

*Date de dépôt: 8 janvier 2002*

*Messagerie*

## **Rapport**

### **de la commission des finances chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat accordant une subvention annuelle de fonctionnement à l'association Pluriels**

**Rapporteur: M. Alberto Velasco**

Mesdames et

Messieurs les députés,

La commission des finances, sous la présidence de M. Philippe Glatz, s'est réunie le 19 décembre 2001 pour examiner le projet de loi 8587 renvoyé à notre commission par le Grand Conseil.

M<sup>me</sup> Micheline Calmy-Rey, présidente du département des finances, et M. Pierre-François Unger, président du département de l'action sociale et de la santé (DASS), ont participé aux travaux de la commission, assistés de :

M<sup>me</sup> Marie Da Roxa, secrétaire générale du DASS ;

M. Jean-Paul Pangallo, directeur du budget ;

M. Dominique Ritter, directeur financier du DASS.

## **Introduction**

L'association Pluriels, créée en 1995, a permis l'ouverture à Genève d'un centre de consultations psychologiques pour les migrant-e-s. Répondant à des demandes de consultation spécifiquement en lien avec la migration, les membres de l'équipe clinique privilégient une vision interdisciplinaire de

leur activité thérapeutique, principalement au niveau du travail social, juridique et médical, en favorisant le travail en réseau.

### ***Structure ethno-psychologique***

L'équipe offre aux personnes venues consulter une structure ethno-psychologique leur permettant de s'exprimer dans leur langue d'origine et dans leur propre système de représentation. Les prises en charge effectuées par l'équipe touchent une population provenant du monde entier (près de 50 nationalités différentes), qui s'adresse à Pluriels pour des problèmes d'intégration, d'identité (liés à la migration, au métissage et/ou à l'adoption) ou d'insécurité due à la précarité de son statut. De nombreuses personnes consultent en tant que victimes de la violence organisée, de racisme, de discriminations ou de violences familiales. Pluriels reçoit, en consultations individuelles, de couple, familiales ou de groupe, des enfants, des adolescents et des adultes. Elle offre également un lieu de rencontre et de réflexion pour les couples biculturels.

### ***Travail interdisciplinaire***

Dès sa création, l'association Pluriels s'est engagée fermement à favoriser et à enrichir les réseaux existants dans le domaine de la migration. L'activité psychosociale de l'association se présente sous forme d'un travail interdisciplinaire et en réseau de professionnels (psychologues, psychiatres, enseignants, assistants sociaux, éducateurs, médecins généralistes ou spécialistes) avec lesquels elle tend à agir de façon constructive et préventive sur la santé mentale des personnes venues consulter, par rapport à leur situation socio-économique, juridique ou de statut familiale, scolaire ou médicale.

### ***Partenaires***

Près de 150 partenaires différents collaborent ainsi plus ou moins régulièrement avec l'équipe, que ce soit des institutions dépendant du département de l'instruction publique ou du département de l'action sociale et de la santé, des organismes semi-étatiques ou privés, tels que foyers d'accueil, centres de loisirs, maisons de quartier ou organisations humanitaires. Dans le domaine de la santé publique, Pluriels sert de relais pour certains cas d'hospitalisation et assure des traitements psychothérapeutiques en parallèle avec la psychiatrie de secteur. L'équipe clinique intervient également fréquemment dans les écoles, à la demande d'enseignants, de parents, de travailleurs sociaux ou d'infirmières scolaires.

### *Motifs des consultations*

Les motifs de consultation sont essentiellement la dépression et les angoisses par rapport au retour ou à l'attente de papiers, les traumatismes dus à la violence organisée et au stress post-traumatique, les deuils non faits, la solitude et l'isolement, ainsi que les dysfonctionnements de couples ou familiaux liés à la migration (tensions, incompréhensions culturelles). Beaucoup d'enfants en âge scolaire sont adressés à Pluriels parce qu'ils manifestent des problèmes d'adaptation, sous forme de troubles d'apprentissage et/ou de comportement.

