donc pas vraiment le timing par rapport à ce projet de loi, mais c'est personnel.

Le président remercie les auditionnés.

### *Discussion interne*

Le président rappelle que la 3<sup>e</sup> audition prévue aujourd'hui ne peut avoir lieu. Il demande si cela convient aux commissaires d'agender à nouveau cette audition. Il prend note que cela convient à la commission.

Le président demande s'il faut ajouter d'autres auditions. Il note que ce n'est pas le cas.

Un député Ve revient sur ce que disait le président par rapport à la pénibilité. Il fait remarquer que cela permet surtout aux gens de partir plus tôt

à la retraite. On considère que les gens sont usés plus tôt et qu'ils peuvent donc partir à la retraite plus tôt, comme c'est le cas dans les métiers de la FMB. Il est vrai que, dans les EMS, on a plutôt ces configurations autour de la pénibilité, mais comme les gens arrêtent généralement avant ou changent d'orientation, ils en bénéficient rarement.

Le président ne parlait pas de la pénibilité, mais du taux d'absence.

Le même député Ve note qu'il y a eu toute une discussion autour du fait qu'il y ait ou non une prime. C'est ce qu'il avait compris de la discussion.

### **Séance du vendredi 5 février 2021**

Le président demande si les commissaires souhaitent s'exprimer sur le projet de loi avant de passer au vote.

Un député MCG indique que son groupe va voter ce projet de loi. Toutefois, entre la période du dépôt et maintenant, il y a eu la votation sur le salaire minimum. Cela fait que certaines prestations peuvent être offertes aux EMS objectivement à des prix bas du fait que la masse salariale, dans certaines professions, peut augmenter. Pour des fournisseurs qui ont des marges très faibles, cela peut être un désavantage concurrentiel. Il va proposer un amendement pour demander que ce qui est externalisé soit attribué à des entreprises domiciliées sur le territoire de Genève. Il évoque ce point tardivement parce qu'il a eu récemment connaissance de cette problématique qui lui a échappé jusqu'à présent et qui peut exister dans certains domaines comme la blanchisserie.

Un député PDC indique que son groupe ne votera pas cette modification de la LGEPA pour plusieurs raisons. Tout d'abord, comme invoqué par M. Poggia lors de son audition, il est important que tous les collaborateurs d'un EMS puissent avoir des contacts permanents avec les résidents. C'est pour cela qu'ils ne souhaitent pas des externalisations, notamment pour le service sociohôtelier. Toutefois, quand il va dans les EMS, souvent pour tenir des séances, il constate que le personnel de service ou le personnel hôtelier est régulier. D'ailleurs les taux d'absentéisme avec ces entreprises sous-traitantes sont beaucoup plus bas que les taux d'absentéisme moyens que l'on enregistre d'habitude dans les EMS. Il constate également que ce personnel de service connaît généralement les résidents par leurs prénoms et leur parle. Par ailleurs, ils sont absents durant 3 ou 4 semaines par années pour les vacances et ils n'ont pas un taux d'absence supérieur aux autres.

Il relève que, depuis un an, beaucoup d'intérimaires ont été engagés dans les EMS pour pallier les absences des collaboratrices et collaborateurs touchés par la COVID (à un moment donné, plus de 400 d'entre eux étaient

en quarantaine, ce qui obligeait les EMS à engager des intérimaires qui n'ont effectivement pas les contacts réguliers, dont parlait M. Poggia, avec les résidents). Un autre problème avec cette interdiction des externalisations est que beaucoup d'EMS travaillent avec des associations comme Realise ou les EPI à qui ils donnent des travaux et qui interviennent dans les EMS. De même, les EMS sont bien notés auprès du DIP pour le nombre important de stagiaires qu'ils engagent.

Il se réfère également à la R 841-A traitée par la commission de l'économie qui n'est pas entrée en matière, y compris les commissaires MCG. Celle-ci prévoyait notamment la réintégration, au sein de l'Etat, du personnel de nettoyage des bâtiments publics. Dès lors, il verrait donc une différence de traitement inexplicable entre l'Etat et des entités subventionnées qui n'auraient pas le droit d'externaliser alors que l'Etat s'arroge ce droit sans trop de problèmes. Enfin, en raison d'un récent rapport de la Cour des comptes, le département se voit dans l'obligation de refondre complètement la LGÉPA. Dans un tel cas, il pense que le texte sur lequel la commission ad hoc sur le personnel de l'Etat travaille aujourd'hui pourrait être intégré dans cette refonte de la nouvelle loi. Par conséquent, il propose de voter le gel du projet de loi en attendant une refonte de la LGÉPA et, si ce n'est pas accepté, de refuser l'entrée en matière.

Un député PLR indique que son groupe s'oppose à l'entrée en matière du projet de loi, mais il accepterait la proposition de gel faite par le PDC. Il faut d'abord poser le cadre du débat et avoir une remarque générale. Les EMS sont en lien avec le coût lié au vieillissement de la population. On sait que ce sont des coûts très importants et qui augmentent. On doit évidemment tout le respect à nos aînés et leur offrir les meilleures conditions de vie et de fin de vie. Cela étant, il y aura une tension toujours plus importante entre les coûts relatifs à ces EMS et ce que les contribuables peuvent payer, ce que l'Etat peut payer en termes de subventionnement et les coûts en termes d'assurance-maladie. Par rapport aux coûts, si, d'ores et déjà, on limite totalement la liberté des entreprises qui gèrent ces EMS et qui pourraient obtenir des gains d'efficacité et limiter les coûts liés à ces séjours en EMS, il croit qu'on fait une erreur sachant que ce débat va rester central ces prochaines années. Au contraire, il faut offrir une certaine liberté aux entreprises privées qui gèrent ces EMS.

L'externalisation n'est pas un vilain mot. Il y a des rapports qui se nouent avec des sociétés externes actives dans les EMS. Ce n'est pas parce que c'est une entreprise tierce que tout serait déshumanisé. Selon lui, ce n'est pas du tout le cas. On doit accorder une certaine liberté à ces entreprises. Le député PDC a rappelé que ces contrats peuvent être alloués à des associations

dans le domaine social et qui ont également un rôle très important. Il ne faut surtout pas contraindre ces entreprises. Cela n'a pas de sens et cela n'apporte rien aux résidents de ces EMS. C'est pour ces raisons que le groupe refusera l'entrée en matière de ce projet de loi et acceptera la suspension proposée par le groupe PDC.

Un autre député PLR estime que la sous-traitance ne doit pas forcément être ressentie négativement, comme le suggèrent les auteurs du PL. Il en veut pour preuve le fait qu'il a été pendant 30 ans médecin répondant d'un EMS où la cuisine a été sous-traitée pendant 10 à 15 ans. Le personnel de la cuisine était fixe ou, en tout cas, n'avait pas un taux de rotation supérieur à celui du personnel directement engagé par l'EMS pour les soins. Les relations étaient tout à fait humaines. Les pensionnaires et le personnel étaient contents de la cuisine et des relations humaines que le personnel de la cuisine entretenait avec eux.

Un député UDC pense qu'il faut laisser de la flexibilité. Il faut laisser la direction de l'EMS choisir ce qui est le plus important pour ses pensionnaires et ce qui est la meilleure solution. Ce sont eux qui sont à même d'analyser les besoins et la meilleure stratégie, d'autant qu'ils n'ont pas tous la même taille. Il faut leur laisser la latitude d'utiliser le cas échéant des sous-traitants, des stagiaires ou des partenariats avec Réalise, les EPI ou d'autres. Pour toutes ces raisons, le groupe UDC refusera l'entrée en matière. Cela étant, il serait favorable au gel du projet de loi en attendant la modification de la LGÉPA.

Un député Ve se demande si, par gain d'efficacité, la commission ne ferait pas mieux de passer directement au vote du gel du projet de loi. Si celui-ci est refusé, les commissaires pourront alors continuer avec leurs déclarations.

