

*Date de dépôt : 18 octobre 2021*

## **Rapport**

**de la commission des finances chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat accordant une aide financière annuelle de fonctionnement de 356 372 francs à la Fondation Phénix pour les années 2021 à 2024**

### **Rapport de M. Alberto Velasco**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La commission des finances a traité cet objet lors de sa séance du 13 janvier 2021 sous la présidence de M. Eric Leyvraz. Le procès-verbal a été pris par M. Gérard Riedi. La commission a été assistée dans ses travaux par son secrétaire scientifique, M. Raphaël Audria.

### **Introduction**

Les prestations délivrées par la Fondation Phénix s'inscrivent dans le programme C01 « Mesures et soutien financier individuel en matière d'action sociale ».

Trois institutions actives dans le domaine de la toxicomanie sont subventionnées dans le cadre de cette politique publique par le département de la cohésion sociale (DCS) : la Fondation Phénix pour le secteur ambulatoire, l'association Argos pour la prise en charge socioéducative, ainsi que l'association Antenne Drogue Familles (ADF) pour le soutien aux proches de personnes toxicodépendantes.

Dans un secteur hautement médicalisé, la prise en charge socioéducative des personnes toxicodépendantes dans le canton de Genève s'impose encore et toujours comme une nécessité. Cette prise en charge constitue une prestation à part, dans le sens où elle se doit d'être spécialisée : elle requiert en particulier une coordination avec le secteur médical et doit être dispensée

à la proximité des lieux de vie ou de soins des bénéficiaires par des organismes ayant acquis un savoir-faire dans le domaine. Elle s'adresse en effet à un public qui, de par ses trajectoires de vie, échappe très souvent aux organismes sociaux ou qui, lorsqu'il est déjà suivi par l'un d'entre eux (Hospice général, service de protection de l'adulte, etc.), est susceptible, de par son comportement ou ses particularités, de tenir en échec un accompagnement social classique.

Un contrat de prestations entre la Fondation Phénix et le département chargé de l'action sociale avait été établi pour les périodes 2008-2011 puis 2012-2016. La durée exceptionnelle de ce contrat de prestations (5 ans) se justifiait par l'intérêt de synchroniser l'échéance des contrats de prestations des deux principales entités subventionnées par le département chargé de l'action sociale dans le domaine de l'addiction (l'association Argos et la Fondation Phénix), afin de permettre une meilleure articulation et une meilleure compréhension des prestations subventionnées. Le contrat de prestations a ensuite été reconduit pour la période 2017-2020. Inscrite dans la loi 11993, cette collaboration entre l'Etat de Genève et la Fondation Phénix fixait l'octroi d'une aide financière s'élevant à 359 972 francs entre 2017 et 2020.

Suite au vote du budget 2018, dans le cadre duquel une coupe linéaire de 1% a été opérée, l'aide financière octroyée à la Fondation Phénix a été fixée à 356 372 francs, montant qui est resté le même pour les années 2019 et 2020.

Le présent projet de loi vise à renouveler le contrat de prestations entre l'Etat de Genève et la Fondation Phénix pour les années 2021 à 2024 et à reconduire l'aide financière d'un montant annuel de 356 372 francs.

Le périmètre des activités subventionnées pour 2021-2024 reste le même. Un ajustement des objectifs et des indicateurs du tableau de bord a toutefois été effectué dans le but d'affiner l'évaluation de la prise en charge sociale des adultes présentant une addiction à une ou plusieurs substances.

