

Date de dépôt : 1^{er} décembre 2009

Rapport

de la Commission des affaires sociales chargée d'étudier la proposition de motion de M^{mes} et MM. Patrick Saudan, Frédéric Hohl, Gabriel Barrillier, Michel Ducret, Michèle Ducret, Jacques Jeannerat, Patricia Läser, Jean-Marc Odier et Charles Selleger pour un financement équitable du prix de séjour en EMS

Rapport de M. Ivan Slatkine

Mesdames et
Messieurs les députés,

Pour examiner la motion 1867, la Commission des affaires sociales s'est réunie le 22 septembre 2009 sous la présidence de M. Eric Bertinat.

Ont assisté à cette séance M. François Longchamp, conseiller d'Etat, DES, M^{me} Francine Amos, adjointe de direction, DGAS, et M^{me} Anja Wyden, directrice générale de l'action sociale, DSE. Le procès-verbal a été tenu par M. Julien Siegrist, que la commission remercie.

Pour rappel, la motion 1867 invite le Conseil d'Etat à étudier un mode de financement du prix de pension des EMS sur la base d'une assurance cantonale à partir de 65 ans.

Présentation de la motion par M. Patrick Saudan, signataire

M. Saudan présente la motion du parti radical. Le but de cette motion est d'instaurer une réflexion sur le financement partiel des frais de séjour en EMS par le biais d'une assurance. Elle s'inscrit en arrière-fond d'un problème démographique qu'est le vieillissement de notre population. Au niveau suisse, on estime que les coûts liés à la prise en charge des personnes âgées, soit en EMS soit en soins à domicile, vont passer de 7,3 milliards de F à plus de 18 milliards en 2030. Nous avons actuellement cinq actifs pour un retraité. En 2020, nous n'aurons plus que trois actifs pour un retraité.

Un système d'AVS « plus » a été imaginé en 1992, soit une assurance spéciale, mais il a été refusé par les Chambres fédérales à l'époque.

Actuellement, le prix de pension en EMS est financé par le premier pilier, le deuxième pilier quand il y en a un, et par les prestations complémentaires lorsque les personnes n'ont pas de patrimoine. On a un problème d'équité à ce niveau. Les personnes qui ont accumulé un patrimoine voient ce patrimoine se dilapider au fur et à mesure de leur séjour en EMS. L'idée est de créer une assurance qui permettrait de mutualiser le risque. Le fait d'aller en EMS est une sorte de risque, les personnes préférant en effet rester chez elles, comme une enquête du quotidien *Le Matin* l'a démontré. Grâce à une assurance « EMS », on mutualiserait pour les personnes concernées, soit celles ayant plus de 65 ans. On arriverait avec une prime mensuelle de 60 à 70 F à couvrir environ 20% du prix de pension.

Le but de cette motion est donc de lancer la réflexion. Il faut réfléchir à un autre mode de financement que celui qui prévaut actuellement car la solidarité intergénérationnelle ne suffira sûrement pas à l'avenir face aux enjeux démographiques. On aura de moins en moins de jeunes et de plus en plus de personnes âgées posant ainsi un problème de fond au niveau du financement des séjours en EMS.

Suite à différentes questions, M. Saudan indique que cette réflexion s'adresse plutôt à la classe moyenne et non aux deux groupes qui se trouvent aux extrêmes.

M. Saudan indique, en outre, ne pas savoir si cette proposition de réflexion est compatible avec le droit fédéral.

Pour un commissaire libéral, cette motion pose un problème. En effet, selon lui cette motion n'aurait pas été déposée si le coût des EMS était moins élevé dans le canton de Genève ou si le coût était du même ordre que ce qui se trouve dans d'autres cantons romands. Pour ce commissaire, il faut en priorité s'occuper de causes liées aux surcoûts dans le canton de Genève avant de prendre en considération une telle motion.