Un député S signale que, au vu de ce la commission a entendu, le groupe socialiste s'inscrit en faveur du projet de loi. Avec ce qu'il se passe aujourd'hui à l'aéroport en matière de sous-traitance, cela devrait amener à réfléchir si les entreprises de sous-traitance respectent les conditions de travail et les conditions salariales. Il veut bien que la commission gèle le projet de loi en attendant des informations, mais il est très préoccupé par la tendance actuelle.

Un député EAG indique que son groupe refusera le gel pour deux raisons. D'abord, ce projet de loi était lié notamment à la mobilisation des travailleuses de deux EMS qui s'étaient mises en grève pour des problèmes de sous-traitance, de licenciements, etc. M. Poggia avait fait un changement réglementaire urgent parce qu'il y avait une série de problèmes dans les EMS. Il y avait donc déjà une urgence de réagir à la base. Malgré cela, la

commission ad hoc sur le personnel de l'Etat avait décidé de traîner un peu les pieds. Par ailleurs, on traverse actuellement une crise sanitaire qui touche les EMS. L'externalisation, qui n'est pas qu'une question de souplesse ou de bonne gestion, est surtout une question de conditions de travail pour les gens. C'est en effet de cela que l'on parle avec l'externalisation. C'est en fait une sous-traitance déguisée la majorité du temps. Il est donc évident que l'urgence est encore plus accrue. D'ailleurs, c'est la position des syndicats qui lui ont fait savoir qu'ils souhaitaient que cela soit voté très rapidement parce qu'ils voient un certain nombre de cas exploser à cause de la pandémie.

Un député MCG indique que le groupe MCG s'oppose au gel, notamment pour certaines raisons évoquées, mais surtout parce qu'il avait déposé une proposition de motion qu'il a retirée du fait qu'il y avait ce projet de loi. S'il devait y avoir une obstruction ou un gel, le groupe MCG interviendrait au niveau de textes parlementaires.

Le président met aux voix la proposition de geler le PL 12544 :

Oui : 9 (2 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 1 UDC)

Non : 6 (1 EAG, 3 S, 2 MCG)

Abstentions : –

*La proposition est acceptée.*

## **Séance du vendredi 18 juin 2021**

**Audition de MM. Mauro Poggia, conseiller d'Etat chargé du département de la sécurité, de la population et de la santé, et Adrien Bron, directeur de la direction générale de la santé**

Le président note que M. Bron a dit que M. Poggia arrivera avec un peu de retard.

Le président rappelle que la commission a déjà eu la présentation de ce projet de loi par M. Poggia, en novembre 2020. Ensuite, elle avait auditionné la FEGEMS et l'AGEMS le 18 décembre 2020. Ensuite, la commission a décidé de geler ce projet de loi. Enfin, la commission a décidé de le dégeler et le président s'était engagé à l'agender rapidement, ce qui est fait aujourd'hui.

Le président aimerait savoir s'il y a eu du nouveau depuis la venue de M. Poggia, le 6 novembre 2020.

M. Bron indique que la situation est figée. C'est un projet de loi qui a été déposé assez rapidement après un arrêt de la Chambre administrative, il y a

environ deux ans. Tous les mouvements concernant les éventuelles réinternalisations ou les nouvelles externalisations ont, à sa connaissance, plutôt été mis en pause du côté des EMS. Il n'y a rien de nouveau de structurant dans la situation. Cela étant, M. Bron croit que tout le monde est dans l'attente de la clarification que ce projet de loi apportera.

M. Bron rappelle que, avec ce projet de loi, il s'agit de préciser dans la loi ce qui est autorisé comme externalisations et sous-traitances au sein des EMS, sachant que la loi actuelle est extrêmement succincte sur ce point. Elle précise simplement que la sous-traitance est interdite si elle vise à contourner les dispositions de la loi, notamment en terme salarial ou autre. En revanche, elle ne dit rien sur le périmètre de ce qui est autorisé. Le règlement précise aujourd'hui que les prestations de soins ne peuvent être durablement sous-traitées, mais ce n'est pas au rang légal. Il est ainsi apparu une série de situations où les partenaires sociaux ont alerté le département et le Grand Conseil sur le fait que des zones grises étaient potentiellement dépassées ou en tout cas étendues dans un sens pas forcément souhaité dans certains EMS où l'externalisation concernait des éléments en lien direct avec les patients, notamment sur le service ou le traitement du linge.

Après de nombreuses discussions, notamment en raison des motions qui ont été adressées au Conseil d'Etat, et après de nombreux débats avec les partenaires sociaux et les faïtières, il a été proposé une modification du règlement qui apportait des précisions. Il s'agissait de réaffirmer que la sous-traitance des soins n'est pas autorisée durablement. Ensuite, il est précisé, dans les directives, que l'on admet d'avoir une sous-traitance des soins jusqu'à hauteur du taux d'absentéisme. Evidemment, on autorise à remplacer les personnes absentes par des temporaires, mais pas au-delà. Il n'y a pas d'autorisation de sous-traitance des soins qui sont le cœur de métier des EMS. On attend de l'exploitant qu'il l'assume et qu'il ne le sous-traite pas.

Dans le règlement, il a également été précisé ce qui était, dans le fond, déjà dans la loi actuelle, c'est-à-dire que la sous-traitance ne doit pas conduire à contourner les dispositifs de la loi, notamment sur tout ce qui est salarial, assurances sociales, perte de gains, pour qu'il n'y ait pas de disparité de traitement sur ces sous-traitances. Ainsi, on ne peut être éligible pour effectuer une sous-traitance que pour autant que l'on respecte un certain nombre de points, notamment l'assurance perte de gains. Pour la formulation proposée, après de longues discussions, la ligne de conduite était de dire que tout ce qui est en lien direct avec les résidents devrait être vraiment l'exploitant avec lequel l'Etat a le contrat de prestations qui s'en occupe. Tout le reste peut être sous-traité aux conditions qui viennent d'être

évoquées. Il était donc proposé de définir que tout ce qui est linge plat, linge de forme, la confection des plats, une partie de la conciergerie, l'entretien des jardins, etc., comme étant éligible pour de la sous-traitance. Par contre, tout ce qui est service aux résidents et le traitement du linge des résidents eux-mêmes, cela doit être assumé par l'exploitant lui-même.

M. Bron indique que ces discussions ont permis d'arriver à un compromis puisque c'était d'entente avec les partenaires qu'il y avait cette proposition, sachant que cela maintenait légal le gros de ce qui existe aujourd'hui comme sous-traitance. En effet, le gros de la sous-traitance, c'est le linge plat, le linge de forme et la confection de la cuisine. Tout le reste concerne 10 à 15% des établissements, mais pas davantage. Le département avait ainsi pris ce règlement qui a été contesté par les entreprises de nettoyage. La Chambre administrative a estimé qu'il fallait un ancrage légal pour ces limitations de sous-traitance qui sont un peu plus fondées. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat arrive avec ce projet de loi qui monte au rang légal le fait que les soins ne peuvent pas être durablement sous-traités. Il rappelle également les conditions auxquelles on peut être éligible à la sous-traitance et il donne la compétence au Conseil d'Etat de régler par voie réglementaire le périmètre de ce qui est licite comme sous-traitance.

M. Poggia relève que, depuis des années, il y a une crainte exprimée par les syndicats, notamment celle d'une externalisation d'un certain nombre de tâches au sein des EMS. C'est une crainte que l'on peut comprendre, même si l'Etat est un peu schizophrène puisque, d'un côté, il demande aux EMS d'être les plus efficaces possible, c'est-à-dire d'avoir les coûts les plus faibles lorsque c'est possible et, d'un autre côté, on leur impose un certain nombre de règles. Il s'agissait donc de trouver un juste équilibre par rapport à ce qui peut être externalisé sans toucher la qualité des prestations aux résidents. Pour les soins, tout le monde est conscient que l'externalisation n'est pas possible ni même souhaitable. Par contre, pour certaines tâches, cela est possible. Pour la résidente d'EMS qui va faire une petite balade pour aller à la blanchisserie si son chemisier a déjà pu être lavé, on comprend bien qu'il y a une relation personnelle dans un tel cas. Par contre, quand il s'agit de laver et repasser les draps (le linge plat), on peut évidemment être efficace et le donner le cas échéant à l'extérieur pour que cela soit fait de manière industrielle.