### *Contributions de l'équipe de Pluriels*

Les membres de l'équipe clinique de Pluriels sont fréquemment invités à participer à des congrès ou à des séminaires en Suisse et à l'étranger, pour des conférences, des tables rondes, des formations ou l'animation d'ateliers et faire ainsi partager leur expérience professionnelle. Ils donnent par ailleurs régulièrement des supervisions en lien avec la migration à d'autres équipes travaillant dans le domaine social ou éducatif. Ils sont aussi sollicités par la presse et l'audiovisuel.

### **Travaux de la commission**

En préambule M. Unger souligne que l'association Pluriels a permis l'ouverture d'un centre de consultation psychologique pour les migrants, avec à ses débuts une petite équipe de quatre psychologues, un psychiatre et un travailleur social qui ont travaillé d'abord bénévolement puis avec l'aide de subventions du DASS lors des deux dernières années. Le projet de loi tend simplement à régulariser une situation financière, en ce sens que les financements du DASS se sont faits, par le passé, selon des voies qui ne sont pas celles auxquelles le Parlement a droit. C'est la raison pour laquelle un projet de loi ad hoc est soumis pour que les choses soient claires et ouvertes.

### *Subventionnement sur trois ans / Evaluation*

En réponse à la question d'un commissaire qui s'interroge de savoir pour quelles raisons ce type de projet n'est pas soumis à évaluation au bout de trois ans, M. Unger indique qu'il vient de soumettre à la commission sociale qu'il entendait, non pas revoir la politique en elle-même de subventionnement, mais le fait que tout projet de loi subventionnant un organisme doit faire état d'un contrat de prestations. Par conséquent la clause évaluative devrait être contenue dans ledit contrat. Elle pourrait intervenir après un temps qu'il conviendrait de fixer, à savoir annuel ou pluriannuel.

M. Meylan (L) demande des précisions quant à la manière dont figurait précédemment la subvention au niveau du budget de fonctionnement du DASS.

Certains commissaires entendent bien la proposition qui a été faite de l'évaluation à l'issue des trois ans mais ils souhaiteraient personnellement que le budget ne soit prévu que pour l'année 2002. La raison étant qu'il s'agit d'une nouvelle loi soumise hors budget.

D'autres estiment qu'un projet doit être évalué sur deux ou trois ans. Ils rappellent que la discussion du subventionnement aux associations a été ouverte à de nombreuses reprises. Une des propositions, répétée de manière systématique, était de dire que, pour entrer en matière sur une demande de subvention, il fallait que l'association ait fait la preuve de son utilité, après quelques années d'activité. C'est le cas de l'association Pluriels, voire de l'ensemble des demandes du DASS ou d'autres départements. Un deuxième critère a été mis en place, à savoir qu'avant d'être inscrites de manière automatique au budget de l'Etat, l'ensemble des associations passent par une période probatoire, au travers d'un projet de loi leur accordant une subvention de deux ou trois années. Cette subvention figurait alors dans les colonnes « Droit des pauvres », à l'époque où ce dernier existait encore. Il vaudrait la peine de maintenir ce système, même s'il est resté informel.

### ***But de l'association***

M. Lescaze propose une modification de l'article 1, pour tenir compte des remarques formulées par certains députés et dans le préavis technique du département des finances. Il suggère de reprendre la formule utilisée habituellement, à savoir de préciser le but de la subvention. En ce qui concerne le montant, il en resterait, quant à lui, 180 000 F par année. La formulation de l'article 1 serait alors la suivante :

*« Une subvention de 180 000 F pour les années 2001, 2003, 2004 est accordée à l'association Pluriels pour un centre de consultation psychologique pour les migrant-e-s »*

En réponse à la remarque des commissaires qui constatent que le subventionnement de la Ville de Genève n'est plus prévu dès 2002 et que de ce fait l'Etat vient alors à la rescousse, M. Unger souligne que la Ville se désengage effectivement sur un certain nombre de dossiers. Reste à savoir si le canton doit suivre cette voie. Le département, partant du principe que l'objectif du projet fait partie des priorités, estime que l'offre d'une telle prestation doit être maintenue.