Néanmoins, pour ce même commissaire, il y a dans le système actuel une inégalité de fond face à l'héritage. La classe moyenne se voit dans l'impossibilité de transmettre le fruit de son épargne à ses descendants. Cette motion tient compte de cette inégalité et c'est une bonne chose. D'un point de vue moral et éthique, cette motion peut se voir justifier un soutien. En ce qui concerne l'aspect technique, certains points dépassant les compétences de la plupart des membres de cette commission, il pense qu'un renvoi au Conseil d'Etat serait une bonne chose. Cela permettrait que ce projet revienne à la commission avec des propositions concrètes.

Présentation de divers cas par M^{me} Amos, adjointe de direction DGAS¹

M^{me} Amos commence par donner quelques chiffres en ce qui concerne les EMS. Le nombre de lits dans les EMS est de 3456 (en 2008), le prix de pension moyen est de 215 F par jour, ce qui donne par mois entre 5350 F et 8800 F. Au niveau des types de financement des EMS, nous avons trois types de financements principaux, soit :

- Les assureurs-maladie à hauteur de 20% environ ;
- La subvention cantonale qui est de 93,8 millions de francs, soit aussi 20% environ ;
- Le solde, soit 60%, est financé par le prix de pension, d'une part par les résidents eux-mêmes et d'autre part par les prestations complémentaires. La part du financement par l'Etat est de 216,4 millions, soit 47,9%. Parmi les 3456 lits disponibles, 2347 résidents bénéficient de prestations complémentaires, ce qui représente un peu moins de 70%.

Le calcul des prestations complémentaires est simple dans sa définition. On prend d'un côté les dépenses des personnes, soit le prix de pension et le forfait pour les dépenses personnelles qui est « l'argent de poche » des résidents (le forfait dépenses personnelles est de 300 F par mois) et l'on soustrait de l'autre côté les revenus, soit les rentes AVS, LPP et autres ainsi qu'une part de la fortune que l'on transforme en revenu à l'aide d'un taux de conversion.

Un autre point important dans ce calcul est la part de biens dont la personne s'est dessaisie, par exemple, si une personne a fait une donation, a cédé des biens à ses enfants ou à des tiers. Le montant de ce ou ces biens est pris en compte comme si le bien faisait toujours partie de sa fortune.

Par rapport à la fortune mobilière et immobilière, qui concerne non seulement les capitaux mais aussi les biens immobiliers, tout ce qui dépasse un montant de 25 000 F est transformé en revenu à raison de $\frac{1}{5}$. En d'autres termes, une personne qui bénéficie des prestations complémentaires et qui a une fortune, diminue sa fortune à hauteur des 25 000 F sur cinq ans. Une fois le plafond de 25 000 F atteint, la fortune n'entre plus en compte dans le calcul.

M^{me} Amos présente ensuite trois exemples figurant en annexe 1. Chaque exemple représente une personne séjournant en EMS mais dont la fortune varie.

¹ Voir annexe 1.

Dans le premier exemple², le prix de la pension journalier est de 230 F, soit presque 7'000 F par mois. A l'année, ce chiffre se monte à 83 950 F. On ajoute à ce montant le forfait pour dépenses personnelles de 300 F par mois soit 3600 F par an. Le total des dépenses reconnues est donc de 87 550 F. Au niveau des revenus, il s'agit d'une personne qui bénéficie de la rente AVS maximale, soit 27 360 F par année. Elle possède une rente LPP de 500 F par mois, soit 6000 F par année. Sa fortune mobilière est de 100 000 F. De ces 100 000 F, on déduit les 25 000 F et c'est donc $\frac{1}{5}$ du reste, soit $\frac{1}{5}$ de 75 000 F que l'on ajoute à titre de revenus, soit 15 000 F. La personne devra donc compléter à hauteur de 15 000 F en puisant dans son compte épargne. A la troisième étape, qui est celle du calcul des prestations complémentaires, on compare les dépenses et les revenus, on fait donc la différence entre 87 550 F et 49 160 F, le résultat obtenu pour la prestation complémentaire est de 38 390 F, soit 3200 F par mois. En résumé, la personne reçoit sa rente AVS, sa rente LPP et la prestation complémentaire de 3200 F, tout cela représente ses rentrées mensuelles. Pour arriver au prix de pension mensuel qui est de 6996 F par mois, il va manquer à cette personne $\frac{1}{12}$ des 15 000 F annuels pour compléter ses dépenses.