Le président note que M. Bron évoque l'idée que les soins sont aujourd'hui externalisés pour l'engagement temporaire de remplaçants du personnel fixe qui est absent afin de pouvoir assurer la continuité des soins. Il demande si le projet de loi modifierait cette situation.

M. Bron répond négativement. Le projet de loi met au rang légal cette disposition qui est aujourd'hui dans le règlement.

M. Poggia précise que le règlement avait été trouvé sur la base d'un consensus suite à plusieurs séances de travail avec les acteurs concernés. Il est vrai qu'ils avaient regretté le recours fait par les entreprises de nettoyage qui souhaitaient que l'externalisation puisse avoir lieu et ont donc contesté l'interdiction faite aux EMS de le faire, en tout cas pour le nettoyage de proximité des résidents. En revanche, il va de soi que, s'il s'agit de nettoyer des locaux communs, voire de faire le jardin ou de nettoyer le bâtiment, on comprend qu'on peut le donner à une entreprise externe. Par contre, la femme de ménage qui vient dans la chambre, où elle va notamment saluer le résident ou la résidente, on voit bien qu'elle va au-delà du rôle de nettoyeuse. Elle a un rôle social et de proximité avec les résidents. Il est donc important que les résidents puissent reconnaître la personne qui vient dans leur chambre.

Un député PDC revient sur un ou deux points signalés aujourd'hui, mais qui avaient aussi été signalés lors de la précédente audition du département. Il se demande si le raisonnement qui a conduit à modifier la LGÉPA ne se base pas sur des prémisses erronées. Lors de la précédente audition, le département a dit que le personnel de service à table doit être engagé en fixe et ne doit pas être externalisé parce que les résidents ont besoin d'avoir ce contact régulier. Il est assez régulièrement dans des EMS, où il mange parfois, et il constate que c'est toujours le même personnel de service qui est là, même s'il est externalisé. D'ailleurs, il a même un taux d'absence plus bas que si on les engage définitivement. Il demande si les auditionnés ne pensent pas que leur appréciation des choses n'est pas tout à fait correcte.

Il note que les auditionnés ont donné le très bon exemple du nettoyage du linge plat et ils ont dit qu'il était normal de l'externaliser, de même que pour le linge professionnel. Quant au linge privé, il a bien aimé l'anecdote de M. Poggia sur la petite dame qui descend à la blanchisserie pour demander si son linge est prêt, ce qui crée le contact. Il faut toutefois relever qu'une partie des résidents ne descendent plus à la blanchisserie parce qu'ils sont empêchés de le faire. De plus, dans certains EMS, il n'y a même pas de blanchisserie pour des questions de locaux.

Il aimerait savoir si le département a chiffré le coût que représentera la réinternalisation de toutes les fonctions telles qu'elles sont prévues dans le projet de loi.

M. Poggia estime que tout exemple trouvera son contre-exemple. Effectivement, on pourrait théoriquement imposer aux entreprises externes qui mettent à disposition du personnel d'offrir cette stabilité. Il faut aussi voir



que ce projet de loi est le résultat d'un compromis entre la position des syndicats et du personnel qui craint pour son emploi et qui voudrait interdire toute externalisation et la position de certains exploitants d'EMS qui souhaiteraient avoir une totale liberté d'externaliser. Le département a essayé de trouver des lignes directrices qui fassent sens au niveau de l'intérêt des résidents. Toutefois, on pourrait aussi trouver des précautions qui aillent dans l'autre sens.

M. Poggia pense que, à un moment donné, les EMS ont besoin de calme et de stabilité. Tout cela a démarré par la volonté d'un groupe d'EMS d'externaliser de manière importante les questions de cuisine et de nettoyage. Cela a généré des mouvements de grève qui se sont vite étendus à tout le secteur avec des situations extrêmement douloureuses dans lesquelles on voyait des personnes en fauteuil roulant avec à côté d'elles du personnel qui disait que l'on touche à la qualité des prestations des résidents. Il est vrai que c'était une utilisation inappropriée de la situation, mais cela a créé un émoi dans tout le secteur. Certains proches de résidents ont été amenés à signer des pétitions en disant qu'ils soutenaient le personnel contre toute externalisation. On voit ainsi que l'émotion était très forte dans le secteur. Encore récemment, on a vu avec l'EMS de Vessy à quel point on peut utiliser très facilement ce secteur pour sensibiliser la population. En effet, on est tous très attachés à nos seniors parce qu'on espère tous devenir des seniors un jour. On pense ainsi que, quand la qualité est mise en danger, cela mérite une montée aux barricades. C'est à la suite de cette poudrière qu'un accord apaisant a été trouvé en essayant de mettre des limites acceptables pour les deux parties. Le département n'a pas voulu bousculer cet accord, qui était basé sur un consensus de toutes les parties, dans le cadre du projet de loi.

M. Bron ajoute que, pour le département, il n'y a pas de surcoûts sur ce projet de loi. Aujourd'hui, par rapport à ce qui aurait potentiellement été interdit par le règlement, il faut voir que 87% des EMS n'externalisent pas la restauration et le service de la cafétéria. Par contre, 83% externalisent la cuisine, or cela reste possible avec la proposition qui est faite. De même, 89% des EMS n'externalisent pas le nettoyage des chambres aujourd'hui. Pour le linge des résidents, 83% des EMS n'externalisent pas son nettoyage. Pour tout ce qui est technique et conciergerie, qui ne serait pas concerné par le projet de loi, 91% des EMS n'externalisent pas cela. Il y a deux ou trois petits EMS qui n'ont pas la possibilité de mettre des machines industrielles ni d'avoir un local pour faire du repassage, mais ce projet de loi ne révolutionnerait pas les choses. Par contre, il apporterait une clarification sur ce qui est possible comme évolution. Après, l'évaluation même du surcoût est impossible. Il est assez controversé de savoir à partir de quel volume il est

intéressant de sous-traiter et à partir de quel volume il est intéressant de réinternaliser. Evidemment, cela dépend des tarifs que l'on trouve sur le marché au temps T. Ce n'est donc pas une chose qui est facile à quantifier, mais ce qui est sûr, c'est que cela ne serait pas un bouleversement dans le secteur. Par contre, il est clair que ce serait une porte fermée aux idées de certains établissements pour essayer de trouver des moyens d'être plus efficaces par rapport aux volumes qu'ils ont.

M. Poggia ajoute que, lorsque le litige est né, le département a d'abord essayé de le régler *in situ* avec les EMS qui souhaitaient ces externalisations. Rapidement, l'argument invoqué par les dirigeants de ces EMS, c'est qu'ils ne souhaitaient pas faire d'économies. D'ailleurs, ils imposaient à la société qui allait reprendre l'activité les barèmes salariaux et la reprise du personnel de l'EMS aux mêmes salaires. On leur demandait ainsi quel était l'intérêt pour eux. Pour eux, c'était de ne plus avoir le souci des ressources humaines et de laisser cela à une société externe. Par exemple, quand quelqu'un est malade, c'est au moins directement remplacé par une grosse structure externe plutôt que de devoir régler cela à l'interne. C'est ce bénéfice premier qui était recherché plus qu'un bénéfice économique.

Le président note que c'est un vrai bénéfice pour les gestionnaires de l'EMS.

M. Poggia est d'accord, mais vu les salaires des directeurs d'EMS, il pense que la gestion RH peut entrer dans leur cahier des charges.