## **Travaux de la commission**

### **Audition du DCS représenté par :**

*M. Thierry Apothéloz, conseiller d'Etat*

*M. Marc Brunazzi, directeur administratif et financier*

*M<sup>me</sup> Nadine Mudry, directrice du pôle insertion*

M. Apothéloz indique que la Fondation Phénix est une association active dans la prise en charge médico-psycho-sociale des personnes. Ces trois termes ont un sens. Les commissaires ont vu que le DCS ne subventionne la

fondation qu'à hauteur de 4% de son budget. La plus grande partie de celui-ci est prise en charge par le médico-psy du DSES et par l'assurance-maladie avec une prise en charge plus forte de la LAMal. La Fondation Phénix est née en 1986 pour arriver à répondre au volet social des personnes toxicodépendantes. C'était une activité qui n'était pas couverte par l'assurance-maladie qui est très précise sur sa prise en charge et les conditions de celle-ci. Il restait ainsi un volet qui n'était pas assumé financièrement. Depuis 2008, le canton de Genève soutient donc ce volet de la part de la fondation. Ce sont des personnes adultes sous dépendance d'un certain nombre de substances avec des objectifs individualisés de réinsertion entre l'aide, le conseil, l'orientation et le travail avec les familles. On est dans une prise en charge plus médicale s'agissant des personnes, mais avec un soutien financier pour le volet social.

Il faut relever le constat effectué par la Fondation Phénix sur l'état de santé de ces personnes qu'elles soient à l'Orangerie, à Argos ou à Phénix. On voit en effet une dégradation de la santé de ces personnes pour différentes raisons, notamment pour une consommation multiple. Auparavant, il y avait la dépendance à un produit et, aujourd'hui, on constate une complémentarité d'addictions. Il y a aussi des problèmes de santé psychiques. On voit également un phénomène de personnes de plus en plus âgées, avec des difficultés liées à leur âge. Tout cela combiné fait que la prise en charge est relativement conséquente avec, en miroir, une difficulté au niveau socioéconomique et au niveau de leur intégration sociale et professionnelle. Le département salue ainsi le gros travail de Phénix pour monter des projets individualisés pour ces personnes.

M. Apothéloz signale que l'Etat de Genève ne subventionne la fondation qu'à hauteur de 4% du budget de celle-ci, le reste étant assumé par la LAMal. Il faut également préciser que le montant n'évolue pas depuis le précédent contrat de prestations. On reste à 356 272 francs pour la période 2021-2024.

### *Questions des commissaires*

Un commissaire (Ve) remarque que les trois structures traitées aujourd'hui ont des missions similaires, mais que leurs objectifs, indicateurs et valeurs cibles sont très différents. Pour l'association Argos, on voit par exemple qu'il y a une section avec 70% d'objectifs atteints en moyenne. Il se demande si c'est par personne ou si c'est global et il aimerait également savoir comment sont définis ces objectifs, indicateurs et valeurs cibles et s'il y a un suivi de l'Etat.

M<sup>me</sup> Mudry répond que les objectifs et indicateurs sont discutés tous les 4 ans entre l'OAIS et l'institution. Ils visent à mesurer les activités pour lesquelles l'Etat va participer au financement. Cela ne va donc pas forcément représenter l'ensemble des activités de l'institution. Par exemple, pour la Fondation Phénix, avec ces 4% de financement, et uniquement pour le volet social, on est vraiment sur une petite part des activités réalisées. Il s'agit donc de se mettre d'accord sur le contenu de ces objectifs et indicateurs. Il faut que les indicateurs puissent mesurer la qualité et la quantité et que l'on puisse vérifier que la subvention versée est conforme à ce qu'on attend de l'institution. Ce qui est important, dans l'échange, c'est aussi de ne pas surcharger l'association. Il faut trouver le bon équilibre entre ce que l'Etat finance par rapport à une charge financière globale et ce qu'il va lui demander. Il ne faudrait ainsi pas que l'association perde plus de temps à remplir des statistiques que ce que l'Etat va les financer. Cela fait donc l'objet de négociations. Il y a des indicateurs proposés par l'Etat et d'autres par l'association et un accord est trouvé. Ensuite, il y a un ajustement tous les 4 ans au moment du renouvellement. On ne s'éloigne pas complètement de ce qui avait été fait, mais il y a toujours des ajustements.