Dans le deuxième exemple³, la personne a un bien immobilier et une épargne. Le bien immobilier est pris en compte à sa valeur vénale, qui est supérieure à une valeur fiscale par exemple. La valeur du bien immobilier est ici de 500 000 F. Les fortunes mobilières s'ajoutent, ce qui fait que l'on totalise 125 000 F de fortune mobilière du compte épargne. On déduit de ces 125 000 F les 25 000 F, soit la franchise sur la fortune, et il reste donc 600 000 F. Ces 600 000 F convertis en revenus à raison de $\frac{1}{5}$, cela représente 120 000 F par année. Ici, la personne sera un peu plus mal à l'aise que dans le premier exemple, dans la mesure où elle ne peut pas puiser dans une valeur immobilière. M^{me} Amos précise encore que la valeur locative de 22 500 F est prise en compte, que la maison soit louée ou pas. Dans cet exemple, la personne n'a droit à aucune prestation complémentaire. Elle se retrouve donc seule à devoir financer son séjour en EMS.

Le troisième exemple⁴ est le même que le deuxième, sauf que la personne a ici donné ses biens à ses enfants. On voit que dans le calcul, on retient aussi un montant de 100 000 F à titre de revenus que la personne n'a plus. Sur un dessaisissement, il y a donc la possibilité d'amortir la valeur de ce qui a été donné, mais suivant le montant de la valeur, cela peut prendre du temps.

² Rentier AVS.

³ Rentier AVS, avec fortune.

⁴ Rentier AVS avec dessaisissement de fortune en 1998.

Dans notre exemple, la personne concernée ne touchera ni prestations complémentaires ni subside d'assurance-maladie.

M. Longchamp ajoute que l'on peut avoir des problèmes avec les personnes qui dilapident leur fortune. Au moment où elles auraient besoin de cet argent « perdu », c'est-à-dire au moment où elles devraient payer leurs frais de pension, elles n'ont plus rien. C'est donc l'assistance publique qui va venir les aider.

M^{me} Wyden précise quant à elle qu'à partir de 60 000 F de revenus pour une personne seule et 80 000 F pour un couple, on peut demander à ce que la famille participe aux coûts d'EMS qui sont payés avec l'assistance.

M^{me} Wyden indique aux commissaires que les prestations complémentaires ne tiennent pas compte de la situation ni des descendants, ni des ascendants. Par contre, cela entre en ligne de compte si la personne s'est dessaisie de ses biens. Dans ce cas de figure, c'est l'assistance qui va intervenir et l'on pourra demander à la famille, soit aux descendants, une contribution. On ne prend en compte que les descendants, pas la sœur, le frère ou le cousin par exemple.

Concernant la fraction de $\frac{1}{5}$, M^{me} Amos indique que c'est le droit fédéral qui fixe les taux de conversion. Les cantons n'ont que très peu de marge de manœuvre mais ils ont la capacité de fixer ce taux à $\frac{1}{5}$ pour les personnes qui résident en EMS. Le canton de Genève a pris cette option.

Afin de savoir à partir de quel moment on met à contribution les descendants, M^{me} Wyden indique que les montants de 60 000 F ou 80 000 F ne déclenchent pas automatiquement une facture avec les poursuites qui s'en suivent. Une fois ces montants atteints, le SPC regarde la situation générale de la famille, prend contact avec cette dernière, et peut ensuite demander une contribution. C'est une sorte de négociation, qui peut se voir être tranchée par un tribunal si les parties ne sont pas d'accord.