Un député MCG note qu'une nouvelle problématique qui est apparue est celle du salaire minimum à Genève. Dans le secteur de la blanchisserie, il y a un certain nombre d'entreprises travaillant sur Genève qui sont basées sur le canton de Vaud où il n'y a pas de salaire minimum. On sait que c'est un domaine économique où les marges sont très faibles et que c'est une activité où il y a beaucoup de main-d'œuvre. Il pense que l'externalisation est une bonne chose pour les grandes quantités. Il est également bien d'avoir du privé-public. Pour le gros linge, il n'y a pas une plus-value comme le fait de s'occuper des petits vêtements des pensionnaires directement au sein de l'EMS. On peut comprendre qu'il puisse y avoir une plus-value pour cela. Il y a quand même des masses de vêtements qui doivent être traitées. Quand on est dans cette logique, il y a une problématique délicate, d'autant plus qu'il peut y avoir des entreprises de blanchisserie qui ont peut-être une succursale à Genève, mais qui font faire le travail sur le canton de Vaud. Pour faire ce genre de choses, ils utilisent ainsi du personnel vaudois pour lequel il n'y a pas de salaire minimum. Il y a ainsi la problématique du salaire minimum qui pose beaucoup de problèmes, et ici cela en pose un. C'est quelque chose qui

n'était pas voulu à l'origine et qui ne pouvait pas être compréhensible par la population et peut-être même pas pour une bonne partie des décideurs.

Un député MCG aimerait savoir ce qu'il est possible de faire à ce niveau sur l'externalisation. Personnellement, il est favorable à une externalisation modérée et spécifique quand elle se fait de manière intelligente, mais il ne faut pas non plus que cette externalisation se fasse avec du dumping salarial vaudois.

M. Poggia pense que ce n'est pas tellement un problème d'externalisation, mais d'attribution des marchés. Sans doute, le salaire minimum à Genève va rendre moins intéressante l'externalisation, parce que la différence de salaires sera moins importante. Les entreprises qui postuleront, le cas échéant, devront adapter leurs prix, même si cela reste possible pour les linges plats où l'externalisation restera possible avec ce projet de loi et, là, il y a une concurrence d'entreprises. M. Poggia est sur le sujet en regardant comment les marchés sont attribués dans ce domaine. Il est vrai que les entreprises genevoises sont aujourd'hui pénalisées, surtout celles qui avaient les salaires les plus bas. Certains pourront dire que ce n'est que justice qu'on augmente les salaires. M. Poggia est d'accord, mais il faut encore être dans un niveau de concurrence adapté par rapport à des entreprises pour qui on n'exige pas l'application du salaire minimum. Un travail est en train d'être effectué à ce niveau parce que cela pose un réel problème si on prétérîte nos entreprises en leur imposant un salaire minimum. En soi, c'est certainement un bon objectif, mais il a un effet pervers.

Un député S demande s'il y a une buanderie aux HUG et si, le cas échéant, il ne serait pas bien pour les EMS d'y avoir recours.

M. Poggia confirme qu'il existe une buanderie aux HUG. Quant à ce que les EMS y aient recours, il faut savoir que certains y ont pensé et que certains l'ont même fait. Ainsi, un EMS a résilié son contrat avec une blanchisserie locale pour attribuer ce travail à la blanchisserie des HUG. Il n'y a rien d'illégal à la démarche, mais cela a contrarié M. Poggia. Il a même dit aux HUG qu'ils n'ont pas à son avis à entrer dans une situation de concurrence avec nos entreprises. Celles-ci n'ont pas à se faire voler du travail par des régies subventionnées. Même si on y gagne quelque chose au niveau général, on y perd en imposition. Il faut donc regarder le bilan global de l'opération et M. Poggia pense qu'il faut faire travailler les entreprises locales. Ce n'est pas le rôle des HUG de devenir un concurrent dans le domaine du nettoyage du linge.

Un député S estime que l'argument fondamental pour l'externalisation, c'est la rationalisation industrielle. Ainsi, ces entreprises ont une masse

générale telle qu'elles peuvent internaliser les coûts à un niveau plus bas. Il a posé la question sur les HUG parce qu'ils sont précisément dans cette démarche. Ils ont une grande buanderie dont les coûts sont tels que reprendre 15% du marché, cela ne change absolument pas la structure même des coûts. L'argument qui est opposé à cela, parce que les HUG auraient très bien pu le relever, c'est qu'on leur enlève des marchés.

M. Poggia fait remarquer qu'il ne s'agit pas de combler des trous de capacité des HUG. Ils ont déjà une masse importante de travail. Leur but n'est pas de grossir pour prendre le marché des autres. Maintenant, l'existence des HUG sur le marché est aussi de nature à faire en sorte que des concurrents aient des prix acceptables. Il est clair qu'on ne paierait pas le double à une entreprise locale simplement parce qu'elle est un contribuable alors que ses marges pourraient être réduites. Il ne s'agit pas non plus qu'elles travaillent au prix coûtant. On a besoin d'entreprises dans tous les secteurs, mais pas de mammoths dans un secteur qui rafle tous les marchés.

Un député MCG pense qu'il faut laisser les HUG avoir une certaine agilité et qu'ils se concentrent sur leurs activités principales. Ils ont déjà énormément de travail. Qu'ils s'occupent de blanchisserie pour eux-mêmes, on peut le concevoir, mais il pense que cela ne serait pas une bonne chose qu'ils s'occupent de la blanchisserie de tous les établissements du type des EMS et d'autres de tout le canton. Soit, on arriverait à un système un peu soviétique, soit il y aurait le risque qu'ils fassent une concurrence au niveau des prix sur ce marché pour le rafler au détriment de leurs autres activités. Il préfère qu'on investisse plus dans le médical et dans leur cœur de métier.

M. Poggia note que, dans le domaine de la distribution des repas à domicile, les HUG travaillent aussi pour l'IMAD. On se rend bien compte qu'il y a une expérience et un savoir-faire qui permet de répondre aux besoins. Cela étant, tout cela doit être bien observé et calibré. Il faut maintenir une saine concurrence pour que la qualité soit aussi au rendez-vous. Il ne faut pas que des entreprises comme les HUG, qui ont de grosses capacités, fassent disparaître d'autres entreprises qui font un travail tout aussi efficace et de qualité.

Le même député S a compris, concernant les repas, que les HUG ont un service de diététique tel que, eu égard aux personnes auxquels ils doivent s'adresser, la nourriture proposée par les HUG était meilleure. En effet, il était difficile pour certains restaurants de s'aligner sur des menus qui n'étaient presque pas rentables pour eux.

M. Poggia indique que c'est pour cela qu'il parlait du savoir-faire. Les HUG proposent effectivement 17 types de menus différents en fonction des besoins et des pathologies.

### *Discussion interne*

Le président demande quelle suite les commissaires souhaitent donner aux travaux sur ce projet de loi.

Un député MCG note que c'est le groupe EAG qui a fait la demande de dégeler ce projet de loi. Il y avait quelque part une sagesse parce que cela permet véritablement d'avancer sur ce sujet. Il pense qu'on s'est bien rendu compte que c'est quand même quelque chose vers quoi on doit aller. Il y a eu beaucoup de dialogue de part et d'autre avec les partenaires sociaux. C'est quelque chose qui peut convenir à tout le monde. C'est une question de bon sens aussi pour essayer d'apaiser les problèmes sociaux qu'il a pu y avoir dans le domaine des EMS et de la santé. Personne n'a à y gagner dans le fait d'avoir des crises à ce niveau. A long terme, personne n'y gagne véritablement. Il pense que c'est mûr pour que la commission vote ce projet de loi.

Un député PLR pense que ce projet de loi part d'une mauvaise prémisse qui est de dire que tout ce qui n'est pas internalisé est, par définition, mauvais et que tout ce qui n'est pas étatisé est mauvais pour les résidents, comme si une entreprise privée qui interviendrait en tant que sous-traitant ne pourrait pas offrir un service de qualité et comme si les dirigeants de ces EMS n'avaient pas à cœur que leurs résidents, qui souffrent d'un certain nombre de pathologies, ne soient pas bien traités. Il pense que c'est juste faux. Au contraire, il y a des entreprises privées actives dans les EMS qui font très bien leur travail et qui ont des employés réguliers qui entretiennent et développent des rapports avec les résidents.

