



Date de dépôt : 24 février 2026

Rapport

**de la commission de la santé chargée d'étudier le projet de loi du
Conseil d'Etat abrogeant la loi sur la création d'un fonds destiné à
la lutte contre la drogue et à la prévention de la toxicomanie (LFLD)
(E 4 70)**

Rapport de Jean-Marc Guinchard (page 3)

Projet de loi

(13726-A)

abrogeant la loi sur la création d'un fonds destiné à la lutte contre la drogue et à la prévention de la toxicomanie (LFLD) (E 4 70)

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

Art. 1 Abrogation

La loi sur la création d'un fonds destiné à la lutte contre la drogue et à la prévention de la toxicomanie, du 26 mai 1994 (LFLD – E 4 70), est abrogée.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

Rapport de Jean-Marc Guinchard

La commission de la santé, présidée par M^{me} la députée Louise Trottet, a consacré une partie de sa séance du 30 janvier à l'examen de ce projet de loi présenté par M. Pierre Maudet, conseiller d'Etat, accompagné de M. Panteleimon Giannakopoulos, directeur général de l'OCS.

M^{me} Barbara Dellwo a apporté son appui en tant que secrétaire scientifique.

Le procès-verbal a été tenu avec précision et exactitude par M^{me} Alicia Nguyen.

Que toutes et tous soient remerciés de leurs précieuses contributions.

Audition de M. Pierre Maudet, conseiller d'Etat – DSM, accompagné de M. Panteleimon Giannakopoulos, directeur général de l'OCS

La présidente rappelle que cet objet a été renvoyé à la commission le 11 décembre dernier.

M. Maudet présente les tenants et aboutissants du PL, qui relèvent d'un processus de toilettage législatif. Il n'y a donc pas d'enjeux politiques ni budgétaires, mais juridiques. Le fonds est un instrument basé sur une loi, reflet d'une prise de conscience dans les années 90 de la nécessité de financer des actions de prévention dans le domaine de la toxicomanie. Il convient de saluer l'origine de ce fonds, à une époque lointaine où il n'existait ni la LIAF ni l'arsenal juridico-financier en vigueur aujourd'hui. Il faut également souligner l'idée, voulue à l'époque, de rattacher les confiscations liées au trafic de stupéfiants au financement de la prévention dans ce domaine : en effet, lors de saisies de stupéfiants et d'argent en marge de ce trafic, la police et la justice, une fois l'affaire tranchée, dotaient le fonds d'une somme ensuite répartie entre des actions de prévention, d'une part, et des actions de coopération et de développement dans les pays producteurs de ces substances, d'autre part. Il précise qu'il s'agissait d'un état de fait propre aux années 90. Aujourd'hui, la collaboration avec les pays producteurs s'est renforcée, tout comme leur capacité à démanteler les réseaux. Par définition, ces recettes présentent un caractère aléatoire, dépendant du succès des forces de l'ordre, de leur activité, de l'avancement des procédures judiciaires et d'un contexte qui ne s'est pas amélioré, comme le montrent les volumes de saisies, en nette augmentation.

Ce qui déclenche le PL c'est l'évolution du contexte légal et budgétaire. Sur le plan juridique, l'introduction de la LIAF en 2006 a soumis les droits de subvention à des règles strictes, avec le principe selon lequel aucune subvention ne peut être octroyée sans l'accord du Grand Conseil. Ce principe s'applique pleinement aux montants destinés à la prévention de la toxicomanie,

indépendamment de l'existence formelle d'un fonds. Par ailleurs, les variations des recettes ont conduit le Grand Conseil et le Conseil d'Etat à considérer qu'ils ne pouvaient dépendre de l'activité de la police et de la justice ni du succès des procédures. La prévention de la toxicomanie doit être lissée et garantie comme un élément budgétaire stable. Ce fonds a progressivement perdu sa fonction autonome initiale, et l'apparition, dans les années 2000, d'une ligne budgétaire soumise aux règles ordinaires des finances publiques s'est imposée.