### *Charges salariales*

Réagissant à la lecture de l'exposé des motifs, un commissaire du groupe libéral remarque que les collaborateurs de l'association, pour des raisons éthiques, ont accepté de travailler pour un salaire qui n'a jamais augmenté et qui est très nettement inférieur (moins de la moitié) à celui pratiqué dans la profession. Et de demander si cela signifie que, du moment où la subvention demandée entre en vigueur, les raisons éthiques disparaîtraient ? En effet, soit il y a des raisons éthiques et elles doivent continuer, soit elles n'existaient que lorsqu'il n'y avait pas de subvention à cette hauteur. Dès lors que l'Etat intervient, on ferait disparaître le terme « éthique ». Par conséquent, il serait favorable à ce que l'éthique continue à prévaloir pour la raison essentielle de respecter les buts de l'association. Par ailleurs, il constate que les thérapeutes continuent d'être rémunérés en dessous des normes de la profession.

En réponse à cette interrogation M. Unger croit savoir que l'éthique n'a pas disparu du projet Pluriels. C'est l'activité qui augmente et elle était prévisible, à savoir globalement 35%. Sur les trois années, on constate un accroissement de 42% pour les activités cliniques et 27% pour le travail administratif. C'est de cela que la subvention tient compte et non pas de l'aspect éthique qui aurait été abandonné.

Réagissant à la question posée, un commissaire (S) observe que le libellé de la phrase qui contient le mot « éthique » mène à une distorsion dans l'interprétation dans la mesure où la logique est inversée. Il conviendrait de dire que pour des raisons éthiques, dans les conditions initiales, il était difficile de demander des honoraires aux tarifs usuels de la profession à des gens qui n'ont pas les moyens de les payer. A partir du moment où il y a un développement important de l'activité, on peut admettre qu'il est raisonnable que les gens soient rémunérés selon les tarifs de l'AGOER. D'autre part, il a été clairement dit qu'une subvention ne serait pas attribuée à une association ou à un organisme privé qui ne respecterait pas les tarifs et salaires en usage dans la République et canton de Genève. La situation est ici certes différente puisqu'il ne s'agit pas de postes à plein temps mais il ne s'agit pas non plus de verser un montant de subvention pour que les collaborateurs soient payés à des tarifs ridiculement bas alors qu'ils ont une activité spécialisée dont on demande qu'elle soit de qualité. La contrepartie de la qualité est aussi une rémunération adéquate même si elle se situe au plancher des normes.

Le commissaire UDC, qui est d'accord de soutenir la proposition de M. Lescaze d'ajouter le but de l'association, indique que l'on ne peut que constater que les migrant-e-s dont s'occupe l'association Pluriels sont bien présents, indépendamment de l'avis que l'on peut avoir sur la question. Le fait

de chipoter pour 20 000 F lui paraît quelque peu mesquin. Par ailleurs, à l'examen des budgets de l'association et compte tenu de l'augmentation de travail prévue, les collaborateurs ne vont certainement pas atteindre les salaires en usage dans la profession. Si, comme c'est le cas à Clair-Bois, les collaborateurs sont d'accord de faire le sacrifice d'une partie de leur salaire, on peut l'accepter.

En réaction à la proposition du groupe libéral un commissaire (V) précise que le projet de loi méritait une réflexion en dehors du cadre de l'examen des comptes et budgets de l'Etat. En ce qui concerne l'association, le fait de travailler sur la subvention sur une seule année exigerait en principe de sa part de dénoncer les contrats des collaborateurs le 30 octobre de manière à être sûr de ne pas avoir d'argent à déboursier en janvier de l'année suivante. Ce sont des méthodes difficiles à soutenir. L'évaluation pour les années à venir est celle du département et la proposition des paliers correspond à une augmentation prévisible du volume de travail. Si la commission a un doute sur cette augmentation, il faudrait alors interroger les responsables de l'association. Ce qui est certain, par contre, est que l'association se trouverait dans une situation délicate avec une subvention pour une seule année.