Comme l'a dit M. Poggia, c'est schizophrénique. L'Etat veut essayer de limiter les coûts de la santé et, en fait, il bride complètement les acteurs de la santé pour qu'ils ne puissent pas le faire. Le résultat c'est des augmentations des coûts de la santé qui ont des percussions sur les assurances-maladie et sur les subventionnements que l'Etat va devoir accorder à ces EMS. Il faut rappeler qu'il y a un vieillissement important de la population. A un moment donné, il faudra faire un certain nombre de choix et l'idée de faire quelques économies ça et là, sous la responsabilité des dirigeants des EMS, en employant des entreprises privées qui font bien leur travail, cela ne choque pas ce député PLR. Le conseiller d'Etat a dit que, si un certain nombre d'EMS refusent l'externalisation, c'est que leurs employés se disent qu'ils

risquent de perdre leur travail parce que leur EMS va peut-être l'externaliser. On est donc aussi dans une lutte syndicale, sinon il faut aller au bout de la logique et créer un super-EMS étatisé qui s'occuperait exclusivement des personnes âgées. Cela serait aller au bout de la logique parce que l'on considère que le privé est mauvais. Cela serait une forme de soviétisation.

Ce même député PLR estime que ce projet de loi est mauvais et il votera donc contre celui-ci.

Un député PDC note que M. Poggia a parlé du début de la crise et du début des grèves qui ont été provoquées par l'attitude d'un EMS qui a tenté d'externaliser des prestations de cuisine et de service à table. Malheureusement, le directeur de cet EMS n'a pas du tout suivi les procédures légales, notamment celles prévues par le code des obligations en matière de licenciement collectif et de reprise du personnel et c'est ce qui a déclenché l'ensemble. Cela étant, il trouve que, à l'époque, la manipulation des résidents, qu'on est venu exhiber sur le trottoir d'un EMS dans leur fauteuil roulant, le tout appuyé par les syndicats, était parfaitement détestable pour l'ensemble du secteur. Les EMS sont partiellement subventionnés par l'Etat, notamment par les prestations complémentaires. Les autres financements proviennent des soins, c'est-à-dire sont pris en charge par la LAMal. Ils ont ainsi déjà de nombreuses contraintes qui leur sont appliquées par une multitude de directives et un contrat de prestations. Il faut rappeler que les EMS sont des institutions privées à l'exception de trois grands EMS publics. Il pense qu'il faudrait laisser à ces directeurs d'EMS, qui ont l'esprit d'entreprendre, le soin de choisir, pour le bien de leurs résidents, dans quelle direction ils veulent gérer leur établissement.

Il ne faut pas oublier qu'un directeur d'EMS est en contact constant avec les résidents, dont une bonne partie sont quand même capables de lui dire qu'ils ne sont pas contents. Il peut ainsi y avoir des vagues de contestations à l'interne, ce qu'un directeur ne souhaite pas. Celui-ci est aussi en contact avec les familles qui sont extrêmement exigeantes et, quand elles viennent visiter leur proche, elles exigent souvent d'avoir des contacts avec la direction et de pouvoir faire part de ce qui ne va pas.

Il rappelle que le Grand Conseil ou une de ses commissions a refusé l'internalisation des hommes et des femmes de ménages à l'Etat. Il trouverait donc un peu illogique que la commission ad hoc sur le personnel de l'Etat fasse le contraire dans le secteur des EMS sous prétexte qu'il est subventionné. Ce projet de loi ne l'a pas convaincu. Il souligne l'aspect schizophrénique de l'Etat qui demande régulièrement aux EMS de faire des économies et, en même temps, les empêche d'en faire. Le groupe PDC votera donc contre ce projet de loi.

Un député S note que, d'un point de vue économique, la logique voudrait qu'il y ait un effet de masse et de marché. A priori, on pourrait dire que le service serait maintenu, mais il y a quand même une histoire. On a vu ce qu'il s'est passé avec les bagagistes de l'aéroport, à l'époque, lorsque des entreprises externes se sont occupées de cette activité. Aujourd'hui, au niveau des conditions salariales, les gens travaillent sur appel. Parfois, des gens viennent travailler durant une heure ou une heure et demie. C'est un exemple de cette industrialisation et de l'économie qui fait fi des conditions sociales.

Un député S relève que le député PDC a parlé des nettoyeuses, mais elles ont perdu par rapport au statut qu'elles avaient auparavant. En effet, bien souvent, en passant d'un service paraétatique à un service privé, les conditions de travail se péjorent. Il est vrai qu'une loi sur le salaire est passée, mais il n'y a pas que le salaire dans les conditions de travail. S'agissant des EMS, eu égard à ce qui s'est passé dans d'autres services qui ont été externalisés, il ne voit pas la nécessité impérieuse de ces externalisations, puisque cela fonctionne actuellement. Il n'y a pas non plus des coûts démesurés. Le groupe socialiste appuiera donc ce projet de loi.

Une députée Ve estime que l'on pourrait parler durant des heures des coûts et des bénéfiques. Ici, on parle quand même de soins à apporter non pas à des voitures, mais à nos aînés. Ceux qui sont déjà allés dans des EMS savent que ce n'est pas toujours joyeux. Le fait qu'il y ait le plus possible, autour des résidents, des personnes qui bénéficient notamment de CCT ou de situations stables et qui ne sont pas sous-payées parce qu'elles appartiennent à des entreprises soumises aux marchés publics, elle pense que c'est quand même une bonne chose. On ne peut pas parler seulement de francs. Il faut aussi parler de la qualité des soins, et pas seulement des soins qui figurent dans les cahiers des charges, mais de l'ambiance et de la manière dont les gens se comportent avec les résidents d'EMS. Pour cela, il faut leur donner les meilleures conditions possibles, notamment en mettant un cadre clair qui peut rassurer à la fois le personnel et les résidents. Elle ne pense pas non plus que l'on puisse prouver que cela est plus cher que d'intégrer un certain nombre de prestations de soins.

Elle note que les entreprises que l'on mandate remplissent un mandat donné. Toujours en restant dans le cadre des conventions signées, par rapport au personnel qui est interne à l'EMS, il y a quand même des possibilités de flexibiliser leurs attributions ponctuellement, ce qui peut aussi dépanner.

Elle pense qu'il est vraiment intéressant de soutenir ce projet de loi qui a fait l'objet d'un compromis et qui permet de rassurer, tout en laissant des possibilités d'externalisations pour d'autres prestations. Pour elle, si on allait jusqu'au bout, elle trouverait bien que même le personnel de ménage soit

internalisé parce que ce sont des personnes qui sont quand même en contact avec les résidents. Il se trouve que le projet de loi ne va pas aussi loin. Il parle vraiment de prestations de soins. Elle estime qu'il faut donc soutenir ce projet de loi parce qu'il est issu d'un compromis et qu'il permet d'assurer une bonne ambiance et une bonne prise en charge de nos aînés.

Un député MCG constate qu'il y a deux visions de la société. Il y a une vision du néolibéralisme où l'on considère les personnes comme des objets ou comme une marchandise. Il y a aussi une vision plus étatique où l'on considère la personne comme un numéro. Il est vrai que, de manière un peu miraculeuse, ce projet de loi permet de se faufiler entre ces deux écueils. Il y a quand même des éléments de bon sens et une manière d'évaluer ce qui peut être du privé et ce qui peut être du public, ce qui n'est pas un exercice évident. En tout cas, le groupe MCG est convaincu que c'est dans cette direction que l'on pourrait aller dans le sens du bien-être des résidents et de leur famille. C'est la raison pour laquelle le groupe MCG soutiendra ce projet de loi.

Un député UDC aimerait rappeler qu'il existe des contrats de prestations au niveau des EMS qui sont très précis et qui comportent des cahiers des charges et des éléments très exigeants. A part les soucis qu'il y a eu à l'époque avec un EMS, qui, depuis, a été remis sur les rails sous la présidence de M<sup>me</sup> Loly Bolay et de son comité qui avait permis de redresser la barre, cela fonctionne relativement bien. La commission ad hoc sur le personnel de l'Etat parle souvent de souplesse et de transversalité. Il pense précisément qu'un des problèmes dans ce dossier, c'est un manque de souplesse. Il parlait de la problématique du nettoyage. C'est un domaine qu'il connaît puisqu'il a une entreprise qui fait, entre autres, du nettoyage depuis une trentaine d'années. Il rappelle qu'ils sont soumis à une CCT et qu'ils ne sont pas des négriers, que le salaire minimum est de 23,14 francs de l'heure, plus le treizième salaire et les vacances. On dépasse donc les 25 francs de l'heure. Par conséquent, ce sont des salaires décents et il n'a pas attendu le salaire minimum pour payer convenablement ses employés, y compris ceux qui sont en bas de l'échelle.

