

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 30 mars 2022

Projet de loi

modifiant la loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton (1er train) (LRT-1) (A 2 05)

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

Art. 1 Modifications

La loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton (1^{er} train), du 18 mars 2016 (LRT-1 – A 2 05), est modifiée comme suit :

Art. 4, al. 2 (nouvelle teneur), al. 4 et 5 (nouveaux, les al. 4 à 8 anciens devenant les al. 6 à 10)

Personnes à domicile – Tâches des communes

² Sous réserve des alinéas 4 et 5, les communes sont exclusivement compétentes pour les tâches de proximité, à savoir :

- a) favoriser la participation des personnes âgées dans tous les domaines de la vie sociale;
- b) lutter contre leur isolement;
- c) les soutenir dans toutes les tâches de la vie quotidienne qui ne sont pas de la compétence exclusive du canton au sens de l'alinéa 7;
- d) les informer, ainsi que leur entourage, sur les prestations existantes.

⁴ Le Conseil d'Etat établit par voie de règlement le socle minimal des prestations visées à l'alinéa 2, après concertation avec les communes.

⁵ Il fixe, par règlement, les modalités de prise en charge ou de délégation, par les communes, d'une consultation sociale pour personnes âgées. A défaut, il fixe les modalités financières de la prise en charge par les communes de la consultation sociale délivrée au sens de l'article 101bis, alinéa 1, lettre a, de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, du 20 décembre 1946.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Michèle RIGHETTI

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les Députés,

L'isolement tue. Plusieurs études le démontrent depuis longtemps: l'isolement social est un facteur de dégradation des conditions de vie et de santé très important, en particulier pour les personnes âgées. A l'inverse, des prestations de proximité et le maintien d'un tissu social fort représentent les fondements de toute politique de prévention, en particulier des troubles cognitifs ou d'accidents pouvant conduire une personne à la perte d'autonomie et à son institutionnalisation. C'est pourquoi le présent projet de loi vise à renforcer la législation actuelle en matière de prestations de proximité, dont la responsabilité incombe aux communes, en confiant au Conseil d'Etat une compétence réglementaire afin d'assurer un niveau minimal de prestations sur l'ensemble du territoire cantonal.

1. Bilan de la LRT-1

Le 18 mars 2016, le Grand Conseil a adopté à une très large majorité (86 oui contre 5 non) le premier train de mesures sur la répartition des tâches entre les communes et le canton (loi 11761 – LRT-1). Le PL 11761 avait fait l'objet d'une concertation avec l'Association des communes genevoises (ACG) et en avait reçu un soutien unanime. Cette loi devait clarifier les responsabilités respectives du canton et des communes dans de nombreux domaines qui connaissaient, jusque-là, des enchevêtrements problématiques. Cela a concerné certaines dispositions relatives à l'aide sociale, aux locaux décentralisés de l'Hospice général et de l'IMAD, ainsi que des éléments liés à la signalisation routière de proximité, mais aussi un pan important, celui de l'aide aux personnes âgées.

Cinq ans après l'entrée en vigueur de cette loi, force est de constater que si les premiers points ont été mis en œuvre sans difficulté majeure, la situation sur le front du soutien aux personnes âgées reste très insatisfaisante. La LRT-1 place sous la responsabilité du canton les prestations d'aide pratique aux personnes âgées dont l'état de santé ou de dépendance nécessite des soins réguliers. En revanche, elle attribue aux communes la tâche noble d'assurer ces prestations de proximité aux personnes âgées qui n'ont pas encore besoin de l'intervention régulière d'un réseau de soins (art. 4, al. 2). S'agissant de tâches de proximité, la pertinence de leur attribution aux communes n'est pas discutable. En s'appuyant sur cette proximité, cette politique d'aide aux tâches

de la vie quotidienne et d'activation des compétences sociales et cognitives par la lutte contre l'isolement doit constituer un pan important de prévention et de cohésion sociale. Une intervention en amont des réseaux communaux de proximité permet en effet très souvent d'éviter ou de retarder la perte d'autonomie, des accidents ou des situations de détresse pouvant conduire à des placements sous curatelle ou en institution. C'est d'ailleurs à ce titre que la loi sur l'organisation du réseau de soins en vue du maintien à domicile (LORSDom; rs/GE K 1 04), adoptée en janvier 2021, confie aux communes le statut de partenaires du réseau de soins.

Pourtant, malgré de nombreux échanges entre le Conseil d'Etat et l'ACG, la mise en œuvre de cet article 4, alinéa 2, par les communes reste pour le moins disparate, voire dans la plupart des cas inexistante. Un projet pilote a été mis sur pied avec succès dans une grande commune, une autre pratiquait déjà avant l'entrée en vigueur de la LRT-1 une politique de visite à domicile des seniors afin de combattre leur isolement et d'identifier des situations à risque. Globalement toutefois, le tableau est peu réjouissant. C'est pourquoi le département de la cohésion sociale, dès 2018 et de manière plus régulière en 2019 et au cours de l'année 2020, a entretenu un contact étroit avec la présidence de l'ACG pour que celle-ci s'entende sur des bonnes pratiques pour la mise en œuvre de cette prestation. La problématique du financement de Pro Senectute, ainsi que celle de doter le fonds intercommunal d'une vocation sociale, étaient également au cœur des préoccupations dès 2019.

Le comité de l'ACG a été invité, début 2021, à se prononcer sur un document qui formulait de manière souple les principaux objectifs de mise en œuvre. La majorité des communes représentées au sein du comité a alors émis le souhait que le Conseil d'Etat soit chargé de fixer les exigences détaillées en la matière par le biais d'un règlement, afin d'assurer aussi la pertinence et la cohérence des actions menées, cette compétence réglementaire attribuée au Conseil d'Etat devant permettre enfin aux communes de connaître le socle des prestations attendues d'elles.

Le présent projet de loi vise à donner au Conseil d'Etat cette compétence réglementaire.