A la question de savoir si des personnes qui restent à domicile sont perdantes financièrement, M^{me} Wyden répond par la négative. Avant la RPT, les prestations complémentaires fédérales étaient plafonnées et tout ce qui dépassait était des prestations cantonales. Une bonne partie du prix de pension en EMS provenait donc des prestations cantonales. La contribution de la Confédération était de 10% des prestations complémentaires fédérales. La RPT a modifié le taux de contribution de la Confédération. Cette dernière paie $\frac{5}{8}$, donc bien plus qu'avant. Les prestations complémentaires fédérales sont déplafonnées en EMS, mais le financement est plafonné à ce que cela coûterait à domicile.

A la question de savoir si l'on peut faire quelque chose dans le cas d'un homme âgé qui se serait marié avec une femme plus jeune que lui et qu'il se dessaisit de sa fortune immobilière au profit de sa femme, M^{me} Wyden répond que lorsque l'on a un couple, ce sont la fortune et les revenus du couple qui sont pris en compte, le régime matrimonial n'est pas pris en considération.

Discussion de la commission

M. Longchamp pense qu'il y a un véritable problème aujourd'hui sur le dessaisissement. Il pense, de plus, qu'au niveau du financement des séjours en EMS, il faut trouver une solution notamment à cause du vieillissement de la population. Il pense que le Conseil d'Etat ne s'opposerait pas à un renvoi de cette motion. Il est nécessaire que des spécialistes se penchent sur le sujet. Si on a un renvoi de la motion au Conseil d'Etat, d'autres pistes seront ouvertes.

Pour un député libéral, la première demande qui devrait être adressée au Conseil d'Etat serait d'examiner la compatibilité de la solution proposée avec le droit fédéral et subsidiairement, en cas de réponse positive, à étudier un mode de financement. Si la réponse était négative, il faudrait alors agir au niveau fédéral, soit par une résolution, soit par une initiative des cantons. Le problème de l'initiative se trouve dans le fait que Genève est le canton où le prix de séjour est un des plus élevés de Suisse, les autres cantons risquent donc de ne pas suivre le projet.

Une commissaire socialiste trouve quant à elle la proposition satisfaisante. Elle souhaite cependant modifier la fin de l'invite, afin de voir les choses de manière plus large. Elle propose de mettre dans l'invite :

« Etudier un mode de financement partiel du prix de pension des EMS fondé sur une assurance »,

sans préciser le type d'assurance, cela permettant de laisser les portes ouvertes à toute proposition.

Pour un commissaire libéral, il y a d'autres solutions possibles, notamment pour le 3^e pilier. Des déductions fiscales pourraient être envisagées. L'assurance n'est selon lui pas le seul moyen à étudier. Il soutient dans ce sens une invite plus généraliste.

Pour M. Saudan, l'assurance doit concerner les gens qui sont à risque, soit ceux de plus de 65 ans. D'ici 2020, le problème du ratio classe active et personnes inactives apparaîtra puisque nous n'aurons plus que trois personnes actives pour une inactive. De plus, ce sont les classes jeunes qui commencent à avoir des problèmes de précarité. Il propose donc de ne

demander cette cotisation qu'aux personnes concernées par le cas de l'EMS, soit aux personnes de 65 ans et plus. Il est réticent à l'idée d'imposer une assurance à l'en semble de la population. En ce qui concerne l'invite, il propose la modification suivante :

« A étudier un mode de financement partiel du prix de pension des EMS sur la base d'une assurance cantonale à partir de 65 ans, en compatibilité avec la législation fédérale ».

M^{me} Wyden explique que d'après les premières évaluations faites, la compétence cantonale n'est pas exclue. Si rien n'est exprimé dans la Constitution fédérale, les cantons sont compétents. Ce qui poserait un problème, c'est qu'on ne peut pas priver les citoyens genevois du droit aux prestations complémentaires. Si l'on instaure cette assurance, elle est obligatoire. On aurait donc un dispositif financé par toutes les personnes de plus de 65 ans.

