

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 236 939 francs à l'association Entreprise d'insertion l'Orangerie 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

Un contrat de prestations entre l'association Entreprise d'insertion l'Orangerie (ci-après : l'Orangerie) et le département chargé de l'action sociale avait été établi pour les périodes 2009-2012, 2013-2016 et 2017-2020. Inscrite dans la loi 11992, la collaboration en cours entre l'Etat de Genève et l'Orangerie fixe l'octroi d'une aide financière annuelle s'élevant, de 2017 à 2020, à 239 332 francs. Suite au vote du budget 2018, dans le cadre duquel une coupe linéaire de 1% a été opérée, l'aide financière octroyée à l'Orangerie a été fixée à 236 939 francs, et est restée la même pour les années 2019 et 2020. Le présent projet de loi vise à reconduire la subvention allouée par la loi 11992 pour une nouvelle période quadriennale de 2021 à 2024 et à accorder ainsi à l'Orangerie une subvention monétaire annuelle de 236 939 francs.

Travaux de la commission

Audition du DCS représenté par :

M. Thierry Apothéloz, conseiller d'Etat

M. Marc Brunazzi, directeur administratif et financier

M^{me} Nadine Mudry, directrice du pôle insertion

M. Apothéloz vient présenter l'Orangerie qui est une association ayant la particularité d'être orientée vers le domaine de l'insertion professionnelle. Elle a été créée en 1985 et a développé un pôle social et un pôle d'insertion professionnelle en disant que l'insertion sociale passe par le monde du travail, ce qui est une des valeurs fortes de la Suisse et du canton de Genève. Pour l'Orangerie, environ 50% de son public est composé de personnes bénéficiaires de l'aide sociale et 50% de personnes atteintes de troubles psychiques, de dépendances ou qui sortent de prison. L'Etat de Genève subventionne cette association depuis longtemps pour ses différents volets, en particulier le volet social. Elle était déjà au bénéfice d'un contrat de prestations et le Conseil d'Etat propose de la soutenir également pour la période 2021 à 2024.

Comme l'Orangerie s'est organisée autour de l'axe de l'insertion professionnelle, elle a des mandats de privés ou de collectivités publiques (par exemple pour le nettoyage de préaux). Elle a ainsi pu augmenter son autofinancement de 65% à 75%. C'est une association qui tourne relativement bien, mais qui est soumise à des impératifs économiques forts puisque, pour avoir des mandats, il faut que l'économie tourne. Quand il y a des difficultés comme celles que l'on connaît aujourd'hui, cela provoque donc des défis supplémentaires. Il faut ainsi pouvoir obtenir des contrats. Avec un autofinancement de 75%, il faut assumer cette partie de revenus de manière conséquente. Le 2^e défi est de permettre un retour sur le marché primaire ou, en tout cas, sur le marché secondaire du travail s'agissant des personnes concernées. Un 3^e défi pour l'Orangerie est celui de devoir adapter les salaires suite au vote du peuple genevois acceptant de fixer un salaire minimum à 23 francs à partir du 1^{er} novembre 2020. L'OCIRT a souhaité que cet effet rétroactif soit aussi appliqué à cette association qui n'est pas prévue parmi les exceptions prévues par la loi. La difficulté est que cela n'a pas été prévu dans un financement et que l'association va donc devoir l'assumer avec une difficulté certaine. Toutefois, il y aura prochainement une réunion entre l'OAIS, l'OCIRT et l'association pour préparer ces changements.

Concernant le contrat de prestations lui-même, il n'y a pas d'éléments importants à ajouter. Il n'y a pas d'augmentation de la subvention par rapport au contrat de prestations précédent.

M. Apothéloz invite donc la commission à soutenir l'activité de l'Orangerie et ses bénéficiaires en votant ce projet de loi.

Une commissaire (S) aimerait savoir quelle est la rémunération des bénéficiaires de l'Orangerie et comment cela s'articule avec d'autres prestations sociales qu'ils peuvent obtenir. M. Apothéloz répond que cela dépend du statut des bénéficiaires. S'ils sont au bénéfice de l'Hospice général, un complément est prévu. Il y a ainsi l'élément de base prévu par l'aide sociale avec une complémentarité prévue par l'Orangerie. Pour des personnes qui sont à l'AI, on est sur un autre dispositif. Enfin, pour les personnes qui sont hors des assurances sociales, il y a un tarif horaire qui est plus important.