2. Consultation des communes et règlement d'application

Un avant-projet de loi a été soumis à consultation en juin 2021 auprès des communes, qui l'ont préavisé favorablement à l'unanimité lors de l'assemblée générale de l'ACG du 23 juin 2021. Cet accord était assorti d'une demande d'amendement, requérant que le règlement ne soit pas adopté « après consultation des communes », mais « en accord » avec elles.

Le présent projet de loi prend partiellement en considération cette demande. Il remplace la « consultation » par la « concertation ». Une consultation se déroule en amont de la prise de décision. Il n'y a aucune obligation en termes de prise en compte de ces contributions dans la décision finale et de justification vis-à-vis de cette décision. La concertation, quant à elle, intervient en amont ou en aval de la création du projet. Autrement dit, elle mobilise les participants aussi bien au cours de l'élaboration du projet que pour discuter des modalités de mise en œuvre. Elle suppose une action collective pour débattre et enrichir le projet. Toutefois, la décision finale revient, tout comme pour la consultation, au Conseil d'Etat qui n'est pas tenu de parvenir à un accord complet avec les communes, ceci afin de limiter les risques de blocages institutionnels.

Néanmoins, comme on le verra plus loin, le Conseil d'Etat a d'ores et déjà travaillé au cours de l'automne 2021 et au début 2022 en étroite collaboration avec les communes. Le règlement qu'il proposera d'adopter si le présent projet de loi est adopté, a été élaboré conjointement avec les communes et approuvé à l'unanimité par l'assemblée générale de l'ACG du 23 février 2022.

3. Les prestations de consultation sociale pour seniors

Cette compétence réglementaire est aussi importante pour permettre d'assurer l'avenir de la consultation sociale, délivrée à ce jour à Genève principalement par Pro Senectute. En effet, Pro Senectute est chargée par la Confédération d'offrir un certain nombre de prestations aux personnes âgées. Ces prestations sont définies à l'article 101bis de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, du 20 décembre 1946 (LAVS; RS 831.10). Pro Senectute est en outre chargée par la Confédération d'attribuer aux personnes âgées des prestations financières ponctuelles pour répondre à certaines difficultés spécifiques, en application des articles 17 et 18 de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, du 6 octobre 2006 (LPC; RS 831.30).

La principale prestation délivrée par Pro Senectute est à ce titre sa consultation sociale. Un peu plus de 2 100 personnes âgées dans notre canton bénéficient, chaque année, d'une consultation sociale professionnelle pour les aider dans leurs démarches auprès des assurances, des services sociaux, mais aussi d'autres tiers, pour un suivi psychosocial, des conseils dans la formulation de directives anticipées, voire une coordination avec les services chargés de la législation sur la protection de l'adulte.

Cette prestation de consultation sociale est prise en charge à 50% par la Confédération. Dans le cadre des travaux préparatoires de la LRT-1 (PL 11761), il avait été rappelé que cette prestation, essentielle dans le cadre du soutien aux seniors vivant à domicile, pouvait être déléguée à Pro Senectute, ce qui était explicitement mentionné dans l'exposé des motifs de la LRT-1. L'heure de travail d'une assistante ou d'un assistant social ne coûterait ainsi plus que 80 francs à la commune, au lieu du coût total de 160 francs. Il était donc imaginé que les communes prendraient à leur charge le solde de ce financement.

Certaines communes ont effectivement mandaté Pro Senectute pour le suivi de leurs seniors, et d'autres se sont dotées de services sociaux adaptés pour délivrer elles-mêmes la prestation sans recourir aux financements fédéraux. Mais la majorité n'a pour l'instant engagé aucune relation avec cette organisation, sans s'être pour autant dotée de services autonomes capables de délivrer la même prestation. Pro Senectute se trouve donc à devoir offrir des prestations à plus de 2 100 personnes dans le besoin, mais en n'étant indemnisée qu'à 50% pour ce travail. Pro Senectute a donc progressivement épuisé ses réserves financières au cours des dernières années. Elle risque de devoir, à terme, licencier le personnel chargé de la consultation sociale. Genève perdrait alors non seulement un partenaire précieux et de référence en matière d'appui social aux personnes âgées, mais également tout le bénéfice des aides fédérales à ce partenaire.

Devant la situation de Pro Senectute, le département de la cohésion sociale a réuni en 2019 les instances dirigeantes de l'ACG et les a priées de s'entendre sur des modalités de prise en charge de ce coût (d'environ 1 million de francs par an), par exemple en sollicitant le fonds intercommunal doté d'une fortune de près de 17 millions de francs, dont 12 millions de francs disponibles à court terme (au 31.12.2019). Dans l'urgence, l'organe gérant le Fonds de répartition des bénéficiaires de la Loterie Romande et une fondation privée genevoise ont accepté de couvrir ce déficit pour 2020 et 2021 afin que les communes disposent du temps nécessaire pour parvenir à un accord.

Les discussions ont été reprises au printemps 2021 par la délégation du Conseil d'Etat aux communes et le bureau de l'ACG. L'ACG n'avait dans l'intervalle pas trouvé d'accord pour la prise en charge de cette subvention à Pro Senectute.

Le Conseil d'Etat n'entend pas laisser cette situation s'enliser au détriment de milliers de personnes âgées. Afin d'assurer la pérennité de Pro Senectute dans notre canton, il sollicite donc la délégation de compétence pour définir, par voie de règlement, les modalités de prise en charge par les communes du résiduel, après subventions fédérales, des consultations sociales de Pro

Senectute. Selon les données 2020, il s'agit d'une somme de 960 000 francs. Notons que, par ailleurs, le travail de Pro Senectute a permis, en 2020, de verser environ 970 000 francs de prestations financières fédérales. Celles-ci seraient définitivement perdues si l'on ne parvient pas rapidement à assurer le soutien indispensable à cette entité.

