



Date de dépôt : 22 avril 2025

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 1 156 372 francs à la Fondation Phénix pour les
années 2025 à 2029**

Rapport de Jacques Blondin (page 5)

Projet de loi (13581-A)

**accordant une aide financière annuelle de fonctionnement de
1 156 372 francs à la Fondation Phénix pour les années 2025 à 2029**

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 la Fondation Phénix est ratifié.

² Il est annexé à la présente loi.

Art. 2 Aide financière

¹ 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 :

1 156 372 francs en 2025

1 156 372 francs en 2026

1 156 372 francs en 2027

1 156 372 francs en 2028

1 156 372 francs en 2029

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 S170690000, pour un montant annuel de 756 372 francs, et sous le programme K01 « Réseau de soins », sous la rubrique budgétaire 06177110 363600, projet S180795000, pour un montant annuel de 400 000 francs.

Art. 4 Durée

Le versement de cette aide financière prend fin à l'échéance de l'exercice comptable 2029. L'article 8 est réservé.

Art. 5 But

Cette aide financière doit permettre, d'une part, le soutien à la réinsertion sociale et professionnelle, à travers un accompagnement personnalisé, des personnes suivies par la Fondation Phénix ayant une problématique de consommation avec ou sans substance et, d'autre part, de leur proposer des traitements ambulatoires à travers une approche médico-psycho-sociale unique.

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 et le département de la santé et des mobilités.

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.

Rapport de Jacques Blondin

La commission des finances a examiné cet objet lors des séances des 5 et 26 mars 2025 sous la présidence de M. Jacques Béné.

Les procès-verbaux ont été pris par M^{me} Emilie Gattlen. La commission a été assistée dans ses travaux notamment par le secrétaire de la commission, M. Raphaël Audria.

Que toutes ces personnes soient remerciées du soutien apporté à la commission.

Audition du 5 mars 2025 de M. Thierry Apothéloz, conseiller d'Etat, DCS, M. Marc Brunazzi, directeur des services supports, DCS, et M^{me} Nadine Mudry, directrice pôle insertion, OAIS

M. Apothéloz indique que la Fondation Phénix est spécialisée dans la prise en charge médico-psychosociale de personnes présentant des problèmes d'addiction, avec ou sans substances. Cette institution, créée en 1986, offre un accompagnement social utile et est pionnière dans la prise en charge de ces personnes. Le canton est rapidement intervenu en complément de la subvention fédérale, de manière à obtenir un financement conjoint entre l'OFAS et le département. Lorsque l'OFAS a décidé de revoir ses critères d'attribution, le canton a octroyé une subvention pour soutenir le programme d'accompagnement social, dès 1998, et un contrat de prestations a été conclu avec cette fondation dès 2008.

La fondation Phénix a connu une certaine tourmente à partir des années 2000, d'un point de vue financier et organisationnel. La problématique a été soulevée par le SAI en août 2019, et l'affaire a été close en juin 2020. Des dysfonctionnements ont été mis en lumière, dont certains ont fait l'objet d'articles dans la presse. A la suite de cela, le conseil de fondation et la direction se sont renouvelés, de sorte que la fondation, qui suit tout de même près de 1300 patients, puisse continuer à travailler à la réalisation de ses objectifs.

Des mesures importantes ont été prises dans les domaines des RH et des finances, afin d'adapter le fonctionnement de la fondation à une gestion financière et organisationnelle actuelle. Le canton a aidé la fondation à se restructurer et l'a accompagnée dans les changements entrepris, notamment la clarification des flux financiers, le travail sur la communication, et un déménagement qui a eu lieu récemment.

La présidence a été renouvelée et une direction bicéphale a été mise en place, avec un volet administratif et financier, et un autre volet médical, qui est dirigé par une médecin reconnue pour ses compétences dans le domaine de l'addiction. Un travail a été mené afin, d'une part, de résoudre les problèmes soulevés par l'audit du SAI et, d'autre part, de mettre en œuvre des recherches de fonds.