Pour conclure sur cet aspect du débat, le commissaire représentant le groupe libéral souligne sa conviction sur le fait que l'association ne verse pas de gros salaires. Cela dit, il est en faveur d'une rémunération à la juste hauteur des efforts fournis et des compétences mises en œuvre. Par conséquent, il se méfie d'un système qui consiste, par des prix de dumping, à attirer le poisson « commission des finances ». Or, on vient de quelque chose qui n'était pas cher mais qui va, dans l'esprit des membres de l'association, vers quelque chose de plus onéreux. C'est précisément ce qui risque de se passer s'il n'y a pas de contrat de prestations extrêmement strict.

### *Action de Pluriels dans le cadre de l'Etat*

A l'interrogation de certains commissaire de savoir s'il n'y a pas à l'Etat de prestations similaires à celles qu'offre l'association Pluriels, M. Unger connaît quelques exemples de cas où les hôpitaux recevaient des gens présentant ce type de détresse, en particulier dans des moments de crise. Ils étaient toutefois adressés pour le suivi à des associations. Il faut savoir aussi que ces prestations s'adressent à des clandestins qui ont peur, le cas échéant, d'être dénoncés sur la base d'une certaine perméabilité des données socio-administratives dont dispose l'Etat. Il est donc très précieux d'avoir un milieu associatif qui s'occupe de cela.

En conclusion, M. Unger souligne que la seule chose qu'il peut promettre dans l'année à venir est d'avoir des contrats de prestations types pour l'ensemble des organismes subventionnés dans lesquels il sera tenu compte clairement des bilans d'activité pour le renouvellement des montants. La commission est toutefois maître de ses décisions mais il apparaît peu judicieux de traiter l'association Pluriels de manière différente des autres associations qui ont déjà obtenu des subventions sans conditions particulières. Le département a au contraire l'ambition d'avoir un contrat type pour tous les organismes subventionnés, y compris les plus importants.

Sans autres commentaires de la part des commissaires, le président passe au vote du projet de loi :

### **Vote**

#### Vote d'entrée en matière

Mise au vote l'entrée en matière du PL 8500 est acceptée par :

**14 oui** (2 AdG, 3 S, 2 Ve, 2 R, 2 PDC, 2 L, 1 UDC)

**1 non** ( L)

#### Vote article par article

#### **Art. 1** – Subvention de fonctionnement

Amendement de forme proposé par M. Lescaze (R) consistant à rajouter après ....à l'Association Pluriels « *pour un centre de consultation psychologique pour les migrantes et migrants* »

Mis au vote cet amendement est accepté à :

**l'unanimité**

Amendement de fond proposé par M. Lescaze (R) :

Après « *Elle s'élève à* » :

Remplacer les lettres a, b, c par « 180 000 F pour les années 2002, 2003 et 2004. »

M. Unger suggère, pour aller dans le sens de l'amendement de M. Lescaze, d'ajouter, à partir de 2002, la mention « *sous réserve de l'analyse du rapport d'activité* ». Il s'agirait d'un terme intermédiaire en attendant le contrat de prestations.

A la suite de quoi M. Lescaze (R) retire son amendement.

Formulation de l'article 1 tel qu'amendé par la proposition de M. Lescaze (R) complété par la proposition de M. Unger :

*« Une subvention annuelle de 180 000 F pour l'année 2002, de 200 000 F pour l'année 2003, de 220 000 F pour l'année 2004 est accordée à l'association Pluriels pour un centre de consultation psychologique pour les migrantes et migrants, sous réserve de l'analyse du rapport d'activité »*

Mis au vote **l'article 1** tel qu'amendé est accepté par :

**13 oui** (2 AdG, 3 S, 2 Ve, 2 R, 2 PDC, 1 L, 1 UDC)

**2 non** (2 L)

**Art. 2** Comptes et budget de fonctionnement

Mis au vote l'article 2 est accepté à :

**l'unanimité**

Adjonction d'un article 3 nouveau (l'art. 3 devenant l'art. 4) :

Amendement proposé par M. Velasco (S) :

**Art. 3** ( nouveau ) Evaluation

*« Au terme de la période de subventionnement, il sera procédé à une évaluation du travail accompli dans le cadre de ce projet sur 2002, 2003 et 2004. »*

Réagissant à cet amendement, certains commissaires relèvent une contradiction entre cet amendement et la proposition de M. Unger qui vient d'être votée puisqu'un autre type d'analyse est introduit après une année. Par ailleurs, la pratique de la demande d'évaluation est restée embryonnaire.