Par rapport à la question de l'évaluation, il faut dire que, chaque année, les associations doivent remettre leurs états financiers d'ici au 30 avril avec un tableau de bord. Le département va alors passer ces éléments en revue et, s'il s'aperçoit qu'un indicateur n'atteint pas les objectifs fixés, il va demander des explications. Il y a ainsi un suivi chaque année.

Une commissaire (S) relève, concernant ce projet de loi et les deux précédents, qu'une coupe budgétaire a été opérée en 2018, ce qui a réduit le montant de la subvention pour les années 2019 et 2020. Elle aimerait savoir quel a été l'impact de cette coupe pour les associations et fondations concernées. Elle souhaite également savoir si la quantité de travail et le nombre de bénéficiaires que ces entités doivent gérer sont plutôt stables, en augmentation ou en diminution et s'ils se complexifient. Il s'agit de savoir si l'aide financière proposée dans le cadre de ces projets de lois, qui est réduite par rapport à ce qui était prévu dans le précédent contrat de prestations, en tout cas pour les premières années, permet à ces entités de fonctionner et de remplir leurs tâches et les objectifs inclus dans le contrat de prestations.

M. Brunazzi confirme que, pour ces 3 associations, il y a eu une réduction linéaire en 2018 qui n'a pas été réattribuée. Ainsi, les 3 associations sont parties à périmètre antérieur. Par exemple, pour l'aide financière octroyée à l'Orangerie, elle était de 239 332 francs au départ. Suite à la réduction linéaire, elle a été réduite à 236 939 francs en 2019 et, depuis, elle est restée à ce niveau. M. Brunazzi donne la parole à M<sup>me</sup> Mudry pour l'aspect du

maintien des prestations, qui indique que, par rapport à l'augmentation des sollicitations et à la complexification, autant Argos que Phénix font ce constat. C'est aussi le cas de l'Orangerie, mais dans une moindre mesure. Ainsi Argos et Phénix constatent clairement cette augmentation. En particulier à l'Entracte, qui est un peu le premier contact avec l'association Argos, celle-ci a été sur-sollicitée en 2019 (M<sup>me</sup> Mudry n'a pas encore les chiffres pour 2020). Ce qui est demandé aux associations aidées financièrement par l'Etat, c'est de diversifier leurs sources de revenus. Il y a ainsi beaucoup de recherches de fonds effectuées pour amener d'autres financements que ceux de l'Etat de Genève. En tout cas, il n'y a pas eu de diminution du nombre de places ni de la qualité des prestations en lien avec la coupe de 1%.

Ensuite, la commissaire demande si le département ou les associations ont des craintes par rapport aux autres sources de financement vu la situation actuelle où les besoins augmentent dans tous les secteurs de l'action sociale et le fait que les éventuels donateurs et fonds privés ne sont pas illimités. Il peut aussi y avoir une concurrence par rapport à d'autres associations d'action sociale pour obtenir ces financements.

M<sup>me</sup> Mudry répond qu'Argos et Phénix n'ont pas fait part de telles craintes. Cela étant, ce sont des associations qui ont quand même une trésorerie plus importante. Quant aux plus petites associations, elles ont effectivement des craintes et, en plus, il y a une forte concurrence. Elles disent ainsi qu'il est difficile de trouver des fonds, que cette recherche prend beaucoup de temps et d'énergie et qu'elles doivent frapper à de plus en plus de portes pour obtenir ce dont elles ont besoin.