Pour un commissaire libéral, le 3^e pilier pourrait être traité différemment à partir d'un certain âge. L'affectation de ce dernier à la constitution d'un capital EMS par exemple, est un élément qui mériterait d'être examiné.

Suite à ces discussions, une commissaire socialiste propose une nouvelle invite dont le contenu serait le suivant :

« Un mode de financement partiel du prix de pension des EMS fondé sur un système d'assurance compatible avec le droit fédéral »

Suite à ces débats et propositions, le président comprend la volonté de la commission d'ouvrir de manière plus large cette motion et son invite. Il propose en conséquence l'invite suivante :

« Invite le Conseil d'Etat à étudier un mode de financement partiel du prix de pension des EMS fondé sur un type d'assurance compatible avec le droit fédéral »,

sans citer d'âge, ce qui laisse tout le loisir au Conseil d'Etat de modéliser différents cas et de tenir compte des pistes énumérées lors des débats en commission.

Le président met aux voix **l'invite de la motion 1867**

Invite de la motion 1867

« [...] invite le Conseil d'Etat à étudier un mode de financement partiel du prix de pension des EMS fondé sur un type d'assurance compatible avec le droit fédéral. »,

L'invite est adoptée à l'unanimité

Suite à ce vote, la majorité de la commission, sans un vote formel, soutient l'idée de renvoyer au Conseil d'Etat la présente motion avec la nouvelle invite votée.

Conclusions

Suite aux discussions menées, et suite à la modification de l'invite, la majorité de la Commission des affaires sociales vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à renvoyer la motion 1867 au Conseil d'Etat.

Proposition de motion (1867)

pour un financement équitable du prix de séjour en EMS

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
considérant :

- que la population âgée de plus de 80 ans atteindra entre 35 000 et 40 000 personnes en l'an 2030, et que sur ce nombre, 5000 personnes environ nécessiteront un placement en EMS ;
- que la probabilité d'entrer en EMS est relativement faible, mais que les coûts y afférents sont particulièrement élevés ;
- que le financement ne fait pas l'objet d'une couverture spécifique ;
- que la nécessité d'une entrée en EMS est indépendante de la volonté du résidant et concerne potentiellement l'ensemble de la population âgée, indépendamment de son mode de vie et de ses revenus ;
- qu'en 2030, la plupart des futurs pensionnaires bénéficieront d'un deuxième pilier, toutefois insuffisant pour couvrir tous les frais de séjour en EMS ;
- que la fortune du pensionnaire, ou celle de sa famille, sera en conséquence fortement mise à contribution ;
- que cette situation, pour des personnes ayant économisé pendant leur vie active pour constituer un patrimoine alors que d'autres, au bénéfice d'un revenu confortable mais étant plus dépendantes, bénéficieront de l'aide publique, heurte le sentiment de justice ;
- que c'est le propre d'une société équilibrée que de permettre aux épargnants de la classe moyenne de pouvoir transmettre le fruit leur travail à leurs descendants,

invite le Conseil d'Etat

à étudier un mode de financement partiel du prix de pension des EMS fondé sur un type d'assurance compatible avec le droit fédéral.



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Département de la solidarité et de l'emploi
Direction générale de l'action sociale

Motion 1867 pour un financement équitable du prix de séjour en EMS

1. Chiffres-clé des EMS en 2008 (51 EMS)

Nombre de lits :	3'456
Durée moyenne des séjours :	37 mois
Moyenne d'âge des résidents :	hommes : 83,4 ans femmes : 87,2 ans
Prix de pension moyen :	215 F par jour

2. Financement des EMS en 2008 (en millions de francs)

Produits totaux d'exploitation :	452,0	
assureurs-maladie	88,2	(19,5 %)
subvention cantonale	93,8	(20,8 %)
autres	10,4	(2,3 %)
prix de pension	259,6	(57,4 %)
résidents	137,0	
PC	122,6	

La part totale de l'Etat (subvention et PC) représente 216,4 millions (47,9 %).
2'347 résidents en EMS bénéficient de prestations complémentaires (68 %).