A l'origine, le Conseil d'Etat souhaitait introduire par voie de règlement l'obligation, pour chaque commune, de payer le coût net des prestations de consultation sociale de Pro Senectute, au prorata du nombre de ses habitants qui en aura bénéficié. Cela aurait garanti à chaque personne âgée le libre choix, pour sa consultation sociale, entre Pro Senectute ou le service social de la commune, lorsqu'il y en a un. Les communes ont toutefois insisté pour ne pas être contraintes de collaborer avec Pro Senectute et de disposer du libre choix entre la délivrance de la consultation par leur propre service social, ou sa délégation à une entité tierce, qui peut être Pro Senectute. La facturation peut se faire à l'unité, ou alors, si la commune le préfère, sur la base d'un contrat de subventionnement. Seules les communes disposant d'un service social compétent et suffisamment doté, capable d'assurer la même qualité de prestations, en propre ou par délégation, pourront être exonérées de la charge de soutien à Pro Senectute.

Le présent projet de loi, ainsi que le règlement d'application négocié avec les communes et qui pourra être adopté par le Conseil d'Etat après l'adoption du présent projet de loi, privilégie un autre axe. Il oblige les communes à assurer la consultation sociale, quitte à la déléguer à des tiers. Lorsque ce tiers est Pro Senectute, le règlement indique que l'indemnisation de ce tiers ne se fait qu'à hauteur du coût résiduel après le versement des subventions fédérales. A défaut, cette règle s'appliquerait aux communes qui n'auraient prévu aucun dispositif.

4. Description minimale des prestations visées

Les prestations visées par l'article 4, alinéa 2 LRT-1 ont été identifiées à plusieurs reprises et ont fait l'objet, de manière récurrente, de communications aux communes. Celles-ci ont toutefois régulièrement estimé que ces communications manquaient de précision, raison pour laquelle elles souhaitaient que ces éléments soient formalisés dans un règlement.

La compétence réglementaire ne pourra avoir pour effet d'imposer aux communes des prestations allant au-delà de leurs compétences prévues par la loi. Il s'agit d'explicitier comment doivent s'entendre les prestations mentionnées aux lettres a à d de l'article 4, alinéa 2, afin de répondre à la demande de clarification exprimée par les communes. Le règlement se limite

à déterminer le socle des prestations minimales, les communes pouvant aller au-delà.

Le règlement contiendra les chapitres suivants :

1. Principes
2. Identification des bénéficiaires
3. Prestations
4. Données personnelles et coordination avec le réseau de soins

Nous donnons ci-après quelques orientations relatives à ces chapitres.

4.1. Principes

Ce chapitre exposera les buts du règlement et définira de manière précise le champ d'application des compétences communales en matière de soutien aux personnes âgées.

4.2. Identification des bénéficiaires

Pour recenser les besoins, il ne suffit pas d'indiquer que le guichet de l'administration communale est ouvert à certains horaires. En particulier s'agissant d'identifier une perte progressive d'autonomie et de socialisation, il est essentiel de conduire une démarche proactive pour identifier les situations. C'est ainsi qu'il appartient à la commune de chercher le contact avec les aînés recensés sur son territoire. C'est d'ailleurs la première étape des fameux « plans de solidarité communaux » mis en place le 16 mars 2020 dans le cadre des mesures de lutte contre le coronavirus.

Au moyen d'une conversation téléphonique ou, au besoin, d'une visite à domicile, les assistantes ou assistants sociaux parviennent à identifier le degré d'autonomie des personnes sur les plans suivants :

- appui ménager régulier ou ponctuel;
- aide à faire les courses;
- aide aux déplacements;
- mesures de lutte contre l'isolement;
- appui administratif régulier ou ponctuel via la consultation sociale.

Dans le règlement négocié avec les communes, cette identification des besoins s'effectue par un « bilan sommaire d'autonomie ».

4.3.1. Prestations – Participation à la vie sociale et lutte contre l'isolement (LRT-1, art. 4, al. 2, lettres a et b)

La plupart des communes prévoient déjà des activités pour leurs seniors (excursions du club des aînés, cours divers). A ce jour, ces activités sont encore peu connues de nombre d'aînés, et surtout de celles et ceux qui ont tendance à s'isoler socialement. Il appartient donc à la commune non seulement d'offrir ces prestations, mais, via les contacts établis avec l'ensemble des seniors, de les encourager à y participer.

Une partie toutefois des aînés, en particulier celles et ceux qui se trouvent le moins bien insérés socialement, resteront réticents à participer à ce type d'activités. D'autres ne pourront tout simplement pas le faire en raison d'une autonomie diminuée. La lutte contre l'isolement, visée à la lettre b de l'article 4, alinéa 2, suppose donc que la commune mette en place un dispositif de visites régulières à domicile, avec des employées ou employés ou des bénévoles, ou en collaboration avec des centres de santé ou des organismes privés comme la Croix-Rouge genevoise. Ces visites à domicile permettent d'activer les compétences cognitives et sociales des bénéficiaires, mais aussi d'identifier une éventuelle dégradation de leur santé, ou des besoins accrus d'aide pratique.

4.3.2. Prestations – Soutenir dans les tâches de la vie quotidienne (LRT-1, art. 4, al. 2, lettre c)

Sur le modèle de ce que pratiquent les unités d'aide à domicile des autres cantons (dans la plupart d'entre eux, d'ailleurs, ces unités sont placées sous la responsabilité des communes), il s'agit de prévoir, en fonction des besoins, un appui ménager ponctuel ou régulier, une aide aux courses, à la lessive, de l'aide pour les transports, voire dans certains cas de la distribution de repas. Ces actions peuvent se faire soit par des réseaux existants, soit en tirant profit de réseaux et de commerces de proximité (EMS, restaurants scolaires, restaurants privés, etc.). Le règlement que le Conseil d'Etat a négocié avec les communes détaille ces prestations, rappelle que les communes peuvent les délivrer en propre ou en confier la délivrance à des délégataires. Il rappelle que les prestations peuvent être facturées (par la commune ou par les délégataires) et que chaque commune détermine les conditions auxquelles ces frais sont pris en charge en tout ou partie. La prestation de consultation sociale, toutefois, n'est pas facturable et doit être fournie gratuitement.