Il pense que le gros problème de ce projet de loi est que le salaire minimum a maintenant été voté. Il y a ainsi des entreprises romandes qui viennent par exemple de Sierre à Genève avec une succursale et un système de facturation ce qui leur permet de payer les employés en Valais moins cher qu'à Genève. C'est un paramètre essentiel dans ce dossier. Pour toutes ces raisons, le groupe UDC refusera l'entrée en matière sur ce projet de loi.

Un député PLR aimerait attirer l'attention des commissaires sur le fait que ce projet de loi, sous prétexte de garantir la qualité des soins et la qualité de



vie des résidents, ne pense qu'à garantir la sécurité du travail aux employés. Ce n'est pas une mauvaise chose, mais il faut être clair. Ainsi, tous les arguments qui ont été présentés et qui consistent à dire qu'il ne faut surtout pas externaliser parce que cela va pénaliser la qualité de vie et la qualité des soins, c'est de la manipulation des faits. Il peut assurer par son expérience que tous les professionnels qui interviennent dans le cadre de mandats d'externalisation (personnellement, il connaît mieux les EPH, mais le modèle de collaboration est le même) ont à cœur de faire correctement leur travail et parfois même de façon plus adaptée, parce qu'ils peuvent travailler de façon adaptée aux besoins et de manière souple. Si l'argument de certains est vraiment de vouloir sauvegarder la qualité de vie et la qualité des soins des résidents en EMS, il faut voter contre ce projet de loi, ce que le groupe PLR va faire.

Un député S demande pourquoi changer si rien ne change. Si, d'après M. Poggia, il n'y a pas de différence au niveau des coûts ni au niveau de la qualité, on peut se demander pourquoi démonter un système qui ne pose pas problème aujourd'hui. Si la qualité était exécrationnelle et que les coûts étaient démesurés par rapport au privé, il se poserait la question, mais, en réalité, il n'y a pas de raison de le faire. Ceci dit, il ne s'agit pas de mettre l'opprobre sur l'ensemble des entreprises de nettoyage du canton. Celle du député UDC et d'autres sont certainement tout à fait honorables, mais, avec ce système, il y a eu quand même des excès qu'il faut aujourd'hui corriger.

Un député UDC aimerait dire que ce projet de loi vient de la problématique d'un seul EMS où l'on a pris les résidents en otage en les faisant sortir dans la rue, ce qui est un véritable scandale. Dans ce cas, il y a eu un directeur qui n'a pas respecté le contrat de prestations et les procédures. Alors que c'est un sur 54 EMS, on fait une loi pour un EMS. C'est cela la problématique et c'est tout simplement inadmissible.

Un député PLR aimerait dire que les problèmes majeurs que l'on a eus en matière d'EMS ne se sont pas toujours produits dans les EMS privés, même s'ils sont majoritaires. On voit bien les problèmes qu'il y a eu à Vessy. Cela permet de relativiser la qualité des prestations délivrées par le public et par le privé. Par ailleurs, on est totalement schizophrène. On est en train de dire à des gens alors qu'on externalise l'EMS qu'ils ne peuvent pas eux-mêmes externaliser des tâches. L'intégralité de la prestation des EMS est ainsi externalisée par l'Etat, à l'exception de trois EMS publics, mais ils n'ont pas le droit d'externaliser. Enfin, sur la question du directeur et des ressources humaines, prétendre que, parce que les directeurs sont trop bien payés, selon M. Poggia, ils peuvent gérer en plus les RH, il faut relever que ce n'est pas parce qu'on est bien payé qu'on est un bon gestionnaire RH, l'inverse étant

également vrai. Il y a des directeurs qui n'ont aucune compétence RH, mais qui sont de bons directeurs, et pour qui la gestion du tournus du personnel pourrait s'avérer difficile et chaotique. Si on dit que c'est simplement parce que les directeurs sont bien payés qu'ils peuvent s'occuper des RH, il faudrait aussi dire que tous les directeurs d'EMS devraient avoir une formation RH, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Un député PLR relève que la direction prise par ce projet de loi va contraindre au regroupement d'EMS. Cela condamne en effet les petits EMS qui n'ont pas la capacité d'avoir tout en interne. Il faut aussi voir que, si, dans la grandeur de leur EMS, une fonction qu'ils ont l'obligation d'externaliser nécessite un emploi à 60%, ils ne pourront pas engager quelqu'un à 100%. Du coup, ils vont imposer, pour ce type d'emploi, un travail à temps partiel pour un employé qui souhaite peut-être travailler à temps plein. Pour les grands EMS, l'internalisation ne pose aucun problème. En revanche, pour les petits EMS, cela va poser un vrai problème. En réalité, on va faire en sorte que les EMS se regroupent ou, pour les plus petits, meurent.

Il demande si on veut que nos seniors aillent tous dans de grands EMS qui sont quand même souvent un peu plus impersonnels que les plus petits. Par rapport à la vocation de ce que l'on souhaite, à savoir une certaine continuité de la présence, c'est quand même dans un petit EMS où le nombre d'employés est plus réduit que le contact et les liens peuvent se faire plus facilement pour les résidents.

Si on internalise tout, il a la conviction que la situation des employés va se détériorer. Dans les petites structures, quand on internalise, on est moins bien loti quand on a deux emplois différents avec deux employeurs différents avec des situations, des salaires et des minimums différents que quand, par hypothèse, un employé d'une grande structure est délégué sur place. L'idée que d'être internalisé, surtout quand il s'agit de temps partiel, est plus favorable que d'être détaché d'une grande structure externe est totalement fausse. C'est même parfois l'inverse. Il faut avoir cela en tête.

Un député MCG note que la commission a parlé de la qualité des soins et des directeurs d'EMS. D'expérience, il peut dire que la qualité du directeur et celle du comité sont d'importance et le sont beaucoup plus que le problème de l'internalisation et de l'externalisation. Il a ainsi la conviction que la qualité de la direction et du comité est essentielle et l'est beaucoup plus que la politique d'internalisation et d'externalisation, même si celle-ci ne doit pas être négligée. Il y a en effet une problématique importante, comme on l'a vu aujourd'hui, mais c'est le côté humain au niveau de la direction qui est primordial.

## Vote

### *1<sup>er</sup> débat*

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 12544 :

Oui :	7 (3 S, 2 Ve, 2 MCG)
Non :	7 (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC)
Abstentions :	—

**L'entrée en matière est refusée.**

*Catégorie de débat préavisée : II (40 minutes)*

## Conclusions

Lors de ses auditions, le département de tutelle de ce secteur a rappelé que ce projet de loi est la résultante d'un échec devant la justice suite à un recours interjeté contre des dispositions allant dans le même sens, dispositions prises par voie réglementaire sur la base d'un accord entre l'Etat et les partenaires sociaux de ce domaine. A un moment donné, il était question d'externaliser certaines tâches dans les EMS. Deux EMS ont entamé une telle démarche, faisant craindre aux syndicats une perte de la qualité en faveur des résidents en attribuant des tâches à des sociétés externes.

Finalement, la sortie de crise a été trouvée par l'adoption d'un accord qui s'est retranscrit dans une disposition réglementaire du Conseil d'Etat pour assurer une mise en vigueur rapide. A la suite d'un recours indiquant que cette modification réglementaire n'avait pas de base légale suffisante, recours gagné, le département propose ce projet de loi. Plutôt que de donner le pouvoir au Conseil d'Etat, de manière large, de décider dans quels secteurs l'externalisation ne pouvait pas avoir lieu, il a été considéré comme plus transparent d'indiquer dans la loi les exceptions qui pouvaient être accordées.