M. Apothéloz confirme que des soucis s'opèrent dans ce domaine comme dans celui de la culture et du sport. Tous les sponsors privés et les mécènes qui donnaient un peu quelque chose sont aussi plus en difficulté pour le faire. Par ailleurs, on observe aussi que des entreprises ou des mécènes continuent de donner, mais moins. Du coup, il y a des soucis pour arriver à caler les éléments. Comme cela se fait de manière un peu fine, ce n'est pas brutal et on n'observe donc pas une baisse de prestations. Par contre, il y a une augmentation du taux d'angoisse et d'inquiétude de la part des directions. En effet, leur budget pour tourner est le même avec des revenus parfois un peu moindres. Ce qui marche relativement bien, c'est le financement de projets spécifiques qui sont plus faciles à « vendre ». On peut d'ailleurs constater une fidélité honorable de l'organe de répartition genevois de la Loterie romande et de grandes fondations privées genevoises qui sont toujours au rendez-vous pour des projets spécifiques et même davantage. M. Apothéloz pense

notamment à la Fondation Wilsdorf qui, dès le mois de mars, a vraiment eu bourse déliée de façon très importante et tout au long de la crise.

Un commissaire (MCG) relève que la Fondation Phénix a été fondée par le D<sup>r</sup> Déglon qui est un des initiateurs des traitements à la méthadone. Il aimerait savoir si la fondation continue toujours dans cette direction ou si elle a multiplié les formes de traitement et si le D<sup>r</sup> Déglon est toujours associé à la fondation.

M. Apothéloz répond que le P<sup>r</sup> Déglon n'est plus dans les organes dirigeants ni dans le comité scientifique qui apporte de la réflexion et des échanges avec l'équipe de direction. En termes de prise en charge des personnes, l'évolution médicale a montré tous les effets de la méthadone avec des éléments complémentaires à des traitements que l'on peut aujourd'hui individualiser au mieux comme le fait la Fondation Phénix.

Une commissaire (Ve) revient sur la question posée sur le traitement des addictions. Elle a vu que la Fondation Phénix prend en charge tous les types d'addictions, y compris celle au jeu par exemple. Ce n'est pas le cas de l'association Argos qui se concentre sur les substances. Elle aimerait ainsi savoir si, dans les projets qui vont suivre et dans la recherche qui a été lancée, l'aspect des différents types d'addiction va aussi être pris en compte.

M<sup>me</sup> Mudry précise que l'étude portera sur les personnes souffrant d'addictions à des substances licites et/ou illicites, mais pas sur d'autres aspects, comme l'addiction au jeu ou au travail.

Ensuite, la commissaire demande si c'est quelque chose qui intéresse le département. En effet, la cyberaddiction ou les achats compulsifs sont aussi des troubles psychiques qui ne sont pas contrôlables. Ce sont des dépendances assez similaires à celles à des substances. Elle aimerait donc savoir si quelque chose va être fait dans ce domaine.

M. Apothéloz signale que le DSES subventionne Carrefour Préventions et toutes les entités qui vont avec, y compris le jeu, l'alcool, la toxicomanie et autres. Dans ce dispositif, le souci de la commissaire quant à l'évolution de la prise en charge des personnes sur le volet santé serait une question à poser plutôt aux représentants du DSES, mais, dans l'intervalle, M. Apothéloz va poser la question au département. S'agissant de l'étude évoquée par M<sup>me</sup> Mudry, l'objectif est de centrer les interrogations sur ce type de personnes, parce qu'on sait que ce sont les plus fragiles et les plus vulnérables sur le marché de l'insertion professionnelle et dans le domaine de l'insertion sociale avec un risque d'exclusion majeur. M. Apothéloz ne dit pas que ce n'est pas le cas quand on a une addiction au jeu, mais cette mission est orientée sur les personnes qui viennent d'être évoquées.

