

9 mars 2015

Rapport de la commission de la cohésion sociale et de la jeunesse chargée d'examiner la motion du 25 février 2014 de M^{mes} et MM. Marie Barbey, Adrien Genecand, Eric Bertinat, Pascal Spuhler, Daniel-Dany Pastore, Carlos Medeiros, Danièle Magnin et Claude Jeanneret: «Pour un audit de fonctionnement et d'efficience des UAC».

Rapport de M^{me} Laurence Fehlmann Rielle.

La motion a été renvoyée à la commission de la cohésion sociale et de la jeunesse lors de la séance plénière du Conseil municipal du 26 février 2014.

La commission a traité cet objet lors des séances des 15 mai, 19 et 26 juin 2014 sous la présidence de M^{me} Michèle Rouillet et de M^{me} Anne Moratti. Les procès-verbaux ont été rédigés par M. Arnaud Van Schilt que la rapporteuse remercie.

Rappel de la motion

Exposé des motifs

Les missions des Unités d'action communautaire (UAC) sont très diversifiées et ne permettent pas de bien réaliser leurs rôles dans la Ville de Genève. Pour bien cerner l'utilité des missions des UAC, il est nécessaire d'appréhender et de comprendre leurs actions transversales avec les autres services de la Ville de Genève et les services cantonaux.

Les priorités et thématiques de travail des UAC visent à promouvoir les solidarités de proximité, par immeuble ou groupe d'immeubles, promouvoir l'usage social de l'espace public, mettre en avant l'intégration sociale et soutenir les communautés et les associations dans la mise en place de leurs projets. Elles doivent pouvoir être cernées et comprises pour pouvoir vérifier la justesse de l'engagement des UAC.

La répartition des centres de coût doit aussi être analysée, vu leurs missions avec les services du Canton notamment.

Vu ces différents éléments, il est donc utile de pouvoir mesurer l'efficacité des missions des UAC avec des indicateurs, et seul un audit de fonctionnement indépendant peut réaliser cette étude.

Considérant:

- les missions des UAC dans le cadre de la promotion de la santé, du bien-être social et de la qualité de vie;

- les actions d’information socio-sanitaires et de prévention réalisées par les UAC;
- les partenariats avec les habitants des quartiers, les communautés, les associations notamment;
- que la pertinence, l’efficacité et l’efficience des UAC ne sont pas démontrées;
- la nécessité de disposer d’outils de pilotage et de monitoring des politiques publiques, notamment pour les UAC,

le Conseil municipal demande au Conseil administratif de mandater un organisme indépendant en vue d’un audit de fonctionnement et d’efficience des Unités d’action communautaire (UAC), d’ici au 30 juin 2014.

Séance du 15 mai 2014

Audition de M^{me} Marie Barbey et de MM. Adrien Genecand et Daniel Sormanni, motionnaires

M. Genecand explique que l’objectif de la motion est assez clair, à savoir qu’elle demande un audit sur les Unités d’actions communautaires (UAC).

Il ne s’agit pas selon lui de discuter ce soir de ce dispositif mais de prévoir une entité indépendante à laquelle confier cet audit.

M. Sormanni rappelle les raisons du dépôt de la motion. Il pense que les UAC ont des activités valables mais les motionnaires veulent en savoir plus sur leurs actions de terrain. Selon lui, il y a des actions croisées, transversales aux différents départements mais elles sont difficiles à cerner. Ils ont demandé le budget détaillé lié aux activités des UAC ainsi que la liste des actions qui nécessitent l’intervention des UAC mais ils ne les ont pas obtenus. Le meilleur moyen de savoir ce que font les UAC est de lancer un audit réalisé par un organisme externe.

M^{me} Barbey relève que lors du budget, il y a eu une résolution qui demandait au Conseil administratif de faire une évaluation de l’ensemble des prestations délivrées par la Ville pour savoir si l’on peut donner les mêmes prestations de manière plus efficace pour aider plus de personnes et s’il n’y a pas de doublons entre le Canton et la Ville. On peut commencer par les UAC qui représentent une charge de 4 millions de francs pour la Ville. Il n’y a rien de polémique dans cette intention. Il faut simplement voir si l’on peut faire mieux avec ce montant.