Etant donné que les prestations peuvent être délivrées directement par la commune, ou par des délégataires, le règlement indique que la commune « oriente les personnes âgées qui en ont besoin vers les prestations » d'aide pratique. Cette formulation n'exonère pas les communes de leur

responsabilité, imposée par l'article 4, alinéa 2 LRT-1. Elles ne peuvent donc pas se limiter à indiquer à des personnes âgées le nom d'organismes susceptibles de délivrer ces prestations : elles doivent engager avec ces organismes des partenariats visant à garantir que ces entités soient bien en mesure de délivrer les prestations et d'appliquer les tarifs et exonérations décidés par les communes.

Les prestations d'aide pratique peuvent être facturées. Chaque commune détermine les conditions auxquelles ces frais sont pris en charge en tout ou partie. Le principe de prestations facturables s'applique autant aux communes qui délivreraient elles-mêmes la prestation, qu'à celles qui choisiraient d'en déléguer l'accomplissement à des tiers.

De même, conformément au principe d'égalité de traitement auquel les communes sont tenues de par la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (Cst-GE; rs/GE A 2 00), les conditions de prise en charge de ces frais, déterminées par les communes, ne devront pas entraîner de discrimination entre les bénéficiaires de prestations directes de la commune, et les bénéficiaires de prestations déléguées.

4.3.3. Prestations – Orientation sociale (LRT-1, art. 4, al. 2, lettre d)

Il s'agit d'informer la personne âgée sur les prestations sociales auxquelles elle a droit mais aussi sur les activités déployées par la commune sous l'angle du maintien du lien social.

Il s'agit aussi d'informer les éventuels proches aidants sur ce que propose le canton, en particulier la direction générale de la santé et l'IMAD. Cette partie de l'orientation sociale contient un volet d'information collective.

L'information plus individuelle est concrétisée par la mission de consultation sociale, qui inclut une assistance administrative de responsabilité communale. On sait en effet que nombre d'aînés rencontrent des difficultés croissantes à gérer certaines tâches administratives, sans que cela nécessite impérativement des mesures de protection de l'adulte (curatelle).

Des entités comme Pro Senectute disposent dans ce domaine d'une grande expertise, notamment pour les demandes d'allocation d'impotence, ou les demandes en lien avec les prestations complémentaires.

4.4. Données personnelles et coordination avec le réseau de soins

Le règlement intègrera toutes les dispositions garantissant la protection des données personnelles détenues par les acteurs impliqués dans l'aide aux personnes âgées, et précisant que la transmission de ces données entre acteurs du réseau de soin nécessite l'accord explicite des personnes concernées.

5. Règlement d'application déjà négocié

Les communes ayant formé le souhait que ce règlement soit adopté « en accord avec elles », le Conseil d'Etat a engagé un dialogue intensif avec elles dès septembre 2021. Un comité de pilotage mixte et un groupe de travail technique ont été constitués, qui ont adopté le 6 décembre 2021 un avant-projet de règlement. Celui-ci a subi des modifications suites à des demandes du comité de l'ACG avant d'être approuvé à l'unanimité par l'assemblée générale de l'ACG, moyennant une ultime modification de pure forme.

Afin de permettre au règlement de conserver une forme adaptée en termes légistiques, certains aspects de détails ont été formulés dans un rapport explicatif, lui aussi approuvé conjointement. Celui-ci servira d'aide à la concrétisation pour les communes, en particulier sur les prestations détaillées qui devront être incluses dans la consultation sociale lorsque les communes décident de renoncer au recours de Pro Senectute.

6. Commentaire article par article

Art. 4, al. 2

L'ajout de la précision « Sous réserve des alinéas 4 et 5 » permet d'introduire la réserve d'une compétence réglementaire du Conseil d'Etat. Le reste de cet alinéa n'est pas changé.

Art. 4, al. 4

Cet alinéa donne au Conseil d'Etat la compétence réglementaire pour fixer le socle minimal des prestations devant être délivrées par les communes. Ce socle minimal doit être autant que possible négocié avec les communes, raison pour laquelle ce règlement doit être adopté « après concertation » avec celles-ci.

Dans sa formulation initiale, l'avant-projet de loi du Conseil d'Etat indiquait que le règlement devait être adopté « après consultation des communes ». Dans sa détermination suite à la consultation, l'ACG aurait souhaité que ce règlement soit adopté « en accord » avec elles.

Le présent projet de loi prend partiellement en considération cette demande, en remplaçant la « consultation » par la « concertation » (cf. point 2 ci-avant). Une consultation se déroule en amont de la prise de décision. Il n'y aucune obligation en terme de prise en compte de ces contributions dans la décision finale et de justification vis-à-vis de cette décision. La concertation, quant à elle, intervient en amont ou en aval de la création du projet. Autrement dit, elle mobilise les participants aussi bien au

cours de l'élaboration du projet que pour discuter des modalités de mise en œuvre. Elle suppose une action collective pour débattre et enrichir le projet. Toutefois, la décision finale revient, tout comme pour la consultation, au Conseil d'Etat qui n'est pas tenu de parvenir à un accord complet avec les communes, ceci afin de limiter les risques de blocages institutionnels.

Il faut en effet rappeler que, si le présent projet de loi est aujourd'hui soumis au Grand Conseil, c'est parce que 5 ans après l'entrée en vigueur de la LRT-1, les communes n'étaient précisément pas parvenues à s'entendre sur des dispositions minimales cohérentes d'application. La très grande disparité des situations communales explique en partie ces difficultés. Le Conseil d'Etat comprend bien la nécessité, s'il reçoit une compétence réglementaire, que celle-ci tienne compte au maximum des attentes des communes. Toutefois, cette compétence ne doit pas l'empêcher d'agir si les blocages entre les communes persistent. C'est le but même du présent projet de loi : permettre de sortir de ces blocages en confiant au Conseil d'Etat cette compétence réglementaire.