Le président dit, de manière générale, que les subventions représentent une grosse partie du budget de l'Etat et que l'année 2020 a été catastrophique pour les finances de l'Etat, et on sait que l'année 2021 va être extrêmement compliquée. Dès lors, il a de la peine à comprendre que l'on présente un engagement sur 4 ans sans tenir compte de la situation générale de l'Etat. Si on ne fait pas d'économies, il y aura une impasse à un moment donné. Qu'on aime ou non Standard & Poor's, la note qu'ils donnent au canton est très importante pour ses possibilités d'emprunts. D'ailleurs, on a fait comprendre aux commissaires que, si l'Etat ne fait pas des économies en 2021, la note du canton pourrait tout à fait changer, ce qui lui posera de graves problèmes. Il demande s'il y a une réflexion du Conseil d'Etat sur le montant des subventions en se rendant compte qu'il vaut peut-être mieux baisser un peu à tout le monde que de se retrouver dans une impasse, dans deux ans, et de devoir supprimer toute la subvention à beaucoup d'associations.

M. Apothéloz signale que, s'agissant de la construction du projet de budget 2022, conformément au travail réalisé dans le cadre du projet de budget 2021 avec la rencontre des différents partis, le Conseil d'Etat a le souhait de commencer la discussion non pas en fin de budget, mais au début du budget. Une première rencontre doit ainsi être organisée prochainement pour préparer les travaux du projet de budget des années 2022 et suivantes. Par ailleurs, l'Etat, en particulier le DCS, est chargé de la distribution des subventions en fonction des besoins. C'est là où il y a un paradoxe entre des mécènes et des entreprises privées qui donneraient, un peu à l'américaine, des coups de main à la place de l'Etat, ce qui est en diminution. Les besoins sont plus importants et les situations individuelles se péjorent. Si on doit répondre à la question du président, c'est indubitablement se poser la question du rôle de l'Etat. C'est une réflexion qui mérite de pouvoir se faire. M. Apothéloz pense que c'est un des objectifs qu'il faudra traiter ensemble pour les projets de budgets.

M. Apothéloz convient qu'il y a eu une tactique, ces dernières années, consistant à prendre un peu chez tout le monde. Personnellement, il trouve que c'est un manque de courage politique de faire des baisses linéaires. Autant les assumer franchement et dire qu'on arrête une prestation plutôt que d'aller chercher 1% ici et 1% là-bas. Les commissaires ont aussi vu quels sont les effets de ces coupes linéaires dans différentes institutions. Par exemple, les EPI sont venus 2 fois à la commission des finances puisqu'il a fallu à deux fois sauver cette institution de la faillite. Le bilan de l'opération, c'est que les EPI ont souffert et continuent de souffrir des baisses successives de subventions. Il n'y a pas que cela, mais cela contribue à affaiblir la position des EPI.

M. Apothéloz relève que le président lance, à juste titre, un large débat. Il n'y a pas que la question de la subvention. Si on omet le débat de l'importance de l'investissement social pour ce type de personnes qui viennent d'être évoquées, pour des personnes toxicodépendantes, c'est prendre des risques financiers et de paix sociale dans le canton. Les efforts faits en matière de subvention servent aussi à ce que l'on puisse non seulement augmenter la capacité de la prise en charge des personnes, mais aussi faire en sorte que notre société s'en porte mieux.

A la suite de quoi, le président fait remarquer que, à chaque fois qu'une association se présente ici, on voit qu'elle fait un travail utile. A chaque fois, on va aussi dire aux commissaires que ce n'est pas à ce niveau qu'il faut couper. Au final, on arrivera donc avec les mêmes dépenses et il craint que, à un moment donné, l'Etat n'arrive plus à payer.

M. Apothéloz note que le président a posé une question importante s'agissant de la façon dont les choses s'opèrent entre le contrat de prestations et les budgets. Il rappelle que la LIAF est claire sur le fait que, quand bien même il y a un contrat de prestations avec la Fondation Phénix pour 356 372 francs, si au projet de budget 2063 le Grand Conseil supprime les 356 372 francs parce que la fondation sera restée durant 40 ans au même niveau, l'Etat ne versera plus de subvention à la fondation en 2063. Le Grand Conseil reste maître du budget, respectivement des subventions.