Ce projet de loi a donné lieu à des débats intéressants, en particulier à la suite des auditions des associations faîtières du secteur, la Fédération genevoise des EMS (FEGEMS) et l'Association genevoise des EMS (AGEMS). Pour ces deux organisations, les externalisations ne sont pas un objectif en soi, mais doivent permettre, dans certains cas bien déterminés, soit de dégager des économies d'échelle, soit de mieux gérer les absences du personnel, soit de donner à des entreprises externes des travaux qui ne peuvent être réalisés en interne pour des raisons de logistique (blanchisserie notamment). Il a été rappelé à réitérées reprises que les secteurs des soins ne pouvaient en aucun cas être externalisés ou sous-traités, ce qui paraît logique.

Le département a d'ailleurs confirmé que si plus de 80% des EMS externalisaient les activités de cuisine, 80% d'entre eux ne délègueraient pas d'autres activités. Les faitières ont toutes deux confirmé que l'externalisation des cuisines permettait d'avoir recours à une diététicienne que certains d'entre eux, en particulier les moins grands, ne pouvaient pas engager, et que cela facilitait grandement la tâche des directions en cas d'absences subites du personnel de cuisine qui, en cas d'externalisation, pouvait être remplacé plus rapidement.

Il a été souligné également que ce personnel de cuisine est très stable et que son taux d'absentéisme est inférieur à celui de 8% évoqué pour le personnel engagé formellement par les EMS.

Les faitières auditionnées n'ont pas donné l'impression d'être enthousiasmées par ce projet de loi, craignant que le Conseil d'Etat, au moment de l'élaboration du règlement d'application de cette nouvelle disposition, ne procède pas à une concertation avec elles. Toutes deux ont d'ailleurs déclaré que la situation actuelle, résultant d'un accord tripartite (Etat, syndicats et patronat), leur convenait parfaitement.

Il a aussi été rappelé par la majorité de la commission qu'à la suite d'une recommandation de la Cour des comptes datant de 2015, le secteur des EMS ne pouvait plus être soumis aux dispositions de la loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF) et que, par conséquent, le département devait procéder à une refonte complète de la LGÉPA. Cette refonte est d'ailleurs en cours, et devrait faire l'objet d'un projet de loi du Conseil d'Etat avant la fin de la présente législature. C'est ce qui avait motivé d'ailleurs la majorité de la commission à accepter le gel de ce projet lors de sa séance du 5 février 2021, jugeant plus sage de légiférer de façon plus large et cohérente plutôt que de modifier à la hâte un seul article.

Qui plus est, il a été rappelé à juste titre que la R 841-A qui préconisait l'internalisation des services de nettoyage œuvrant au sein de l'Etat avait été refusée. On peut se demander dès lors pourquoi l'Etat ne pratique pas dans son périmètre d'action des éléments qu'il souhaite imposer à des entités subventionnées.

Enfin, il a été rappelé aussi à plusieurs reprises qu'une gestion trop rigide des externalisations et des sous-traitances allait surtout péjorer les petits établissements qui pourraient alors disparaître.

Enfin, les représentants du secteur ont bien rappelé que le vieillissement de la population, l'augmentation du nombre de personnes atteintes de troubles psychogériatriques ainsi que la gestion de la crise sanitaire actuelle constituaient leurs principales préoccupations et que les problèmes

d'externalisations – assez marginaux, comme l'a rappelé le département – n'en étaient pas une.

Le projet de loi a été « dégelé » à la demande du groupe EAG qui a agité à cette occasion le spectre d'une détérioration de la qualité de vie des résidents – détérioration que l'on n'a pas constatée, malgré l'impact important et douloureux dû à la COVID-19.

Finalement, c'est à 7 contre 7, en l'absence du groupe EAG, que le refus de ce projet de loi est intervenu.

En conclusion, et compte tenu de ce qui précède, nous appelons une majorité claire de ce Grand Conseil à refuser ce projet de loi et à suivre attentivement l'évolution des travaux qui aboutiront à une nouvelle loi régissant le secteur des EMS.

## **Projet de loi (12544-A)**

### **modifiant la loi sur la gestion des établissements pour personnes âgées (LGEPA) (J 7 20)**

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

#### **Art. 1      Modifications**

La loi sur la gestion des établissements pour personnes âgées, du 4 décembre 2009, est modifiée comme suit :

#### **Art. 27 (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> Les prestations de soins ne peuvent être externalisées ni durablement sous-traitées.

<sup>2</sup> Concernant les autres prestations, le Conseil d'Etat détermine par voie réglementaire celles qui peuvent être externalisées ou sous-traitées, ainsi que les modalités de contrôle.

<sup>3</sup> L'externalisation et la sous-traitance sont dans tous les cas interdites lorsqu'elles contournent les dispositions de la présente loi et ne sont permises que pour autant que l'employeur certifie :

- a) qu'il est à jour avec le paiement des cotisations sociales du personnel et que la couverture de ce dernier en matière d'assurances sociales est garantie conformément à la législation en vigueur ;
- b) qu'il est lié par la convention collective de travail de sa branche applicable à Genève ou qu'il a signé, auprès de l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail, un engagement à respecter les usages de sa profession en vigueur à Genève, notamment en ce qui concerne la couverture du personnel en matière de retraite, de perte de gain en cas de maladie, d'assurance-accidents et d'allocations familiales ;
- c) qu'il présente des garanties quant à sa capacité économique et financière.

<sup>4</sup> Dans le cas d'une externalisation ou d'une sous-traitance des prestations visées à l'alinéa 2, l'établissement garantit qu'il n'a pas d'intérêt économique avec le fournisseur de prestations.

**Art. 42, al. 9 (nouveau)***Sous-traitance*

<sup>9</sup> Les établissements et résidences ont un délai de 2 ans à compter de l'entrée en vigueur de la modification de l'article 27, du ... (*à compléter*), pour s'y conformer.

**Art. 2      Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

*Date de dépôt : 19 juillet 2021*

## RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

### **Rapport de M. François Baertschi**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Actuellement, la situation est bloquée dans le secteur des EMS, suite à un grave conflit social. Ce projet de loi, qui est modéré, permettra de sortir de la situation actuelle qu'il n'est pas souhaitable de voir perdurer.

Actuellement, la situation doit être clarifiée et ce projet de loi le permet.

L'externalisation des tâches dans les EMS a créé une vraie crise, avec pétition signée par des pensionnaires et actions syndicales. Suite à un travail fructueux du département, la situation s'est stabilisée et nous avons pu retrouver une situation pacifiée.

Comme l'a indiqué le directeur de la direction de la santé, M. Bron, « la situation est figée. C'est un projet de loi qui a été déposé assez rapidement après un arrêt de la Chambre administrative, il y a environ deux ans. Tous les mouvements concernant les éventuelles ré-internalisations ou les nouvelles externalisations ont, à sa connaissance, plutôt été mis en pause du côté des EMS. Il n'y a rien de nouveau de structurant dans la situation. Tout le monde est dans l'attente de la clarification que ce projet de loi apportera. »

Pourtant, en commission, ce projet de loi a été refusé par 7 voix contre 7.

En effet, le débat a versé dans une idéologie stérile avec deux conceptions artificielles de la société. Il y a d'abord une vision du néolibéralisme où l'on considère les personnes comme des objets ou comme une marchandise. Il y a par ailleurs une vision plus étatique où l'on considère la personne comme un numéro. Pourtant, de manière un peu miraculeuse, ce projet de loi permet de se faufiler entre ces deux écueils grâce au bon sens et à une évaluation fine de ce qui peut relever du privé ou du public.

Dans tous les cas, le groupe MCG est convaincu que c'est dans cette direction que l'on pourrait aller dans le sens du bien-être des résidents et de leurs familles. C'est la raison pour laquelle le groupe MCG soutiendra ce projet de loi.



Dans ce projet de loi, « il s'agit de préciser dans la loi ce qui est autorisé comme externalisations et sous-traitances au sein des EMS, sachant que la loi actuelle est extrêmement succincte sur ce point », comme l'indique M. Bron. Il est simplement précisé que la sous-traitance est interdite si elle vise à contourner les dispositions de la loi, notamment en termes salariaux ou autres. En revanche, elle ne dit rien sur le périmètre de ce qui est autorisé. Le règlement précise aujourd'hui que les prestations de soins ne peuvent être durablement sous-traitées, mais ce n'est pas au rang légal. Les partenaires sociaux ont ainsi alerté le département et le Grand Conseil sur le fait que des zones grises étaient potentiellement dépassées ou en tout cas étendues dans un sens pas forcément souhaité dans certains EMS où l'externalisation concernait des éléments en lien direct avec les patients, notamment sur le service, le traitement du linge et autres.