Une commissaire réagit à ces explications qui ne se réfèrent pas à l’historique qui a guidé le dépôt de la motion. A entendre les auteurs, on a l’impression que cette démarche est anodine. Or, il faut se rappeler la méthode utilisée par les groupes représentés par les motionnaires qui ont proposé de supprimer les UAC

lors du débat budgétaire. De plus, la question des doublons n'est pas pertinente puisque c'est une loi cantonale qui a instauré la division des tâches, le Canton s'occupant de l'aide sociale individuelle et les communes ayant le mandat de l'action communautaire. Elle demande pourquoi les motionnaires proposent un délai aussi court pour livrer l'audit demandé.

M. Genecand réplique que l'amendement relatif à la suppression des UAC concernait la moitié de la ligne budgétaire, ce qui aurait permis le fonctionnement pendant six mois; pendant ce laps de temps, on aurait pu organiser l'audit. Celui-ci se veut constructif.

M^{me} Barbey dit concevoir le ressenti de certains commissaires. Elle reconnaît qu'ils auraient d'abord dû demander un audit avant de parler d'une réorganisation du service. Tout le monde a intérêt à savoir où on en est avec les UAC et de s'assurer que le budget est dépensé de la meilleure manière possible. Concernant les délais mentionnés dans la motion, il est tout à fait possible de le repousser au 30 octobre 2014 avant le prochain débat budgétaire.

Une commissaire rappelle que selon la répartition des tâches entre Canton et communes, il incombait à la Ville d'organiser l'action communautaire, ce qui a été fait. L'action communautaire est un nouveau métier qui est encore mal connu et mal compris. Pour faire une étude pertinente de l'activité des UAC, un audit sur trois mois n'est pas sérieux. Il vaudrait mieux faire un état des lieux de la précarité à Genève, de l'isolement des personnes âgées, etc. en 2014 et faire une nouvelle enquête dans quelques années afin de voir si le dispositif mis en place est efficace et efficient.

M. Genecand réplique que les modalités de l'audit sont totalement ouvertes et c'est à la commission de donner des pistes pour un mandat, que ce soit à la Cour des comptes ou à un autre organisme. Quant à la question des prestations individuelles *versus* communautaire, il attend la proposition du Municipal pour enlever toutes les lignes liées à des prestations individuelles car ce sont typiquement des aides que la Ville ne devrait pas attribuer.

Une commissaire indique qu'il y a plusieurs types d'audit et qu'il s'agit d'un champ très large. Selon le type d'audit choisi, on analyse certains aspects plutôt que d'autres. Le contexte dans lequel l'audit est proposé est difficile pour le personnel puisque l'on a remis en question leur travail. Elle demande donc le type d'audit demandé par les motionnaires. Est-ce la pertinence de l'action communautaire, ou l'efficacité ou encore l'efficience qui sont recherchées?

M. Sormanni répond que la première chose à faire est de dépassionner le débat. L'Etat suggère aux communes de proposer un certain nombre de prestations mais il n'y a aucune obligation. Les missions des communes ne sont pas si claires à ses yeux. Il faut savoir si les missions des UAC sont bien remplies,

si elles sont efficaces et durables. Il faut clarifier leurs missions qui sont assez larges. Il pense qu'un tel audit n'est ni compliqué ni très cher.

Une autre commissaire demande sur quoi les auteurs de la motion se basent pour dire que la pertinence, l'efficacité et l'efficience des UAC ne sont pas démontrées. Y a-t-il eu des plaintes de citoyens à propos de dysfonctionnements qui auraient été démontrés? Au moment du débat budgétaire, de nombreuses lettres et messages ont été transmis pour témoigner de l'importance de ce service. Pour demander un audit, il faut des faits précis qui le justifient.

M. Sormanni rétorque qu'ils n'ont eu aucune information sur l'action des UAC. Il estime que les conseillers municipaux n'y voient pas clair dans les missions de ce service.

La même commissaire répond que M^{me} Alder a transmis un rapport détaillé sur les missions et les activités des UAC.

M^{me} Barbey déclare qu'il ne faut pas prendre cette motion comme une menace mais une demande d'information. Selon les résultats de l'audit, la Ville pourra légitimer les activités des UAC et dépolitiser le sujet. Il faut s'assurer que les 4 millions de francs que coûte ce service sont bien dépensés.