Depuis de nombreuses années, le fonds fait partie intégrante du budget de l'Etat. Il souligne que ce n'est pas parce qu'une année a été moins favorable que les actions de prévention nécessaires ont été interrompues. La loi budgétaire, votée chaque année – 2026 constituant une exception –, prévaut systématiquement sur la logique d'affectation du fonds. Cela a vidé de son sens et de sa qualification même ce dispositif légal, adopté à l'époque, et qui s'avère aujourd'hui inadapté du point de vue budgétaire et comptable.

Ce fonds a rendu de bons services et rempli sa mission, mais, sur le plan déontologique, il présentait le défaut de lier des recettes imprévisibles à des besoins pérennes. C'est l'occasion pour le Conseil d'Etat de rappeler qu'en matière de toxicomanie, comme plus largement en prévention, même si, à Genève, c'est le Grand Conseil qui décide du maintien ou non des lignes budgétaires, les besoins sont durables, clairement identifiés et reconnus. Cette pérennité est voulue et consacrée par le Conseil d'Etat, et elle n'est pas remise en cause par l'abrogation du fonds.

En résumé, ce fonds était pertinent dans les années 90 et a joué son rôle, mais, avec le temps et l'évolution du cadre, il ne répond plus aux exigences légales, budgétaires et opérationnelles actuelles. Son maintien ne permet ni une affectation ciblée des ressources ni une gestion financière conforme aux principes en vigueur des finances publiques. La seule conclusion à laquelle le Conseil d'Etat peut aboutir est donc l'abrogation de cette loi, afin d'adapter la base légale sans toucher à la problématique de fond, à savoir le maintien des investissements dans la prévention, mais avec une gouvernance claire, transparente et conforme au droit. Cette démarche s'inscrit dans un processus plus global de toilettage mené par le Conseil d'Etat. En lien avec ce fonds, il existe également une commission consultative en matière d'addictions. Le Conseil d'Etat propose dès lors au Grand Conseil de le rejoindre dans la volonté d'abroger ce fonds.

Un député LC partage l'avis de M. Maudet selon lequel l'alimentation de ce fonds est aléatoire et peu fiable. Il demande quelle a été l'évolution des montants du fonds au cours des cinq dernières années. Il s'enquiert également du montant de la ligne budgétaire évoquée par M. Maudet.

M. Maudet répondra par écrit (voir annexe au rapport). A l'époque où il s'occupait de la coopération et du développement, les recettes étaient partagées : la moitié représentait quelques centaines de milliers de francs suisses, ce qui impliquait un total compris entre 500 000 et 1 million de francs. Cela remonte toutefois à une dizaine d'années, et il fournira des chiffres précis par écrit. S'agissant de la ligne budgétaire dédiée à la prévention et à la toxicomanie, il répondra également par écrit. De mémoire, celle-ci s'élève à un peu plus d'un million de francs, soit un montant supérieur à ce que le fonds permettait de garantir.

Le même député LC demande si cela ne remet pas en cause l'existence de la commission consultative en matière d'addictions.

M. Maudet répond que oui : elle ne se réunit plus depuis deux à trois ans et s'est autosabordée. Il s'agit de la volonté du Conseil d'Etat de rationaliser les commissions consultatives, car il en existe beaucoup, sur de nombreux sujets, et certaines ne sont plus utiles.

Une députée S s'interroge sur la moitié des montants affectés aux ONG. Elle demande ce qu'il adviendra de cette somme, étant donné qu'il n'y aura plus d'argent spécifiquement dévolu à cet usage.