On relève qu'il n'y a pas d'autorisation de sous-traitance des soins, cœur de métier des EMS, mais davantage de souplesse et de cadrage pour d'autres domaines où il est possible de sous-traiter.

**Mais la responsabilité revient toujours aux EMS. A ce titre, on a pu relever un certain nombre d'abus dont l'engagement abusif de personnel frontalier ou des erreurs de gestion de certains EMS. Ce sont les questions centrales qui ne figurent pas dans ce projet de loi.**

Pour toutes ces raisons, nous vous demandons, Mesdames et Messieurs les députés, de soutenir le présent projet de loi.

*Date de dépôt : 18 août 2021*

## RAPPORT DE LA DEUXIÈME MINORITÉ

### **Rapport de M. Amanda Gavilanes**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La sous-traitance, lorsqu'elle s'applique à des prestations de soins aux résidentes et résidents en EMS, pose deux problèmes principaux. D'une part, elle ne permet pas d'assurer un suivi régulier et stable des résidents. Leur grand âge requiert, en effet, qu'ils soient encadrés par une équipe soignante avec laquelle ils peuvent tisser des liens. Dans ce contexte particulier, les aides ménagères – catégorie directement concernée par ce projet de loi – font partie intégrante de l'équipe de soin. D'autre part, elle instaure une inégalité de traitement entre le personnel employé par les EMS, soumis aux conditions sociales et salariales imposées aux établissements pour personnes âgées, et celui employé par des entreprises privées qui ne connaissent pas les mêmes contraintes légales.

D'un point de vue économique, la sous-traitance se justifie notamment à travers la volonté d'offrir des prestations équivalentes au public cible à un moindre coût. On souhaiterait, par-là, qu'il y ait un effet de masse et de marché. A priori, le service et la qualité des prestations seraient maintenus. Or, ce serait ignorer l'histoire récente des externalisations des prestataires dans notre canton. A Genève, l'exemple des bagagistes de l'aéroport est emblématique des dysfonctionnements qui découlent des sous-traitances. Leurs conditions salariales et sociales se sont tellement dégradées que nombre d'entre eux travaillent sur appel. Il arrive souvent que certains d'entre eux viennent travailler durant une heure ou une heure et demie seulement. C'est l'exemple type de l'économie qui fait fi des conditions sociales.

Bien souvent, en passant d'un service paraétatique à un service privé, les conditions de travail se péjorent. Malgré l'introduction d'un salaire minimum dans le canton de Genève et l'amélioration financière que cela suppose, il serait réducteur de croire que les conditions de travail se résument à l'aspect financier. S'agissant des EMS, eu égard à ce qui s'est passé dans d'autres

services qui ont été externalisés, il n'existe pas de nécessité impérieuse d'externaliser ces prestations, car le fonctionnement actuel est efficient et les coûts qu'il engendre ne sont pas disproportionnés.

Lors de ces travaux, la commission ad hoc sur le personnel de l'Etat a considéré que la situation actuelle n'était pas suffisamment préoccupante pour entrer en matière sur ce projet de loi. Il s'agit clairement d'une mauvaise évaluation de la situation de précarité dans laquelle se trouve le personnel des EMS travaillant pour des prestataires de service externes. Il est du devoir de l'Etat de garantir une égalité de traitement et des conditions de travail dignes et respectueuses à toutes et tous. Ce que demande ce projet de loi s'inscrit dans cette ligne.

C'est pourquoi nous vous demandons de voter l'entrée en matière sur ce projet de loi et de l'accepter.

*Date de dépôt : 17 août 2021*

## RAPPORT DE LA TROISIÈME MINORITÉ

### **Rapport de M. Ruth Bänziger**

Mesdames les députées,  
Messieurs les députés,

L'entrée en matière sur le projet de loi 12544 a été refusée de justesse par la commission ad hoc sur le personnel de l'Etat par 7 voix pour et 7 voix contre. Cela malgré plusieurs auditions à teneur favorable au projet.

Ce projet de loi vise à mieux cadrer la sous-traitance ou l'externalisation dans les établissements pour personnes âgées en précisant dans la loi la non-externalisation des prestations de soins et en créant la base légale nécessaire afin de pouvoir fixer par voie réglementaire les conditions d'externalisation ou de sous-traitance pour les autres services. Les dispositions prévues par le projet de loi sont celles qui avaient été auparavant acceptées par les partenaires sociaux et les syndicats sous forme réglementaire.

L'objectif de la loi est tout d'abord d'assurer un encadrement médico-social ou des prestations sociohôtelières proches des résidents afin de garantir une qualité optimale du suivi au quotidien. Il n'y a pas que le personnel soignant ou les animateur·trices qui sont en relation avec les résident·es. Un maximum d'échanges et d'interactions sont rendus possibles si tout le personnel chargé des prestations de soins jouit d'une situation de travail stabilisée, bénéficie des conditions de travail imposées aux établissements pour personnes âgées, suit les mêmes directives et est soumis aux mêmes contrôles en étant au sein d'une seule entité. Qu'il soit chargé du nettoyage, des soins aux résidents ou du service à table, le personnel doit être formé, informé et disposer de temps d'écoute.

Les acteurs du secteur sont en attente des clarifications que ce projet de loi apportera suite à un arrêt de la Chambre administrative, il y a environ deux ans. Ce dernier, suite à un recours des entreprises de nettoyage, a reconnu l'absence de base légale du règlement précisant que les prestations de soins ne peuvent être durablement sous-traitées comme externalisations et sous-traitances au sein des EMS. Rappelons que ce PL a été déposé le 26 juin 2019 !

Tous les éléments semblaient donc réunis pour que ce projet de loi soit voté dans un délai raisonnable suivant son dépôt. Suite aux auditions, hormis un potentiel amendement demandant que le règlement à établir par le Conseil d'Etat, introduit à l'art. 27, al. 2 de la loi, le soit en concertation, ce projet aurait dû faire l'unanimité.

Las, encore raté, car « certain·es » se sont demandé s'il n'y aurait pas une possibilité d'économiser de l'argent sur le dos de nos aînés. Ou encore, à choisir : ne préférons-nous pas économiser dans le soin aux aînés plutôt que dans la formation ou d'autres prestations sociales ? « Certain·es » semblent ignorer que nous n'avons pas à choisir et que les hypothétiques économies escomptées par le refus de ce projet de loi sont non avérées, sans compter que le manque d'éthique dont font preuve certain·es se passe de tout commentaire.

Concernant les économies, dans la mesure où le sous-traitant ou l'organisme externe prenant en charge des prestations devront notamment souscrire à la CCT de la branche et garantir une bonne couverture des prestations sociales, le différentiel semble de faible ampleur, d'autant plus qu'il faut encore compter la marge que prennent les entreprises. Sans compter qu'il faut aussi tenir compte des économies d'échelle et de formation réalisées en internalisant les prestations. En fonction des besoins, le personnel peut être temporairement affecté d'autres tâches ou assurer des remplacements en interne.

La difficulté d'adaptation des EMS aux dispositions de la loi n'est pas un argument sachant que le projet de loi permet de maintenir la majeure partie de ce qui existe aujourd'hui comme sous-traitance dans certains établissements, comme le linge plat, le linge de forme et la confection de la cuisine.

Enfin, le souci de ne pas laisser de marge de manœuvre et de liberté de gestion aux directions des établissements s'avère être également erroné au vu de l'accueil positif manifesté lors des auditions.

En conclusion : le vote de ce projet de loi est attendu depuis 2 ans, il répond à un arrêt de la Chambre administrative, les conditions-cadres sont acceptées par l'ensemble des acteur·trices et il permet d'assurer un encadrement de qualité pour nos aîné·es.

Mesdames les députées, Messieurs les députés, nous vous invitons par conséquent à voter l'entrée en matière de ce projet de loi et à le voter.