## Votes

### *Débat d'entrée en matière*

Soumise aux voix, l'entrée en matière du PL 12818 <b>est acceptée</b> par : 14 oui (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 2 MCG) et 1 abst. (1 UDC)
--

### *2<sup>e</sup> débat*

Le titre & préambule ainsi que les art. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 et 10 sont **adoptés sans opposition**.

### *3<sup>e</sup> débat*

Mis aux voix, l'ensemble du PL 12818 <b>est accepté</b> par : 14 oui (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 2 MCG) et 1 abst. (1 UDC)
--

**Conclusion**

Au vu de ces explications, la majorité de la commission des finances vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à suivre son avis et à accepter ce projet de loi.

*Annexe consultable sur internet :*

*Contrat de prestations : [http://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL 12818.pdf](http://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL_12818.pdf)*

## **Projet de loi (12818-A)**

### **accordant une aide financière annuelle de fonctionnement de 356 372 francs à la Fondation Phénix pour les années 2021 à 2024**

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

#### **Art. 1 Contrat de prestations**

<sup>1</sup> Le contrat de prestations conclu entre l'Etat et la Fondation Phénix est ratifié.

<sup>2</sup> Il est annexé à la présente loi.

#### **Art. 2 Aide financière**

<sup>1</sup> L'Etat verse à la Fondation Phénix, sous la forme d'une aide financière monétaire de fonctionnement au sens de l'article 2 de la loi sur les indemnités et les aides financières, du 15 décembre 2005, les montants suivants :

356 372 francs en 2021

356 372 francs en 2022

356 372 francs en 2023

356 372 francs en 2024

<sup>2</sup> Dans la mesure où l'aide financière n'est accordée qu'à titre conditionnel au sens de l'article 25 de la loi sur les indemnités et les aides financières, du 15 décembre 2005, son montant fait l'objet d'une clause unilatérale du contrat de prestations. Cette clause peut être modifiée par décision du Conseil d'Etat dans les cas visés par l'article 8, alinéa 2.

#### **Art. 3 Programme**

Cette aide financière est inscrite au budget annuel de l'Etat voté par le Grand Conseil sous le programme C01 « Mesures et soutien financier individuel en matière d'action sociale », sous la rubriques budgétaire 08021100 363600, projet S170690000.

#### **Art. 4 Durée**

Le versement de cette aide financière prend fin à l'échéance de l'exercice comptable 2024. L'article 8 est réservé.

**Art. 5 But**

Cette aide financière doit permettre le soutien à la réinsertion sociale et professionnelle des personnes toxicodépendantes suivies par la Fondation Phénix. Le montant finance les prestations d'accompagnement social fournies par la Fondation Phénix.

**Art. 6 Prestations**

L'énumération, la description et les conditions de modifications éventuelles des prestations figurent dans le contrat de droit public.

**Art. 7 Contrôle interne**

Le bénéficiaire de l'aide financière doit respecter les principes relatifs au contrôle interne prévus par la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013.

**Art. 8 Relation avec le vote du budget**

<sup>1</sup> L'aide financière n'est accordée qu'à la condition et dans la mesure de l'autorisation de dépense octroyée par le Grand Conseil au Conseil d'Etat dans le cadre du vote du budget annuel.

<sup>2</sup> Si l'autorisation de dépense n'est pas octroyée ou qu'elle ne l'est que partiellement, le Conseil d'Etat doit adapter en conséquence le montant de l'aide financière accordée, conformément à l'article 2, alinéa 2.

**Art. 9 Contrôle périodique**

Un contrôle périodique de l'accomplissement des tâches par le bénéficiaire de l'aide financière est effectué, conformément à l'article 22 de la loi sur les indemnités et les aides financières, du 15 décembre 2005, par le département de la cohésion sociale.

**Art. 10 Lois applicables**

La présente loi est soumise aux dispositions de la loi sur les indemnités et les aides financières, du 15 décembre 2005, aux dispositions de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013, ainsi qu'aux dispositions de la loi sur la surveillance de l'Etat, du 13 mars 2014.