Il a été convenu avec le DSM, vu la complémentarité entre l'action sociale et la santé, que le montant de la subvention serait partagé entre le DCS (756 000 francs) et le DSM (400 000 francs). L'augmentation, dans ce contrat de prestations pour les années 2025-2029, se justifie par la prise en charge des prestations médicales, un certain nombre d'éléments n'étant pas facturables selon la LAMal. Ce volet-là est pris en charge par le DSM. La fondation a également subi une baisse de la subvention allouée par la Coordination romande des institutions et organisations œuvrant dans le domaine des addictions (CRIAD), qui est chargée, en vertu de la loi sur l'AI, de gérer le financement octroyé par l'OFAS dans le domaine de l'addiction et d'attribuer des montants aux entités concernées.

Phénix assure un dispositif précieux d'accompagnement pour couvrir les besoins, qui sont criants dans ce domaine, aussi en lien avec l'arrivée du crack à Genève. L'aide financière dont il est ici question contribue aux prestations de la fondation : évaluation de la situation sociale, professionnelle et médicale des personnes, fixation d'objectifs individuels et coordination avec l'ensemble du réseau.

La participation de l'Etat au budget global de la Fondation Phénix s'élève à 17,6% de ses charges. Le reste est financé notamment par une participation des personnes concernées.

Le président demande si tous les points soulevés dans le dernier rapport du SAI, notamment les deux qui étaient classés en catégorie 3, ont été réglés.

M. Apothéloz le confirme.

Le président observe qu'une des recommandations, en lien avec la subvention fédérale, était de demander un positionnement à l'OFAS sur l'impact de données incorrectes transmises à la CRIAD. Il demande si cela a pu être fait, en lien aussi avec les problèmes de gouvernance soulevés.

M^{me} Mudry confirme que tout a été réglé.

Un député (LC) demande si la baisse du financement octroyé par la CRIAD est définitive, ou si cette décision pourrait être revue.

M^{me} Mudry explique que la CRIAD revoit la répartition de l'enveloppe aux différentes institutions tous les quatre ans. Il existe donc une possibilité de

réaugmenter la subvention, pour autant que les conditions soient remplies. Cela étant dit, le SAI avait signalé que la méthode de calcul était erronée et a induit en erreur la CRIAD, qui a versé des montants trop élevés. Il pourrait donc y avoir un correctif, mais qui serait moindre par rapport à la situation antérieure.

Le député comprend donc qu'une augmentation de la subvention en provenance de l'OFAS n'est pas exclue.

M^{me} Mudry confirme qu'elle n'est pas exclue, mais précise qu'elle ne serait certainement pas à la hauteur de ce qui était versé auparavant.

Un député (PLR) relève que la situation financière de la fondation n'est pas extraordinaire. Les comptes 2023 font état de charges de personnel à hauteur de 5,99 millions de francs, contre 5,35 millions budgétés. L'exercice 2023 a certes été obéré par la charge exceptionnelle de 1,054 million, mais une subvention supplémentaire ne devrait pas venir combler une problématique financière, mais soutenir des prestations. Il faudrait être certain que la fondation puisse tenir, notamment au vu des fonds propres, qui sont de 40 000 francs en 2023.

M. Brunazzi confirme que les fonds propres sont passés de 355 000 francs en 2022 à 40 000 francs en 2023. Cela dit, le résultat 2023 aurait dû être bénéficiaire, ce qui aurait remonté le montant des fonds propres. Tout cela est la conséquence du travail de restructuration qui a été mené.

Audition du 26 mars de la Fondation Phénix, représentée par M^{me} Martine Louis Simonet, présidente du conseil de fondation, M. Antoine Barde, directeur administratif, et M. Alex Guillen, trésorier

M^{me} Louis Simonet rappelle aux membres de la commission que Phénix est une fondation privée d'utilité publique. Il s'agit d'une institution de santé spécialisée dans le traitement des addictions, avec ou sans substance. La fondation est subventionnée pour les prestations sociales par le canton et par la Confédération. Elle s'occupe actuellement de 1300 patients, qu'elle prend en charge selon un modèle médico-psychosocial nécessitant une large équipe multidisciplinaire.