M. Maudet explique qu'il s'agit de la même logique que pour d'autres politiques publiques, notamment le budget de la coopération et du développement, qui comporte des lignes spécifiques. En temps ordinaire, ces montants s'élevaient à environ 15 à 16 millions de francs par an. Une ligne prévoit un soutien récurrent et annuel au CICR, de plusieurs millions, ainsi qu'une subvention de 3 à 4 millions de francs à la Fédération genevoise de coopération, laquelle redistribue ensuite ces fonds. La logique était identique ici : il n'était pas possible de rendre des associations subventionnées, engagées dans des programmes à long terme, dépendantes des saisies policières et des aléas des procédures. Ces montants alimentaient des projets en cours, mais se diluaient dans l'ensemble des subventions votées par le parlement. Cette ligne a connu une augmentation importante il y a deux ans, avec les 40 millions de francs que le Grand Conseil a accepté d'octroyer au CICR. Il existe par ailleurs l'indication visant 0,7% du budget consacré à la coopération et au développement. En réalité, Genève se situe à moins de 0,2%, non pas en raison d'une baisse des montants, mais parce que le budget global a augmenté sans compensation équivalente. Globalement, les moyens engagés dans la coopération et le développement sont nettement supérieurs à ceux générés par ce fonds. Les montants sont restés stables et le financement des ONG est garanti, tout en étant désormais totalement détaché des résultats des saisies de drogue.

La même députée S comprend que, si cette loi est abrogée, les sommes issues des saisies seront uniquement intégrées au budget de la police judiciaire, et qu'il n'y aura donc plus de redistribution complémentaire vers d'autres domaines.

M. Maudet précise que, dans le champ de la coopération et du développement, les montants concernés s'élèvent à environ 15 à 16 millions de francs. Ces dernières années, les sommes issues du fonds représentaient entre 300 000 et 400 000 francs, ce qui demeure relativement modeste. Il ne pense pas que cela prive un projet existant de financements initialement prévus.

M. Giannakopoulos indique que, pour 2025, l'ensemble des domaines liés aux addictions représente plus de 10 millions de francs. En 2026, ce montant atteint 11,311 millions de francs, ce qui constitue un ordre de grandeur très significatif.

M. Maudet ajoute que, d'un point de vue technique et financier, les produits des confiscations judiciaires sont de moins en moins budgétés, en raison de leur caractère très aléatoire. Ils sont constatés aux comptes, le Pouvoir judiciaire transmettant au Conseil d'Etat les montants effectivement réalisés en matière de séquestres et de recouvrements, lesquels peuvent être importants et variables. En revanche, il n'est plus possible aujourd'hui, sur le plan budgétaire, de les prévoir ni de les affecter, ce qui est cohérent, car au-delà de l'aspect comptable cela reviendrait à parier sur l'existence de crimes.

La présidente indique avoir entendu la proposition d'auditionner M. Bertrand Kiefer, ancien président de la commission consultative en matière d'addictions.

M. Maudet n'est pas certain que cette audition apporterait des éléments supplémentaires.

Un député LC ne voit personnellement pas la nécessité de procéder à cette audition.

Vote

1^{er} débat

La présidente met aux voix l'entrée en matière du PL 13726 :

Oui : unanimité (14 voix)

Non : –

Abstentions : –

L'entrée en matière est acceptée.

2^e débat

Art. 1, Abrogation : pas d'opposition, adopté.

Art. 2, Entrée en vigueur : pas d'opposition, adopté.

3^e débat

La présidente met aux voix l'ensemble du PL 13726 :

Oui : unanimité (14 voix)

Non : —

Abstentions : —

Le PL 13726 est accepté.

Catégorie de traitement préavisée : IV

Conclusion

Mesdames les députées, Messieurs les députés,

Il est rare, et cela mérite d'être souligné, que le Conseil d'Etat propose la suppression d'une commission consultative et, partant, l'utilisation d'un fonds pour la lutte contre la toxicomanie dont les recettes sont devenues plus qu'aléatoires ces dernières années.

En annexe figure un tableau présentant l'évolution 2020-2025 du fonds destiné à la lutte contre la drogue et à la prévention de la toxicomanie, lui-même décomposé en un fonds pour la prévention de la toxicomanie (DSM) et en un fonds de lutte contre la drogue (DF).