M^{me} Mudry précise que c'est 11 francs de l'heure pour les personnes à l'aide sociale et 15 francs de l'heure pour les personnes hors de l'aide sociale ou des assurances sociales. Au sujet de savoir si ces salaires vont être réévalués suite à l'adoption du salaire minimum, M^{me} Mudry indique que cela va faire l'objet de discussions avec l'OCIRT parce que les personnes en réinsertion ne sont, en réalité, pas employables sur le premier marché du travail. On est sur la première marche vers la réinsertion professionnelle et cela pourrait être assimilé à un stage. Des discussions vont donc avoir lieu avec l'OCIRT pour voir s'il y a le moyen de faire figurer une entreprise sociale comme l'Orangerie dans les exceptions. Par contre, l'Orangerie a également du personnel. Ce sont des personnes qui étaient en réinsertion professionnelle et qui ont été engagées sur du plus long terme. Pour ces personnes, le salaire a déjà été adapté à 23 francs de l'heure.

La commissaire constate que 60% de ces travailleurs touchent l'aide sociale et elle aimerait savoir pourquoi les autres ne touchent rien d'autre.

M^{me} Mudry explique que ce sont des personnes qui n'ont encore le droit à rien. C'est par exemple le cas de quelqu'un qui n'a plus le droit au chômage, mais qui a une fortune qui ne lui permet pas d'avoir le droit à l'aide sociale.

Au sujet des réflexions pour essayer d'étendre les secteurs d'activités de l'Orangerie, M^{me} Mudry signale que l'Orangerie a eu, durant plusieurs années, un atelier qui s'occupait de ces gobelets recyclables que l'on trouve sur tous les lieux de fêtes, mais elle n'arrivait pas à rentabiliser cette activité avec ses employés en réinsertion. C'était beaucoup trop exigeant, notamment lors de grands événements comme les Fêtes de Genève. Elle a donc remis cet atelier à une autre entreprise sociale. Ainsi, il y a toujours des réflexions au niveau de l'Orangerie pour voir ce qui fonctionne le mieux, aussi pour ces personnes. Pour tenir compte de leurs capacités de réinsertion, ce sont, pour l'instant, ces ateliers qui sont proposés, mais il y a toujours des réflexions.

M. Apothéloz précise qu'il y a des réflexions à plusieurs niveaux. D'abord, pour tenir ces 75% de taux de financement, il faut chercher des mandats. Par ailleurs, quand on a la responsabilité d'une entreprise sociale, on doit trouver un équilibre entre la recherche de mandats et ce que le public accueilli est en capacité de faire. Parfois, il y a des mandats très exigeants et un public dont la productivité est plus lente. Ainsi, quand il y a un coup de mou et qu'on doit être prêt dans un temps très court alors qu'on a un public plus lent à mettre en route, cela crée des difficultés. On peut alors compléter par du personnel intérimaire. Du coup, les entreprises sociales (M. Apothéloz ne parle pas que de l'Orangerie) ne prennent que le « haut du panier », c'est-à-dire toutes celles et tous ceux qui sont les plus productifs du marché ; or l'intérêt du département de la cohésion sociale est de subventionner les entités ou des associations pour qui la rentabilité immédiate est plus lente à opérer pour ne pas laisser tomber celles et ceux qui ont besoin de plus de temps pour se mettre en route ou pour gérer une productivité forte. M. Apothéloz est ainsi attentif à ce que les exigences ne soient pas irréalistes pour pouvoir être toujours dans la cible des personnes concernées.

Ensuite, la commissaire à une question sur ce qu'il se passe une fois que ces personnes ont fait le nombre maximum possible de périodes de 6 mois. L'indicateur 3.3 parle du taux de personnes qui, en sortant du dispositif, sont soit réinsérées professionnellement, soit en recherche d'emploi et aptes au travail, soit orientées vers d'autres structures adaptées. Cela semble très vaste comme définition. Elle aimerait ainsi avoir des précisions sur le nombre de personnes qui trouvent un travail, celles qui sont considérées en recherche d'emploi et aptes au travail, celles qui sont réorientées vers d'autres structures adaptées ainsi que toutes les autres.

M^{me} Mudry n'a pas des chiffres à ce sujet, mais il doit y avoir des éléments dans le rapport d'activités de l'Orangerie. Il faut comprendre que l'Orangerie va permettre à des personnes de franchir la première marche vers la réinsertion. Ainsi, très peu de personnes qui passent à l'Orangerie vont ensuite directement enchaîner vers un emploi sur le premier marché du travail. Cela pourra être le fait de trouver une place de stage ou un apprentissage. Certains sont aussi restés à l'Orangerie où ils ont eu un contrat à durée indéterminée. L'Orangerie est une étape qui permet d'acquérir des compétences et du savoir-être, de se familiariser avec des horaires, avec le fait de travailler en équipe, etc., pour ensuite continuer sur un autre parcours (cela peut être des EDS ou d'autres types d'emplois ou d'activités encadrées).

