

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt: 3 décembre 2003

Messagerie

Projet de loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales (J 4 06)

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

Chapitre I Buts et champ d'application

Art. 1 Buts

¹ La présente loi a pour but de définir les éléments entrant dans le calcul du revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales soumises à condition de revenu, à l'exclusion :

- a) des prestations fédérales et cantonales complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité;
- b) des différentes prestations d'encouragement à la formation et aux études.

² Elle détermine par la hiérarchisation des prestations l'ordre dans lequel les différentes prestations sociales doivent être demandées et accordées.

Art. 2 Définitions

¹ Les éléments composant le revenu déterminant, lorsqu'ils y figurent, se définissent conformément à la législation fiscale genevoise, en particulier la LIPP I, II, III, IV et V.

² Pour la définition de l'unité économique de référence dont fait partie le demandeur, la loi spéciale fondant la prestation demandée s'applique.

Chapitre II Eléments composant le revenu déterminant

Art. 3 Revenus pris en compte

Le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales comprend l'ensemble des revenus, notamment :

- a) le produit de l'activité lucrative dépendante au sens de l'article 2 LIPP IV;
- b) le produit de l'activité lucrative indépendante au sens des articles 3, 4 et 5 de la LIPP IV;
- c) les avances sur pensions alimentaires;
- d) le rendement de la fortune mobilière au sens de l'article 6 LIPP IV;
- e) le rendement de la fortune immobilière au sens de l'article 7 LIPP IV, sans tenir compte du taux d'effort mentionné à l'article 7, alinéa 2, LIPP IV;
- f) les prestations provenant de la prévoyance et d'assurances et tout autre revenu périodique au sens de l'article 8 LIPP IV;
- g) les autres revenus acquis au sens de l'article 9 LIPP IV;
- h) toutes les prestations sociales, à l'exclusion des différentes prestations d'encouragement à la formation et aux études;
- i) les versements provenant de capitaux privés susceptibles de rachat, sous réserve de l'article 6, lettre a, LIPP IV, au sens de l'article 10, lettre a, LIPP IV;
- j) les prestations en capital versées par l'employeur ou par une institution de prévoyance professionnelle, à moins que le bénéficiaire ne les réinvestisse dans un délai d'un an dans une institution de prévoyance au sens de l'article 10, lettre b, LIPP IV;
- k) les dévolutions de fortune ensuite d'une succession, d'un legs, d'une donation ou de la liquidation du régime matrimonial au sens de l'article 10, lettre c, LIPP IV;
- l) les subsides de fonds publics ou privés et les secours d'institutions de bienfaisance au sens de l'article 10, lettre d, LIPP IV;
- m) les prestations reçues en vertu d'une obligation d'entretien ou d'assistance fondée sur le droit de la famille au sens de l'article 10, lettre e, LIPP IV;
- n) les prestations de l'assurance militaire ainsi que la solde et l'indemnité de fonction du service de protection civile au sens de l'article 10, lettre f, LIPP IV;
- o) les versements pour tort moral au sens de l'article 10, lettre g, LIPP IV;

- p) les revenus perçus en vertu des législations fédérale et cantonale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité au sens de l'article 10, lettre h, LIPP IV;
- q) le gain en capital réalisé lors de l'aliénation d'éléments de la fortune privée au sens de l'article 10, lettre i, LIPP IV.

Art. 4 Déductions sur le revenu prises en compte

Seules les déductions suivantes sont prises en compte dans le calcul du revenu déterminant :

- a) les cotisations versées aux caisses de compensation en vertu de la législation fédérale sur les assurances vieillesse et survivants, invalidité, perte de gain, aux caisses d'assurances contre le chômage; et celles versées en vertu de la législation cantonale en matière de maternité au sens de l'article 2, lettre a, LIPP V;
- b) les cotisations pour l'assurance-accidents non professionnels;
- c) les cotisations, à l'exception de tout autre versement, versées en vue d'acquérir des droits dans une institution de prévoyance professionnelle au sens de l'article 2, lettre b, LIPP V;
- d) les frais professionnels au sens de l'article 3, alinéas 1 et 2, LIPP V (détermination du revenu net), pour les personnes exerçant une activité dépendante; les frais justifiés par l'usage commercial et professionnel au sens de l'article 3, alinéa 3, LIPP V pour les personnes exerçant une activité lucrative indépendante, à l'exception des pertes reportées et des intérêts des dettes finançant les participations d'au moins 20 % au capital-actions ou au capital social d'une société de capitaux ou d'une société coopérative déclarées volontairement comme fortune commerciale;
- e) les frais de garde des enfants au sens de l'article 7, LIPP V, pour les personnes célibataires, veuves, divorcées, séparées de corps ou de fait et qui tiennent ménage indépendant;
- f) la pension alimentaire et les contributions d'entretien pour les enfants versées au conjoint divorcé, séparé judiciairement ou de fait au sens de l'article 5 LIPP V;
- g) les frais médicaux à charge du contribuable au sens de l'article 4, alinéa 2, LIPP V.