Art. 4, al. 5

Cet alinéa détermine les modalités de prise en charge par les communes de la consultation sociale. Il ne contraint pas toutes les communes à indemniser Pro Senectute pour les prestations de consultation sociale qu'elle délivre, sous mandat de la Confédération (qui en assume 50% du coût), à leurs habitantes et habitants. A la demande des communes et dans le respect de leur autonomie, il s'articule en deux temps :

- donner aux communes la responsabilité d'assurer la consultation sociale, en choisissant de délivrer cette prestation elles-mêmes ou d'en confier l'exercice à une entité tierce (qui peut être Pro Senectute ou une autre entité privée);
- « à défaut », à savoir dans l'hypothèse où la commune n'assume pas la prestation ou ne la délègue pas valablement, imposer les « modalités financières de la prise en charge par les communes de la consultation sociale délivrée au sens de l'article 101bis, alinéa 1, lettre a, de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, du 20 décembre 1946 ». Autrement dit, si une commune ne délivre pas la prestation (en propre ou par délégation), cet alinéa donne au Conseil d'Etat la compétence d'imposer aux communes concernées les modalités d'indemnisation de Pro Senectute.

Le règlement négocié avec les communes respecte cette articulation. Il traite de la consultation sociale à son article 11. Cet article rappelle l'obligation incombant aux communes d'assurer cette prestation, indique ce qu'elle comprend, précise qu'elle doit être gratuite et qu'elle peut en cas de besoin être délivrée à domicile, qu'elle doit être assurée par du personnel qualifié en travail social. Le règlement précise que, si la commune choisit de déléguer cette tâche à Pro Senectute (au bénéfice d'une convention avec la Confédération), elle n'en assumera que les coûts résiduels, après déduction de la subvention fédérale (50% du coût à ce jour).

Si une commune devait se soustraire à ses obligations, le canton pourrait faire usage des dispositions de l'article 114 de la loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984 (LAC; rs/GE B 6 05), et lui imposer l'indemnisation adéquate.

Selon le présent projet de loi, de même que selon le règlement annexé, les communes restent donc libres de choisir leur partenaire pour délivrer la prestation sociale. Pour en assurer le contenu qualitatif, la consultation sociale est définie dans le règlement en appliquant les termes contenus dans la convention de collaboration liant Pro Senectute et l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). La description détaillée des tâches qui doivent être assurées par la consultation sociale, qui s'appuie sur les annexes à la convention Pro Senectute, est reprise dans le rapport explicatif qui a été approuvé par les communes. Les prestations de consultation sociale doivent ainsi recouvrir les tâches suivantes :

- conseiller les bénéficiaires sur leurs droits;
- examiner et expliquer les décisions des assurances sociales, de l'administration fiscale, ou de toute autre autorité publique;
- aider au dépôt de recours ou de réclamations;
- faire valoir les droits et les prétentions envers les tiers, en particulier les bailleurs ou les assurances sociales ou privées (notamment remboursements LAMal ou LAA);
- simplifier l'accès à des facilités financières ou à des remises d'impôts;
- établir les demandes d'aides financières individuelles selon l'article 17 LPC, ou solliciter les fonds privés ou des aides communales;
- établir les demandes d'allocation pour impotent, de contribution d'assistance et de moyens auxiliaires selon les articles 43bis à 43quater LAVS;
- aider au remplissage des déclarations fiscales;

- orienter ou aider en vue de liquider des dettes ou de suspendre des poursuites;
- intervenir auprès des bailleurs pour éviter des résiliations de bail ou, le cas échéant, appuyer les bénéficiaires dans la recherche d'un nouveau domicile;
- accompagner le bénéficiaire dans le choix d'un établissement médico-social ou d'un immeuble avec encadrement pour personnes âgées, et l'aider pour la préparation du dossier d'inscription;
- assurer un soutien psychosocial et proposer une orientation vers des acteurs du réseau de soins;
- conseiller le bénéficiaire pour l'établissement d'un mandat pour cause d'inaptitude ou signaler une situation au Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant;
- conseiller pour l'établissement de directives anticipées, y compris la dernière phase de vie, ou pour l'établissement d'un testament.

Le règlement ne fixe pas un nombre précis de collaboratrices ou collaborateurs pour chaque commune. L'effectif doit néanmoins couvrir les besoins de la population. En cas de délégation de la consultation sociale à une organisation privée, l'encadrement pourra être diminué en raison d'économies d'échelle si l'organisation est active sur plusieurs communes. Le coût sera par ailleurs nettement diminué si la prestation est confiée à Pro Senectute, qui est l'organisation privée mandatée par la Confédération au sens de l'article 101bis, alinéa 1, lettre a LAVS. En effet, selon le contrat liant Pro Senectute à la Confédération, celle-ci assume 50% des coûts de la consultation sociale.

Chaque commune restant libre de choisir son mandataire ou d'assurer la prestation par ses propres services, cela pourra conduire Pro Senectute à devoir refuser ses prestations aux personnes domiciliées dans des communes qui ne souhaitent pas ce partenariat. Seules les communes qui n'auraient pas mis sur pied une consultation sociale suffisante pourraient être contraintes d'indemniser Pro Senectute, conformément à l'alinéa 5.

7. Urgence de légiférer

Une trop grande disparité des réponses apportées par les 45 communes du canton risque de conduire à très court terme à une situation de détresse importante des seniors dans notre canton. Les tâches de proximité visées à l'article 4, alinéa 2 LRT-1 sont en effet le premier volet de prévention de l'isolement et du maintien à domicile. Les communes sont en outre les mieux placées institutionnellement pour apporter ces prestations qui nécessitent une collaboration de proximité avec les proches aidants, les associations locales,

mais aussi et surtout une bonne connaissance du tissu social. Cette réactivité et cette capillarité que permet l'échelon communal ont d'ailleurs fait leurs preuves au printemps 2020, lorsqu'il a fallu mettre sur pied en 24 heures des « plans de solidarité » permettant d'apporter l'appui nécessaire aux personnes de plus de 65 ans qui devaient rester confinées à leur domicile en application des mesures de lutte contre le coronavirus. Initiés par le département de la cohésion sociale, qui en a assuré la coordination pendant 3 mois, ces plans de solidarité ont démontré que l'échelon communal était le plus adapté à ce type de prestations. Ces prestations sont en outre peu coûteuses (le projet pilote mentionné plus haut représente une charge annuelle de 10 francs par habitant environ).