3. Principe de calcul des prestations complémentaires (PC) pour les résidents en EMS

Dépenses reconnues (prix de pension, forfait pour dépenses personnelles)
- **Revenu déterminant** (rente AVS et autres, part de fortune, dessaisissement, etc.)
= **Montant de la PC**

4. Prise en compte de la fortune mobilière et immobilière

Pour les rentiers AVS vivant en EMS, la fortune est **convertie en revenu à raison de 1/5^e**, au-dessus d'une "franchise" de :

25'000 F *(fortune mobilière)
112'500 F *(fortune immobilière, si le bien est occupé par le conjoint).

* 37'500 F, respectivement 300'000 F, dès l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins.

5. Dessaisissement

La fortune mobilière ou immobilière cédée (dessaisissement / donation) est prise en compte quelle que soit la date du dessaisissement. La valeur des biens est amortie de 10'000 F par an, dès la deuxième année qui suit le dessaisissement.

Lorsqu'une personne bénéficie de prestations d'aide sociale versées par le service des prestations complémentaires (SPC) pour financer un séjour en EMS à la suite d'un dessaisissement, une contribution est demandée aux parents (descendants), pour autant que leurs revenus dépassent les montants suivants :

60'000 F pour une personne seule;
80'000 F pour un couple.

6) Exemples de calcul des prestations complémentaires pour une personne vivant en EMS

Exemple 1 : rentier AVS

<u>Dépenses reconues</u>	Montants annuels	Totaux
Prix de pension (365 jours à 230 F, soit 6'996 F par mois)	83'950	
Dépenses personnelles 300 F par mois	3'600	87'550
Revenus		
Rente AVS (2'280 F par mois)	27'360	
Rente LPP (500 F par mois)	6'000	
Fortune mobilière 100'000 F (conversion 1/5 ^e au-dessus de 25'000 F)	15'000	
Produit de la fortune mobilière	800	49'160
Prestations complémentaires		
Dépenses ./. revenu = PC annuelle PC mensuelle : 3'200 F		38'390
Subside d'assurance-maladie Versé par le service d'assurance-maladie (SAM)		5'028

Exemple 2 : rentier AVS, "avec fortune"

<u>Dépenses reconues</u>	Montants annuels	Totaux
Prix de pension (365 jours à 230 F, soit 6'996 F par mois)	83'950	
Dépenses personnelles 300 F par mois	3'600	87'550
Revenus		
Rente AVS (2'280 F par mois)	27'360	
Rente LPP (500 F par mois)	6'000	
Bien immobilier valeur vénale 500'000 F		
Fortune mobilière 125'000 F (conversion 1/5 ^e au-dessus de 25'000 F)	120'000	
Produit de la fortune mobilière	1'000	
Valeur locative	22'500	176'860
Prestations complémentaires		
Dépenses ./. revenu = PC annuelle PC mensuelle : 0		0
Subside d'assurance-maladie Versé par le service d'assurance-maladie (SAM)		0

Exemple 3 : rentier AVS, "dessaississement de fortune en 1998"

<u>Dépenses reconues</u>	Montants annuels	Totaux
Prix de pension (365 jours à 230 F, soit 6'996 F par mois)	83'950	
Dépenses personnelles 300 F par mois	3'600	87'550
Revenus		
Rente AVS (2'280 F par mois)	27'360	
Rente LPP (500 F par mois)	6'000	
Bien immobilier dessaissi / valeur vénale 500'000 F		
Fortune mobilière dessaissie 125'000 F		
Total dessaississement 625'000, amortissement 10'000 par an ./. 100'000 F (conversion 1/5 ^e au-dessus de 25'000 F)	100'000	
Produit hypothétique de la fortune cédée	4'200	137'560
Prestations complémentaires		
Dépenses ./. revenu = PC annuelle PC mensuelle : 0		0
Subside d'assurance-maladie Versé par le service d'assurance-maladie (SAM)		0