M. Barde indique que la Fondation Phénix a vécu, depuis 2019, des difficultés liées au COVID, puis au rapport du SAI. Depuis ce moment-là, la fondation a tout mis en œuvre pour répondre aux demandes de mise en conformité et pour restructurer la fondation et travailler sur sa gouvernance notamment. Après le COVID, d'autres éléments se sont additionnés, comme le fait que les prestations médicales étaient auparavant facturées selon des conventions tarifaires, qui ont été résiliées fin 2021, en lien avec le débat autour de l'audit du SAI. Depuis, la facturation est passée au standard TARMED, ce

qui a eu un impact important sur les finances de la fondation. Le premier challenge, début 2022, n'a pas été tellement lié aux finances, mais plutôt à la manière de fonctionner, de facturer et de travailler pour mettre en place cette nouvelle manière de faire. Tout cela a représenté des défis techniques, financiers, et liés à la gouvernance.

Le volet financier est important, comme la restructuration opérationnelle et technique, qui est en train de se terminer. La mutualisation des sites a fait partie de cette révision de la gestion financière. Avant, la fondation se trouvait sur cinq sites, et il n'y en aura bientôt plus que trois. Un des derniers déménagements a d'ailleurs eu lieu aujourd'hui.

A noter également des difficultés liées au recrutement, avec la problématique des psychiatres dont la fondation a besoin ; il est en effet compliqué d'attirer des professionnels qui acceptent de ne pas être indépendants, mais de travailler comme salariés dans une institution. En outre, quand on y arrive, souvent, ils n'ont pas d'autorisation de facturer. La situation à Genève est complexe à cet égard, ce qui a accentué les difficultés de la fondation.

L'amélioration de la gestion des risques et de l'organisation faisait partie de la démarche de restructuration de la fondation, et il était devenu évident qu'il faudrait, à l'échéance du précédent contrat de prestations, renégocier le suivant. C'est la raison pour laquelle la fondation est devant la commission aujourd'hui. Un travail a été mené avec le DCS et le DSM pour trouver des solutions afin de pouvoir continuer à assurer la prise en charge de 1300 patients, dans une approche médico-psychosociale. A ce sujet, il faut préciser que, lorsqu'un patient traverse une crise et devrait être hospitalisé, la prise en charge de la fondation coûte bien moins cher.

En conclusion, au vu des éléments cités, il devenait clair que, pour continuer à maintenir l'activité de la fondation et à s'occuper de ces patients, il fallait que le contrat de prestations soit revu à la hausse.

Le président demande, eu égard au rapport du SAI, si toutes les recommandations ont été suivies.

M. Barde confirme que c'est terminé. Juste avant la signature du contrat de prestations, la fondation a encore rencontré le SAI et a passé en revue tous les éléments en suspens, qui nécessitaient encore quelques documents afin de valider formellement les concrétisations opérationnelles ou organisationnelles. La question est désormais close.

Un député (Ve) relève que l'aide financière du canton s'élève à 17,6% du budget de la fondation. Il demande d'où provient le reste.

M. Barde explique qu'une partie des revenus est liée à la LAMal. Une autre partie est constituée des subventions du canton de Genève et de la Confédération. A noter que ce soutien fédéral était important, il y a quelques années, mais la notion de subsidiarité a été mise en évidence et la Confédération, qui subventionnait davantage que le canton, a réduit sa contribution à sa part juste, soit environ 250 000 francs. Il est important de préciser que la Confédération ne finance de prestations de la fondation que dans le cas où les patients sont à l'AI. Si la fondation devait ne plus traiter de patients à l'AI, la subvention de la Confédération baisserait en conséquence, sachant que celle-ci se fonde sur le bilan des quatre dernières années. A l'inverse, si le nombre de patients à l'AI augmentait, la subvention pourrait réaugmenter.

Un député (Ve) demande si la fondation a d'autres sources de financement.

M. Barde indique que des fondations ont soutenu des projets spécifiques et ont permis de les mener à bien. En revanche, les fondations ne financent pas le fonctionnement.