Afin d'éviter que l'aide de proximité aux personnes âgées devienne le maillon faible de notre politique sanitaire et de cohésion sociale, le Conseil d'Etat souhaite donc apporter des compléments à la LRT-1, à savoir :

- confier au Conseil d'Etat la compétence réglementaire lui permettant de définir les prestations minimales devant impérativement être assurées dans chaque commune;
- expliciter la responsabilité financière des communes à l'égard d'entités comme Pro Senectute.

Chaque commune restera compétente pour décider des modalités de mise en œuvre et de son organisation. Elle pourra ainsi, comme le lui permet déjà la loi aujourd'hui, choisir d'assurer ces prestations avec son propre personnel, de se constituer en intercommunalité, d'en confier la réalisation à des entités privées, via un contrat de prestations, ou à une autre commune.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les Députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexes :

- 1) *Planification des charges et revenus de fonctionnement découlant du projet*
- 2) *Tableau comparatif*
- 3) *Données sur la consultation sociale de Pro Senectute Genève en 2020*
- 4) *Réponse de l'Association des communes genevoises à la consultation sur l'avant-projet de loi.*

PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DÉCOULANT DU PROJET

Projet de loi modifiant la loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton (1er train) (LRT-1 – A 2 05)

Projet présenté par le département de la cohésion sociale

(montants annuels, en mio de fr.)	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	dès 2028
TOTAL charges de fonctionnement	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Charges de personnel [30]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Biens et services et autres charges [31]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Charges financières	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Intérêts [34]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Amortissements [33 + 366 - 466]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Subventions [363+369]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Autres charges [30-36]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
TOTAL revenus de fonctionnement	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Revenus [40 à 46]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
RESULTAT NET FONCTIONNEMENT	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Remarques :

Le présent projet de loi annexé vise à introduire, dans la loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton, une compétence réglementaire pour le Conseil d'Etat s'agissant de prestations incombant aux communes. Il ne génère en tant que tel aucune conséquence financière sur le budget de l'Etat.

Date et signature du responsable financier :

31.05.2021



Tableau synoptique relatif à la modification de la loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton (1er train) (LRT-1)

Version actuelle	Projet de modification	Commentaires
<p>Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :</p> <p>Art. 4, al. 2</p> <p>² Les communes sont exclusivement compétentes pour les tâches de proximité, à savoir:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) favoriser la participation des personnes âgées dans tous les domaines de la vie sociale; b) lutter contre leur isolement; c) les soutenir dans toutes les tâches de la vie quotidienne qui ne sont pas de la compétence exclusive du canton au sens de l'alinéa 5 du présent article; d) les informer, ainsi que leur entourage, sur les prestations existantes. 	<p>La loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton (1er train), du 18 mars 2016 Erreur ! Source du renvoi introuvable., est modifiée comme suit</p> <p>Art. 4, al. 2 (nouvelle teneur)</p> <p>² <u>Sous réserve des alinéas 4 et 5</u>, les communes sont exclusivement compétentes pour les tâches de proximité, à savoir:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) favoriser la participation des personnes âgées dans tous les domaines de la vie sociale; b) lutter contre leur isolement; c) les soutenir dans toutes les tâches de la vie quotidienne qui ne sont pas de la compétence exclusive du canton au sens de l'alinéa 5 du présent article; d) les informer, ainsi que leur entourage, sur les prestations existantes. 	<p>La précision annonce les dispositions nouvelles des alinéas 4 et 5.</p>
<p>Art. 4, al. 4 à 8</p> <p><i>Personnes à domicile – Tâches du canton</i></p>	<p>Art. 4, al. 4 à 5 (nouveaux, les alinéas 4 à 8 anciens devenant les alinéas 6 à 10)</p> <p><i>Personnes à domicile – Tâches du canton</i></p> <p>⁴ <u>Le Conseil d'Etat établit par voie de règlement le socle minimal des prestations visées à l'alinéa 2, après concertation avec les communes.</u></p> <p>⁵ <u>Il fixe, par règlement, les modalités de prise en charge ou de délégation, par les communes, d'une consultation sociale pour personnes âgées. A défaut, il fixe les modalités financières de la prise en charge par les communes de la consultation sociale délivrée au sens de l'article 10Tbis, alinéa 1, lettre a) de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, du 20 décembre 1946.</u></p> <p>⁶ Le canton est exclusivement compétent pour les</p>	<p>Les alinéas 4 et 5 nouveaux, qui confèrent au Conseil d'Etat la compétence réglementaire, s'insèrent dans les tâches du canton pour les personnes à domicile.</p> <p>Etant donné qu'il s'agit de tâches communales, l'élaboration de ce règlement doit se faire après concertation avec les communes, qui doivent donc être impliquées en amont pour l'élaboration de ce règlement, et pas seulement en aval sous forme de consultation.</p> <p>Les alinéas 4 à 8 deviennent 6 à 10 mais sont inchangés.</p>