La commissaire note que la valeur cible à atteindre consiste à ce que 75% des personnes se retrouvent dans une autre structure, engagées, etc. On voit également que la valeur atteinte se situe entre 60 et 100%, mais elle aimerait

avoir des précisions sur les personnes qui ne trouvent pas d'emploi, qui ne sont pas sur le marché du travail ou qui ne sont pas réorientées vers d'autres structures.

M^{me} Mudry explique que ce sont des personnes qui sont encore en échec dans leur parcours de réinsertion. Les personnes qui vont à l'Orangerie sont vraiment très abîmées. Il s'agit notamment de personnes qui ont des troubles psychiques ou des addictions à différentes substances. Quelque part, le taux est bon par rapport à la difficulté de ce public cible.

M. Apothéloz ajoute que ces personnes peuvent par exemple obtenir l'AI ou être dans une autre institution pour laquelle la notion de travail reste importante, mais avec une productivité moindre. M. Apothéloz prend l'exemple de l'entreprise sociale PRO où il y a un certain nombre de personnes qui ont testé des dispositifs auparavant avec un certain nombre d'échecs et à qui on donne une 2^e chance dans une autre institution pour avoir une activité adaptée à leurs besoins.

Un commissaire (MCG) interroge le département concernant le personnel fixe et notamment le nombre et le pourcentage de frontaliers à l'Orangerie. Concernant le salaire minimum, les auditionnés ont parlé d'une possible exception à la loi votée. Si, par malheur, une dérogation ne pouvait pas être obtenue pour l'Orangerie, il aimerait savoir si cela nécessitera une aide financière supplémentaire de l'Etat.

M. Brunazzi rappelle que, comme il s'agit d'une aide financière, les crédits supplémentaires sont interdits. Cela nécessiterait donc de revenir, le cas échéant, avec un projet de loi modifié pour présenter la situation. Il y a donc un contrôle total de la commission des finances.

Un commissaire (MCG) demande si le département a une idée du montant que cela pourrait représenter.

M. Brunazzi répond que la somme pourrait varier entre 100 000 et 150 000 francs par année.

M^{me} Mudry indique, concernant la question des employés, que le département n'exige pas à l'Orangerie de lui fournir la provenance de ses employés. Cela étant, la question du commissaire (MCG) fait un écho à un débat qu'il y avait eu il y a quelques années. En effet, il y avait eu une dénonciation par rapport à certaines personnes en emploi de réinsertion qui auraient été des frontaliers. Des réponses avaient été apportées et on avait vu que ce n'était pas un vrai problème en réalité. Cela étant, le département ne dispose pas du nombre de frontaliers qui travaillent à l'Orangerie.

Un commissaire (Ve) note que l'indicateur 1.1 montre que le nombre de personnes en insertion ayant travaillé dans l'année à l'Orangerie est de 20 en

2019 avec une cible de 20. Il comprend, d'après l'exposé des motifs, que les personnes travaillent au maximum à 50%. Il en déduit que l'Orangerie occupe une dizaine de personnes au quotidien avec deux travailleurs sociaux, sauf erreur, qui les accompagnent. Il aimerait en fait savoir comment l'association fonctionne.

M. Brunazzi signale que l'organigramme complet pour l'année 2020 figure dans l'exposé des motifs (cf. p. 48). On voit qu'il y a 1 employé CDI dans l'intendance, 3 employés CDI dans la voirie, 1 employé CDI dans les jardins ainsi que des responsables de pôle. Au niveau du personnel auxiliaire, il y a des stagiaires ETS, MSP et civiliste, et au niveau du personnel de réinsertion il y a 17 employés en CDD.

Sans autres commentaires, le président procède aux différents votes.

Votes

Débat d'entrée en matière

Soumise aux voix, l'entrée en matière du PL 12816 est acceptée par : 14 oui (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 2 MCG) et 1 abst. (1 UDC)
--

2^e débat

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

3^e débat

Mis aux voix, l'ensemble du PL 12816 est accepté 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/PL12816.pdf>

Projet de loi (12816-A)

accordant une aide financière annuelle de fonctionnement de 236 939 francs à l'association Entreprise d'insertion l'Orangerie 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

¹ Le contrat de prestations conclu entre l'Etat et l'association Entreprise d'insertion l'Orangerie est ratifié.

² Il est annexé à la présente loi.

Art. 2 Aide financière

¹ L'Etat verse à l'association Entreprise d'insertion l'Orangerie, 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 :

236 939 francs en 2021

236 939 francs en 2022

236 939 francs en 2023

236 939 francs en 2024

² 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 rubrique budgétaire 08021100 363600, projet S171160000.

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 de soutenir l'association Entreprise d'insertion l'Orangerie dans ses activités de réinsertion de personnes en difficulté socio-professionnelle.

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**

¹ 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.

² 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.