Une autre commissaire lit dans les considérants que les motionnaires estiment que la pertinence, l'efficacité et l'efficience des UAC ne sont pas démontrées. Elle demande si les motionnaires adhèrent ou non à l'allégation qui dirait que l'inutilité, le mauvais fonctionnement et le caractère superflu des UAC ne sont pas démontrés.

M^{me} Barbey répond par l'affirmative car en l'état, ils ne le savent pas. L'audit servira à y répondre.

La présidente indique qu'elle a apprécié l'intervention de la commissaire qui soulignait l'importance de définir quel type d'audit l'on souhaite. Elle a elle-même pris contact avec quelques personnes qui travaillent dans des UAC. Elle a vu la multiplicité des tâches qui leur sont confiées et a été convaincue du bien-fondé de leur action, en particulier celles qui travaillent en lien avec des personnes âgées, mais moins par le travail d'appui auprès des parents sur la lecture car cela lui semble relever du DIP. L'audit a son utilité en détectant des doublons, par exemple.

Une commissaire relève l'intérêt de ce débat et la différence entre les motionnaires, notamment entre ceux qui veulent améliorer les services rendus à la population et ceux qui veulent couper dans le budget. Si c'est pour mieux cerner les missions et améliorer la qualité des services, elle peut adhérer à cette idée. Mais si c'est pour couper dans les prestations, elle ne peut cautionner la démarche.

M. Sormanni répond que le débat du budget a atteint son but qui était d'ouvrir le débat. L'objectif n'est pas de supprimer des prestations mais de mieux com-

prendre une activité qui est complexe. Après plusieurs années d'activité, c'est le bon moment de faire le point sur leurs missions.

Une commissaire pense qu'il faut allonger le délai proposé dans la motion si l'on veut que le travail soit fait correctement.

M^{me} Barbey admet que l'on peut repousser la date au mois de juin 2015.

Une commissaire propose d'auditionner en priorité M^{me} Alder, ce qui est accepté à la grande majorité.

Séance du 19 juin 2014

Audition de M^{me} Esther Alder, conseillère administrative chargée du département de la cohésion sociale et de la solidarité, accompagnée de M. Frédéric Vallat, directeur du département, M. Philipp Schroft, chef du Service social, et de M^{me} Maria Gomez, adjointe

M^{me} Alder remercie la commission de la recevoir pour aborder la question des UAC et se dit prête à répondre aux questions.

Une commissaire indique avoir lu dans un journal que M^{me} Alder était favorable à un audit sur les UAC.

M^{me} Alder répond que le débat au moment du budget a suscité beaucoup d'émotion chez les collaborateurs et collaboratrices des UAC. C'est la raison pour laquelle elle a présenté un plan d'action au Conseil administratif pour d'une part faire le point sur ce qui a été fait et d'autre part évaluer si l'on pourrait renforcer certains volets de la politique sociale de la Ville. Elle se dit favorable à un audit externe.

M. Vallat précise qu'ils sont en train de travailler sur le cahier des charges d'une évaluation externe, plutôt que sur un audit qui est un travail comptable et financier. Le but est une analyse des besoins sociaux et économiques des populations aujourd'hui. Les UAC ont été créées en 2000, il faut voir comment ils répondent aux besoins actuels, si les moyens utilisés sont adéquats.

Une commissaire demande s'il est envisagé dans le cahier des charges d'intégrer le personnel et les bénéficiaires des UAC.

M. Vallat répond que le personnel s'est senti mis en cause dans ses activités et souhaite que l'on fasse la lumière sur ses activités et que l'on propose éventuellement des améliorations. Il y a eu des discussions avec le personnel pour prendre son avis.

M. Schroft ajoute que, dans cette démarche d'évaluation, ils vont encourager le mandataire indépendant à consulter les différents partenaires, à savoir les

associations d'habitants, des individus ou des partenaires cantonaux et communaux.

Une commissaire comprend que l'on fasse une évaluation sur le processus, la méthodologie d'action des UAC et que l'on précise les publics cibles. Mais, en termes d'impact, il lui semble difficile de mesurer l'efficacité de leur action si on n'a pas la comparaison avec ce qui se faisait il y a cinq ans, par exemple.