M. Unger propose une forme de contrat de prestation unique. Par égalité de traitement, il conviendrait toutefois de s'en tenir à la manière actuelle. A fin 2003, si le contrat de prestations n'a pas vu le jour, un article proposant une évaluation sera systématiquement introduit.

M. Unger rejoint en partie le raisonnement et indique qu'il se méfie d'un article qui dit qu'il faut évaluer mais qui ne précise pas ce qu'on évalue. Dans un contrat de prestations, on dira clairement quels sont les objectifs, les moyens pour les atteindre et c'est l'adéquation de ces deux éléments qu'on évaluera. C'est la raison pour laquelle il suggère d'attendre la mise en place du contrat de prestations pour avoir une unité de doctrine en la matière.

M. Lescaze (R) estimant que l'amendement de M. Velasco est parfaitement légitime, et pour éviter toute contradiction avec la proposition de M. Unger, propose la suppression de « sur 2002, 2003 et 2004 » et de parler de la période de subventionnement.

Article nouvellement formulé

**Art. 3** (nouveau) – Evaluation

*« Au terme de la période de subventionnement, il sera procédé à une évaluation du travail accompli dans le cadre de ce projet »*

Mis au vote l'article 3 tel que formulé est accepté par :

**7 oui** (1 S, 2 R, 1 PDC, 2 L, 1 UDC)

**4 non** (2 AdG, 2 Ve)

**4 abstentions** (2 S, 1 PDC, 1 L)

**Art. 4** Loi sur la gestion administrative et financière

Mis au vote l'article 4 est accepté à :

**l'unanimité**

### Vote d'ensemble

Sans autres commentaires de la part de commissaires, le président soumet au vote d'ensemble le PL 8587.

Mis au vote ce projet de loi est accepté par :

**12 oui** (2 AdG, 3 S, 2 Ve, 2 R, 2 PDC, 1 UDC)

**3 abstentions** (3 L)

### **Recommandation**

La commission des finances vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à accepter les projets de lois PL 8500 tel que résultant de nos travaux.

## **Projet de loi (8587)**

### **accordant une subvention annuelle de fonctionnement à l'association Pluriels**

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

#### **Art. 1 Subvention de fonctionnement**

Une subvention annuelle de 180 000 F pour l'année 2002, de 200 000 F pour l'année 2003, de 220 000 F pour l'année 2004 est accordée à l'association Pluriels pour un centre de consultation psychologique pour les migrantes et migrants, sous réserve de l'analyse du rapport d'activité.

#### **Art. 2 Comptes et budget de fonctionnement**

Cette subvention est inscrite au budget et aux comptes sous la rubrique 84.11.00.365.51.

#### **Art. 3 Evaluation (nouveau)**

Au terme de la période de subventionnement, il sera procédé à une évaluation du travail accompli dans le cadre de ce projet.

#### **Art. 4 Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat**

La présente loi est soumise aux dispositions de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993.

ANNEXE

**Secrétariat du Grand Conseil****PL 8587***Projet présenté par le Conseil d'Etat***Projet de loi  
accordant une subvention annuelle de fonctionnement à  
l'association Pluriels**

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

**Art. 1 Subvention de fonctionnement**

Une subvention annuelle de fonctionnement est accordée à l'association Pluriels. Elle s'élève à :

- a) 180 000 F pour 2002;
- b) 200 000 F pour 2003;
- c) 220 000 F pour 2004.

**Art. 2 Comptes et budget de fonctionnement**

Cette subvention est inscrite au budget et aux comptes sous la rubrique 84.11.00.365.51.

**Art. 3 Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat**

La présente loi est soumise aux dispositions de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993.

Certifié conforme:  
Le chancelier d'Etat: Robert Hensler