<p>prestations de soins à domicile.</p> <p>⁵ Le canton est également exclusivement compétent pour les actions ayant pour but de préserver l'autonomie des personnes âgées, lorsque leur état de santé ou de dépendance exige des soins et une aide pratique, à savoir :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) les prestations d'aide, comprenant notamment l'alimentation et la sécurité à domicile; b) les prestations d'aide au ménage à domicile, qui incluent les tâches d'économie domestique, pour autant que les besoins requis aient fait l'objet d'une évaluation; c) les prestations et mesures de soutien et d'accompagnement aux proches aidants. 	<p>prestations de soins à domicile.</p> <p>⁷ Le canton est également exclusivement compétent pour les actions ayant pour but de préserver l'autonomie des personnes âgées, lorsque leur état de santé ou de dépendance exige des soins et une aide pratique, à savoir :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) les prestations d'aide, comprenant notamment l'alimentation et la sécurité à domicile; b) les prestations d'aide au ménage à domicile, qui incluent les tâches d'économie domestique, pour autant que les besoins requis aient fait l'objet d'une évaluation; c) les prestations et mesures de soutien et d'accompagnement aux proches aidants.
<p style="text-align: center;">Personnes en institution – Tâches du canton</p> <p>⁶ Le canton est exclusivement compétent pour les actions ayant pour but d'assurer la prise en charge des personnes âgées dont l'état de santé ou de dépendance exige des soins et un hébergement en institution.</p> <p>⁷ Dans ce cadre, le canton :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) planifie les besoins sanitaires et médico-sociaux; b) garantit l'accès aux structures d'hébergement et de soins et en définit les principes de fonctionnement; c) organise et assure la surveillance des institutions; d) définit les conditions pour l'octroi d'indemnités ou d'aides financières; e) assure le subventionnement des structures visées à la lettre b. <p>⁸ Font l'objet de la planification incombant exclusivement au canton :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) les établissements médico-sociaux (EMS); b) les immeubles avec encadrement pour personnes âgées (IEPA); c) les foyers de jour et de nuit; d) les unités d'accueil temporaire de répit (UATR); e) les unités d'accueil temporaire médicalisées (UATM). 	<p style="text-align: center;">Personnes en institution – Tâches du canton</p> <p>⁸ Le canton est exclusivement compétent pour les actions ayant pour but d'assurer la prise en charge des personnes âgées dont l'état de santé ou de dépendance exige des soins et un hébergement en institution.</p> <p>⁹ Dans ce cadre, le canton :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) planifie les besoins sanitaires et médico-sociaux; b) garantit l'accès aux structures d'hébergement et de soins et en définit les principes de fonctionnement; c) organise et assure la surveillance des institutions; d) définit les conditions pour l'octroi d'indemnités ou d'aides financières; e) assure le subventionnement des structures visées à la lettre b. <p>¹⁰ Font l'objet de la planification incombant exclusivement au canton :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) les établissements médico-sociaux (EMS); b) les immeubles avec encadrement pour personnes âgées (IEPA); c) les foyers de jour et de nuit; d) les unités d'accueil temporaire de répit (UATR); e) les unités d'accueil temporaire médicalisées (UATM).

ANNEXE 3

Si Pro Senectute Genève facturait les ouvertures de dossier et les heures d'accompagnement des assistantes sociales pour les bénéficiaires, voici les montants que devrait payer chaque commune du Canton de Genève (pour couvrir le 50% non assuré par l'OFAS.)

PRO SENECTUTE GENEVE - STATISTIQUES DES COMMUNES 2020

Communes	Nbre d'heures réalisées par nos assistants sociaux (AS)	Nbre de seniors suivis	Somme des dossiers ouverts Tarif OFAS : CHF 560 nbre de seniors x CHF 280 (50%)	Somme des heures réalisées Tarif OFAS : CHF 160 / h. Nbre d'heures AS x CHF 80 (50%)	Total des dossiers ouverts et des heures réalisées
Aire-La-Ville	5 : 33	3	CHF 840.00	CHF 444.00	CHF 1'284.00
Anières	9 : 35	4	CHF 1'120.00	CHF 766.70	CHF 1'886.70
Athenaz (Avusy)	1 : 07	1	CHF 280.00	CHF 89.30	CHF 369.30
Avully	18 : 33	5	CHF 1'400.00	CHF 1'484.00	CHF 2'884.00
Bardonnex	16 : 33	6	CHF 1'680.00	CHF 1'324.00	CHF 3'004.00
Bellevue	30 : 28	4	CHF 1'120.00	CHF 2'437.30	CHF 3'557.30
Bernex	65 : 55	17	CHF 4'760.00	CHF 5'273.30	CHF 10'033.30
Carouge GE	905 : 25	126	CHF 35'280.00	CHF 72'433.30	CHF 107'713.30
Cartigny	2 : 50	1	CHF 280.00	CHF 226.70	CHF 506.70
Céligny	7 : 28	4	CHF 1'120.00	CHF 597.30	CHF 1'717.30
Chambésy	13 : 42	5	CHF 1'400.00	CHF 1'096.00	CHF 2'496.00
Chancy	14 : 00	3	CHF 840.00	CHF 1'120.00	CHF 1'960.00
Chêne-Bougeries	233 : 15	47	CHF 13'160.00	CHF 18'660.00	CHF 31'820.00
Chêne-Bourg	343 : 38	33	CHF 9'240.00	CHF 27'490.70	CHF 36'730.70
Choulex	38 : 12	6	CHF 1'680.00	CHF 3'056.00	CHF 4'736.00
Collèx-Bossy	6 : 07	2	CHF 560.00	CHF 489.30	CHF 1'049.30
Collonge-Bellerive	118 : 00	19	CHF 5'320.00	CHF 9'440.00	CHF 14'760.00
Cologny	45 : 08	13	CHF 3'640.00	CHF 3'610.70	CHF 7'250.70
Confignon	28 : 00	12	CHF 3'360.00	CHF 2'240.00	CHF 5'600.00
Corsier GE	7 : 07	1	CHF 280.00	CHF 569.30	CHF 849.30
Dardagny	31 : 23	13	CHF 3'640.00	CHF 2'510.70	CHF 6'150.70
Genève	7759 : 27	1224	CHF 342'720.00	CHF 620'756.00	CHF 963'476.00
Genthod	21 : 07	6	CHF 1'680.00	CHF 1'689.30	CHF 3'369.30
Hermance	12 : 12	7	CHF 1'960.00	CHF 976.00	CHF 2'936.00
Jussy	25 : 53	2	CHF 560.00	CHF 2'070.70	CHF 2'630.70
Laconnex	4 : 50	1	CHF 280.00	CHF 386.70	CHF 666.70
Lancy	318 : 27	67	CHF 18'760.00	CHF 25'476.00	CHF 44'236.00
Le Grand-Saconnex	271 : 23	30	CHF 8'400.00	CHF 21'710.70	CHF 30'110.70
Meinier	35 : 15	3	CHF 840.00	CHF 2'820.00	CHF 3'660.00
Meyrin	363 : 28	89	CHF 24'920.00	CHF 29'077.30	CHF 53'997.30
Onex	412 : 24	97	CHF 27'160.00	CHF 32'992.00	CHF 60'152.00
Perly	62 : 48	11	CHF 3'080.00	CHF 5'024.00	CHF 8'104.00
Plan-les-Quates	119 : 43	24	CHF 6'720.00	CHF 9'577.30	CHF 16'297.30
Presinge	1 : 00	1	CHF 280.00	CHF 80.00	CHF 360.00
Puplinge	65 : 00	9	CHF 2'520.00	CHF 5'200.00	CHF 7'720.00
Russin	10 : 23	3	CHF 840.00	CHF 830.70	CHF 1'670.70
Satigny	99 : 58	18	CHF 5'040.00	CHF 7'997.30	CHF 13'037.30
Soral	4 : 00	1	CHF 280.00	CHF 320.00	CHF 600.00
Thônex	479 : 30	67	CHF 18'760.00	CHF 38'360.00	CHF 57'120.00
Troinex	8 : 28	4	CHF 1'120.00	CHF 677.30	CHF 1'797.30
Vandoeuvres	8 : 18	4	CHF 1'120.00	CHF 664.00	CHF 1'784.00
Vernier	613 : 15	127	CHF 35'560.00	CHF 49'060.00	CHF 84'620.00
Versoix	265 : 10	41	CHF 11'480.00	CHF 21'213.30	CHF 32'693.30
Veyrier	36 : 44	13	CHF 3'640.00	CHF 2'938.70	CHF 6'578.70
Total général	12008 : 47	2174	CHF 555'800.00	CHF 960'702.60	CHF 1'516'502.60