M^{me} Alder répond qu'il faut en effet être réaliste et ne pas vouloir mesurer l'efficience par rapport au passé puisque ils n'y avait pas d'indicateurs, ni de monitoring.

M. Vallat indique qu'ils aimeraient une évaluation du secteur communautaire sur une période récente. Ils veulent questionner la réalité de la Ville aujourd'hui et les problèmes rencontrés par les populations. Le UAC ont toujours travaillé de manière professionnelle mais il y a des choses que l'on peut certainement améliorer et la Ville attend des recommandations de l'évaluateur.

M. Schroft explique que le débat budgétaire a été un processus douloureux et que les collaborateurs se sont sentis atteints dans leur pratique professionnelle. L'évaluation à venir est plutôt bien perçue afin de reformuler avec d'autres mots les actions qui sont conduites. En tant qu'administration, on doit démontrer l'impact que l'action a sur la population et l'évaluation doit permettre de le démontrer.

M^{me} Alder confirme que les coupes proposées sans demandes préalables ont été ressenties comme totalement déconcertantes pour le Service social. Le service public évolue en fonction des besoins de la population. De nouvelles actions ont été réalisées par les UAC. Il est douloureux de se sentir soudainement inutile et de voir son poste barré d'un coup de crayon.

La commissaire demande si la Ville a réfléchi à qui elle va confier cette évaluation.

M. Vallat répond que la première démarche a été de déterminer le montant des honoraires à consacrer à cette évaluation. Il n'y aura probablement pas nécessité à faire un appel d'offres au sens de l'AIMP mais la Ville veut un prestataire externe qui connaisse le secteur social et soit extérieur à Genève, voire à la Suisse romande.

La même commissaire demande si la Cour des comptes pourrait être sollicitée.

M. Vallat répond que cette instance n'a pas d'expérience dans le monde social. Il y a des experts en Suisse alémanique notamment. Le département souhaite avoir un intervenant qui ne connaisse pas les pratiques genevoises afin d'avoir un regard extérieur.

La même commissaire rappelle qu'un des points est d'analyser l'efficacité. Le Conseil municipal doit avoir une réponse sur les coûts de cette prestation. Donc, s'il faut un évaluateur qui connaisse le monde social, il ne faut pas laisser de côté le problème des coûts.

M. Vallat répond que l'efficacité est le rapport entre les moyens mis en œuvre et l'impact sur la population. C'est une notion que l'on traite dans le secteur social. Il y a peu de secteurs qui se posent autant de questions sur la pertinence de leurs activités. Pour l'instant, ils n'ont pas encore de nom à donner mais plusieurs pistes sont étudiées.

Une commissaire revient sur la participation des personnes concernées dans un processus d'évaluation. Quand elle entend les discussions qui ont lieu, elle constate que l'on n'a pas tous la même définition de l'audit. Elle rappelle que dans l'histoire de la recherche, ces thématiques existent depuis les années 1970. Pour ne pas réinventer les méthodes, elle demande s'il est envisagé des types d'évaluation utilisés dans la recherche-action.

M. Vallat répond qu'ils souhaitent un exercice très ouvert, avec une vraie plus-value. Il y a deux questions: comment associer les collaborateurs à l'élaboration du cahier des charges et sur la méthode elle-même, d'opter pour une recherche-action.

Un commissaire rappelle que la question des UAC fait débat depuis plusieurs mois et il se demande pourquoi le département n'a pas fait un rapport intermédiaire pour dire qui fait quoi. A son sens, le problème, c'est le fonctionnement des UAC, plus que l'état des besoins.

M^{me} Alder répond que de nombreux documents ont été produits, non seulement sur la thématique des UAC mais sur les questions qui sont du ressort de son département en général. Ils ont répondu aux questions posées par les conseillères et conseillers municipaux et les commissaires ont reçu un document avec les éléments chiffrés relatifs aux UAC au moment du budget. Elle est prête à redonner tous ces documents.

Une commissaire intervient pour expliquer que l'action communautaire agit au niveau de la prévention, par exemple pour empêcher que des situations conflictuelles ne dégèrent dans certains quartiers. Ce type d'action est difficile à mesurer et il est nécessaire d'associer aussi les bénéficiaires à l'évaluation.