M^{me} Louis Simonet précise que 85% du budget est consacré aux collaborateurs. Or, les fondations qui font des dons ne financent pas des salaires. Il y a donc un déficit structurel, qui n'est pas remboursé à sa juste valeur par TARMED. Il faut souligner que la patientèle dont s'occupe la Fondation Phénix est relativement difficile à tracer. Pour un certain nombre de prestations, il y a un nombre important de rendez-vous manqués, qui ne sont pas du tout couverts par TARMED. Cette situation est très difficile à gérer. La subvention augmentée aide à couvrir ce manque, mais, encore aujourd'hui, la rentabilité et la pérennité de la fondation sont remises en question.

Il est en outre difficile de facturer des actes qui ne sont pas pris en compte par TARMED. A cela s'ajoutent les problématiques de recrutement du personnel médical. Il faut savoir que 80% des patients ont des troubles de la personnalité, ce qui rend la présence de médecins généralistes spécialisés dans les addictions et de psychiatres essentielle. Il se trouve que la Ville de Genève est l'endroit où la concentration de psychiatres est la plus élevée au monde. En conséquence, une clause du besoin a été instaurée, et un psychiatre qui obtient son FMH ne peut pas s'installer à Genève sans qu'un autre arrête. S'agissant d'une fondation privée, les psychiatres engagés chez elle ne peuvent pas facturer, ou alors ils doivent le faire au nom de la fondation et sont considérés « en formation ». Ce sont là des défis majeurs pour la fondation : la rentabilité, la recherche de fonds, qui permettraient de consolider les projets, et le recrutement médical. La fondation est très proactive par rapport à tout cela.

M. Guillen ajoute que le déficit structurel qui ressort est de 800 à 1000 francs par patient et par an. La fondation a mis en place une stratégie de diversification des sources de revenus dans le cadre de la restructuration, et elle est consciente qu'il lui faut chercher du revenu complémentaire, et travailler sur l'efficacité et les charges, par exemple en mutualisant les centres. Sur les tâches administratives aussi, il y a une recherche d'efficacité. Le travail est ainsi mené sur les deux aspects : les produits et les charges.

Le député indique qu'il avait eu l'occasion de passer à l'inauguration des nouveaux locaux de l'association à la rue de Lausanne. Il demande si la fondation en est satisfaite.

M. Barde le confirme. Il signale qu'il était important pour la fondation de pouvoir accueillir les patients dans des locaux en bon état et qui respectent toutes les normes. Cela vaut d'ailleurs aussi pour les collaborateurs. Aujourd'hui même, un déménagement a été entamé. Deux centres se réuniront, pour des questions de mutualisation. Celui de Plainpalais a déménagé à Chêne-Bourg, et celui de Chêne-Bougeries le rejoindra. La mutualisation sera alors terminée.

Il faut également relever l'importance de la fondation pour cette patientèle. Si vous êtes un psychiatre installé en ville, vous ne prenez pas ce type de patients, parce qu'ils ne rapportent pas. Statistiquement, sur janvier-février, il y a déjà 15% de rendez-vous manqués. Cela peut sembler peu en soi, mais dans l'équilibre financier de la fondation, c'est énorme.

M^{me} Louis Simonet souligne que, pour n'importe quel cabinet privé, c'est un pourcentage considérable.

Un député (LC) fait référence à l'actualité des addictions à Genève, et aux différentes associations (par exemple Première Ligne) qui prennent en charge les personnes concernées. Certaines associations ont bénéficié d'augmentations de crédit, mais ont des problèmes internes. Il souhaiterait savoir comment se situe Phénix dans cette constellation d'entités qui œuvrent à la gestion du problème de l'addiction à Genève.

M. Barde signale que Première Ligne ne travaille pas sur le même pilier, puisqu'elle propose de la prévention vis-à-vis des risques et un accompagnement de la consommation. Phénix ne se concentre pas sur la prévention, mais sur le traitement. La fondation a d'ailleurs été pionnière dans les traitements de substitution. Les patients n'y viennent pas pour trouver du matériel, par exemple. Un suivi global est offert par des professionnels, des thérapeutes. C'est un autre pilier de la « sphère addiction ».