ASSOCIATION DES COMMUNES GENEVOISES
Boulevard des Promenades 20 - 1227 Carouge
Tél. 022 304 55 00 Fax 022 304 55 01
Correspondance : case postale 1276
info@acg.ch - www.acg.ch

CE	AIGLE : 800892-2021
SG	E :
05 JUL. 2021	
Pour info : DFA-DRA-ANA	
Traitement :	
<input type="checkbox"/> PLP	<input type="checkbox"/> PCM <input type="checkbox"/> TD

Département de la cohésion sociale
Monsieur Thierry Apothéloz
Conseiller d'Etat
Case postale 3965
1211 Genève 3

Carouge, le 1^{er} juillet 2021

Concerne : Avant-projet de loi modifiant la loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton (1^{er} train) (LRT-1)

Proposition d'une prise en charge, par le Fonds intercommunal (FI), du déficit de financement des consultations sociales de Pro Senectute

Monsieur le Conseiller d'Etat,

Votre courrier électronique du 10 juin 2021, comprenant une nouvelle version de l'avant-projet de loi susmentionné soumis à notre consultation, nous est bien parvenu et son contenu a retenu notre meilleure attention.

Comme nous nous y étions engagés, nous n'avons pas manqué de soumettre ce texte à notre Assemblée générale, lors de sa séance du 23 juin, ainsi que votre proposition d'une prise en charge, par le Fonds intercommunal (FI), du déficit de financement des consultations sociales de Pro Senectute.

Notre organe suprême a tout d'abord abordé votre proposition d'établir, dans un règlement du Conseil d'Etat, le socle minimum des tâches de proximité fournies par les communes en faveur des personnes âgées, concrétisée à l'art. 4, al. 4 de l'avant-projet. Considérant qu'il a toujours été question de rédiger conjointement ces éléments, en amont de cette délégation réglementaire, notre Assemblée générale a réservé son préavis favorable à la prise en compte d'un amendement consistant à remplacer la mention « après consultation des communes » par « en accord avec les communes ».

S'agissant ensuite de la proposition de fixer, dans un règlement d'application, les modalités de la prise en charge (ou de délégation), par les communes, d'une consultation sociale pour personnes âgées et, à défaut, les modalités financières de prise en charge du financement résiduel des consultations sociales de Pro Senectute, matérialisée à l'art. 4, al. 5 de cet avant-projet, c'est à l'unanimité des communes présentes que notre Assemblée générale l'a assortie de son préavis favorable. Sur ce point également, nos membres ont fait part de leur souhait de travailler en amont sur un projet de règlement, en collaboration avec vos services.

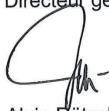
Notre organe suprême s'est finalement penché sur votre proposition d'une prise en charge, par le FI, du million de francs de déficit de financement des consultations sociales de Pro Senectute. Compte tenu de l'urgence de la situation et de l'importance des prestations assurées par Pro Senectute pour les personnes âgées précarisées, tant le Conseil du FI que notre Assemblée générale l'ont acceptée pour l'année 2022, le temps que nos autorités

s'entendent sur une solution pérenne portant sur l'organisation et le financement des dites consultations.

Nous attirons toutefois votre attention sur le fait que cette décision reste sujette au droit d'opposition des conseils municipaux conformément à l'art. 79 de la loi sur l'administration des communes (LAC) (B 6 05).

Espérant que nous pourrions initier les travaux susmentionnés dans les meilleurs délais, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller d'Etat, à l'assurance de notre haute considération.

Le Directeur général



Alain Rütsche

Le Président



Xavier Magnin

Bien à toi