M^{me} Alder conclut en rappelant qu'il y a des exemples précis où l'on a pu voir l'impact de l'action des UAC. Elle cite des diagnostics de quartier comme à Voltaire où il y avait beaucoup de mécontentement des habitants du fait que des espaces de non-droit s'étaient développés. Maintenant, la situation est assainie et le quartier est plus paisible. L'action des UAC a joué un rôle déterminant dans ce dossier.

A la question des délais pour cette évaluation, M. Vallat répond que pour faire un travail crédible il faudra attendre le premier semestre 2015.

Séance du 26 juin 2014

Discussion

La présidente donne la parole aux groupes pour qu'ils donnent leur position.

Les commissaires socialistes annoncent qu'elles s'abstiendront. L'une évoque le fait que même si les débats en commission ont été plus sereins qu'au moment du budget, elle a été choquée par le fait que malgré les efforts du département pour informer sur les activités et les coûts des UAC, certains commissaires ne veulent pas les entendre et persistent dans leurs préjugés. Elle doute aussi qu'avec un tel audit on puisse mesurer l'efficacité et l'efficacé des UAC. Elle fait néanmoins confiance au département pour planifier une évaluation qui permette une radiographie des besoins. Une autre commissaire socialiste regrette que l'on n'aille pas dans le sens d'une recherche-action qui impliquerait les collaboratrices et collaborateurs du service.

Une commissaire d'Ensemble à gauche avait proposé deux autres auditions, à savoir un expert de la formation sur l'action communautaire et des représentants du personnel. En effet, les débats ont montré à quel point on connaît mal les méthodes de l'action communautaire.

Une commissaire du Parti démocrate-chrétien rappelle que M^{me} Alder adhère au principe de légitimer l'action des UAC. Elle partage les préoccupations des partis de gauche d'impliquer le personnel mais elle pense qu'il faut laisser le département définir le cahier des charges de cet audit.

Une commissaire du Parti libéral-radical va dans le même sens et ne pense pas que la commission doive se mêler de la méthodologie de l'audit. Les motionnaires acceptent de laisser le temps à un organisme externe de faire ce travail et elle pense que le département a pris en compte l'importance d'entendre le personnel dans ce processus.

La même commissaire d'Ensemble à gauche ne voulait pas se substituer à l'organisme qui sera chargé de l'audit mais elle voulait réagir soit à la méconnaissance du travail des UAC, soit à la volonté de ne pas tenir compte des informations déjà données. Elle reste gênée par le contexte qui a présidé à la rédaction de cette motion et, en l'état, elle ne peut pas voter en sa faveur.

Une commissaire du Mouvement citoyens genevois pense que le texte de la motion est suffisamment précis pour que le département puisse organiser cet audit. Elle rappelle que M^{me} Alder a décidé d'améliorer les documents sur le site.

Concernant l'audit, la commission pourra revenir à la charge si ce dernier ne répond pas aux questions posées.

Suite à ce qu'elle a entendu, la commissaire du Parti libéral-radical objecte que c'est la gauche qui politise cette question alors qu'à son avis la droite est restée factuelle. Elle remercie le département pour son approche constructive. Elle déclare qu'il n'y aura pas d'attaques contre les UAC dans la discussion du budget 2015 en attendant les résultats de l'audit.

Votes

La présidente soumet au vote l'audition du personnel des UAC, qui est refusée par 8 non (3 S, 1 DC, 3 LR, 1 MCG) contre 2 oui (EàG) et 3 abstentions (2 Ve, 1 MCG).

La présidente soumet au vote l'amendement des Verts demandant de changer le terme d'«audit» par celui d'«évaluation», qui est refusé par 7 non (1 DC, 3 LR, 2 UDC, 1 MCG) contre 4 oui (2 EàG, 2 Ve) et 3 abstentions (S).

La présidente soumet l'amendement consistant à reporter l'audit au 30 juin 2015, qui est accepté à l'unanimité.

La présidente soumet au vote la motion ainsi amendée, qui est acceptée par 9 oui (2 Ve, 1 DC, 3 LR, 2 UDC, 1 MCG) contre 2 non (EàG) et 3 abstentions (S).

PROJET DE MOTION AMENDÉE

Le Conseil municipal demande au Conseil administratif de mandater un organisme indépendant en vue d'un audit de fonctionnement et d'efficience des Unités d'action communautaire (UAC), d'ici au 30 juin 2015.