Entre 2020 et 2024, la situation financière du fonds global de lutte contre la drogue, qui regroupe les composantes DSM et DF, s'est progressivement détériorée. Les recettes, principalement issues des confiscations, ont fortement fluctué d'une année à l'autre. Après un pic en 2021, elles ont diminué de manière continue jusqu'en 2024. Cette instabilité contraste avec des dépenses restées élevées, essentiellement sous forme de subventions, notamment en 2022 et 2023, à des niveaux largement supérieurs aux recettes encaissées.

Cette évolution a conduit à des déficits répétés, qui ont progressivement épuisé le capital du fonds, jusqu'à le placer en situation déficitaire, malgré la perception régulière de recettes.

Par ailleurs, le montant de la ligne budgétaire affectée à la lutte contre la toxicomanie (DSM) s'élève à 296 988 francs en 2026.

Pour 2025, l'ensemble des domaines liés aux addictions représente plus de 10 millions de francs. En 2026, ce montant atteint 11,311 millions de francs, ce qui constitue un montant très significatif.

Qui plus est, comme l'a rappelé le magistrat en séance, d'un point de vue technique et financier, les produits des confiscations judiciaires sont de moins en moins budgétés, en raison de leur caractère très aléatoire. Ils sont constatés aux comptes, le Pouvoir judiciaire transmettant au Conseil d'Etat les montants effectivement réalisés en matière de séquestres et de recouvrements, lesquels peuvent être importants et variables. En revanche, il n'est plus possible aujourd'hui, sur le plan budgétaire, de les prévoir ni de les affecter, ce qui est cohérent, car au-delà de l'aspect comptable, cela reviendrait à parier sur l'existence de crimes.

En fonction de ce qui précède, l'unanimité de la commission de la santé vous recommande de la suivre dans l'adoption de ce projet.

ANNEXE

PL13726 - Abrogation de la loi sur la création d'un fonds destiné à la lutte contre la drogue et à la prévention de la toxicomanie (LFLD, rsGE E 4 70)

Compléments à l'intention de la COFIN

Evolution des fonds composant le fonds destiné à la lutte contre la drogue et à la prévention de la toxicomanie

Fonds pour la prévention de la toxicomanie (DSM) - 06172150-291000

Compte de financement	C 2025	C 2024	C 2023	C 2022	C 2021	C 2020
Ressources: actifs saisis ou partagés dans le cadre de la lutte contre la drogue	81'466	80'833	102'221	113'921	176'709	114'709
Utilisations: subventions	-72'710	-96'683	-268'658	-299'777	-80'665	-110'806
Résultat	8'756	-15'850	-166'437	-185'856	96'044	3'903
Bilan	C 2025	C 2024	C 2023	C 2022	C 2021	C 2020
Capital du fonds (+) / Découvert du fonds (-)	-85'685	-94'441	-78'591	87'846	273'703	177'659

Fonds de lutte contre la drogue (DF)

Compte de financement	C 2025	C 2024	C 2023	C 2022	C 2021	C 2020
Ressources: actifs saisis ou partagés dans le cadre de la lutte contre la drogue	68'009	80'833	89'864	113'921	176'709	114'709
Utilisations: subventions à des organismes de coopération	-200'000	0	0	0	0	-175'456
Résultat	-131'991	80'833	89'864	113'921	176'709	-60'747
Bilan	C 2025	C 2024	C 2023	C 2022	C 2021	C 2020
Capital du fonds (+) / Découvert du fonds (-)	-81'167	50'824	-30'008	-119'872	-233'793	-410'502

Evolution du fonds global destiné à la lutte contre la drogue et à la prévention de la toxicomanie

Bilan global	C 2025	C 2024	C 2023	C 2022	C 2021	C 2020
	-166'852	-43'617	-108'599	-32'026	39'910	-232'843

Note :
1) Les ressources affectées au DSM 2023 sont supérieures à celles du DF en raison de retour de subventions non dépensées.
2) Le déficit du fonds global (-166'852 francs) sera régularisé comptablement dans les fonds propres de l'Etat, sans impact sur le résultat.