Le député demande si les patients passent de l'un à l'autre.

M^{me} Louis Simonet indique qu'il existe une coordination avec les autres acteurs. Les médecins et psychologues de la fondation ont la volonté de travailler en réseau. Le conseil d'administration a d'ailleurs accueilli la personne qui était responsable de l'unité d'addictions des HUG.

En ce qui concerne la problématique actuelle, il faut signaler que la typologie des patients est en train de changer. Le modèle bio-psychosocial mis en œuvre à la fondation est à peu près unique en termes de qualité de la prise en charge pour les problèmes d'addiction en ambulatoire. Il associe la réinsertion sociale des patients, la psychothérapie et la prise en charge médicale, car ces personnes présentent des comorbidités. Quand la fondation a rencontré M. Apothéloz, ce dernier avait d'ailleurs souligné que cette institution a toujours été reconnue pour la qualité de ses prestations, notamment en raison de ce modèle, auquel elle tient. Les patients bénéficient d'une prise en charge holistique, qui ne se résume pas à une distribution de médicaments ou à la prise en considération d'un seul problème. La fondation s'efforce en outre d'éviter les hospitalisations de ces patients, lorsqu'ils sont en crise.

Le député observe que le nombre de patients ne cesse d'augmenter. Il souhaiterait savoir si les structures d'accueil parviennent à faire face à cette problématique globale, et comment tout cela s'articule.

M^{me} Louis Simonet relève qu'il existe des associations pour prendre en charge ces personnes, mais que, pour que ça puisse tourner, il faut des psychiatres. D'un côté, les organismes sont soutenus, mais, de l'autre, ils ne peuvent pas engager les psychiatres dont ils ont besoin pour répondre à une demande qui augmente. C'est un vrai problème, même si ce n'est pas forcément le problème de la commission des finances. Il en va de même pour la consultation des adolescents. Le tribunal pour enfants fait des demandes, et les collaborateurs font le maximum, mais, à un moment donné, il faut des gens habilités à les prendre en charge, et il faut que la fondation puisse facturer.

Le président observe que l'augmentation par rapport au contrat de prestations précédent est conséquente. Parmi les remarques du SAI figurait une question sur la rémunération. Il demande s'il serait possible d'obtenir la grille salariale de la fondation, étant précisé que celle-ci resterait au niveau de la commission et ne figurerait pas dans le rapport.

M. Barde confirme que ce document pourra être transmis. Il précise que la fondation s'est adjoint les services d'un professionnel pour revoir sa grille salariale, sachant qu'elle répond à la demande du SAI de rester dans le cadre du maximum autorisé par la grille de l'Etat de Genève.

Vote1^{er} débat

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 13581 :

Oui : 13 (2 UDC, 3 PLR, 1 LC, 1 MCG, 1 LJS, 2 Ve, 3 S)
Non : –
Abstentions : –

L'entrée en matière est acceptée.

2^e débat

Le président procède au vote du 2^e débat :

Titre et préambule	pas d'opposition, adopté
Art. 1	pas d'opposition, adopté
Art. 2	pas d'opposition, adopté
Art. 3	pas d'opposition, adopté
Art. 4	pas d'opposition, adopté
Art. 5	pas d'opposition, adopté
Art. 6	pas d'opposition, adopté
Art. 7	pas d'opposition, adopté
Art. 8	pas d'opposition, adopté
Art. 9	pas d'opposition, adopté
Art. 10	pas d'opposition, adopté

3^e débat

Le président met aux voix l'ensemble du PL 13581 :

Oui : 13 (2 UDC, 3 PLR, 1 LC, 1 MCG, 1 LJS, 2 Ve, 3 S)
Non : –
Abstentions : –

Le PL 13581 est accepté.

Au vu de ces explications, la commission, à l'unanimité, vous invite à accepter ce projet de loi.

Annexe consultable sur internet :

Contrat de prestations :

https://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL13581_annexes.pdf