Art. 5 Fortune prise en compte

¹ Le revenu déterminant le droit aux prestations sociales comprend les éléments de fortune immobilière et mobilière suivants (art. 2, LIPP III):

- a) tous les immeubles situés dans et hors du canton;
- b) les actions, les obligations et les valeurs mobilières de toute nature, les mises de fonds, apports et commandites représentant une part d'intérêt dans une entreprise, une société ou une association;
- c) l'argent comptant, les dépôts dans les banques, les soldes de comptes courants ou tous titres représentant la possession d'une somme d'argent;
- d) les créances hypothécaires et chirographaires;
- e) les éléments composant la fortune commerciale;
- f) les assurances-vie et vieillesse pour leur valeur de rachat;
- g) tout autre élément de fortune, notamment la valeur capitalisée des rentes viagères, à l'exclusion des meubles meublant et du capital versé à titre d'épargne à une institution de prévoyance.

Art. 6 Déductions sur la fortune prise en compte

Les déductions sur la fortune suivantes sont prises en compte dans le calcul du revenu déterminant (art. 13, LIPP III) :

- a) le montant des rentes viagères capitalisées;
- b) les dettes chirographaires et hypothécaires;
- c) les passifs et découverts commerciaux.

Art. 7 Calcul du revenu déterminant

Le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales est égal au revenu calculé en application des articles 3 et 4 de la présente loi, augmenté d'un quinzième de la fortune calculée en application des articles 5 et 6 de la présente loi.

Art. 8 Dessaisissement

¹ Le revenu déterminant comprend les éléments de revenu ou de fortune dont un ayant droit s'est dessaisi.

² Constitue un dessaisissement le fait que l'ayant droit ait renoncé à des éléments de revenu ou de fortune sans y avoir été tenu juridiquement et sans avoir reçu une contre-prestation adéquate.

³ Il n'est pas tenu compte du dessaisissement lorsque celui-ci est intervenu 5 ans ou plus avant le dépôt de la demande de prestations sociales.

⁴ La part de fortune dessaisie est réduite chaque année d'un cinquième.

Art. 9 Communication

La communication du revenu déterminant entre les différents organes d'application de la présente loi est autorisée, y compris par voie électronique, lorsqu'elle est nécessaire au calcul d'une prestation sociale à laquelle les dispositions de la présente loi s'appliquent.

Chapitre III Hiérarchisation des prestations

Art. 10 Principe

¹ Les prestations sociales doivent être demandées, respectivement accordées ou refusées, dans l'ordre prévu à l'article 12 de la présente loi.

² En l'absence de décision sur la prestation se situant avant dans la hiérarchie et à laquelle le demandeur peut prétendre, ce dernier ne peut pas obtenir la prestation suivante dans la hiérarchie.

³ Si une prestation demandée est obtenue, il en est tenu compte dans le revenu servant de base de calcul pour la prestation suivante.

Art. 11 Définitions

Au sens de la présente loi, les termes ci-après ont la signification suivante :

- a) *prestations catégorielles* : il s'agit de prestations qui visent à soutenir les bénéficiaires dans un segment particulier de dépenses. Elles consistent en un transfert monétaire en direction du bénéficiaire ou d'un tiers;
- b) *prestations de comblement* : il s'agit de prestations qui visent à garantir des conditions de vie digne. Elles sont subsidiaires à toute autre forme d'aide et consistent en un transfert monétaire en direction du bénéficiaire;
- c) *prestations tarifaires* : il s'agit de prestations en nature qui sont accordées sous condition de revenu ainsi que de prestations dont les tarifs dépendent du revenu ou pour lesquelles des rabais sont accordés en fonction du revenu.

Art. 12 Hiérarchie des prestations sociales

¹ Les prestations catégorielles et de comblement doivent être demandées dans l'ordre suivant :

- a) Les prestations catégorielles:
 - 1° les subsides de l'assurance-maladie;
 - 2° les allocations de logement et les subventions personnalisées HM (habitations mixtes);
 - 3° les allocations familiales pour cas spéciaux.

- b) Les prestations de comblement :
- 1° le revenu minimum cantonal d'aide sociale;
 - 2° l'aide sociale.

² Les prestations tarifaires comprennent notamment l'accès à un logement subventionné, la surtaxe, l'assistance juridique gratuite, les prestations de la clinique dentaire de la jeunesse, de l'école de médecine dentaire, de la fondation des services d'aide et de soins à domicile ou du service des loisirs. Elles sont calculées, respectivement attribuées, sur la base du revenu déterminant de l'intéressé, tel que défini par la présente loi, additionné des prestations catégorielles et de comblement obtenues, ainsi que, le cas échéant, des prestations fédérales et cantonales complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité. Elles peuvent être demandées en fonction de la situation et n'entrent pas dans le calcul du revenu déterminant.

Chapitre IV Dispositions finales et transitoires

Art. 13 Dispositions d'application

Le Conseil d'Etat édicte les dispositions nécessaires à l'application de la présente loi.

Art. 14 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 15 Disposition transitoire

La présente loi régit les demandes de prestations sociales introduites après son entrée en vigueur ainsi que celles qui sont pendantes au moment de son entrée en vigueur.

Art. 16 Modifications à d'autres lois

¹ La loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL), du 4 décembre 1977 (I 4 05), est modifiée comme suit :

Art. 23B, al. 4 (nouveau)

⁴ Le cumul entre la subvention personnalisée et les prestations complémentaires fédérales et cantonales à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité est exclu.

Art. 30, al. 3 (nouvelle teneur)*Taux d'effort*

³ Les taux d'effort sont les suivants :

- | | |
|---|-----|
| a) pour l'occupation d'un logement d'une pièce de plus que le nombre de personnes | 20% |
| b) pour une occupation supérieure à celle visée à la lettre a | 18% |
| c) pour une occupation inférieure à celle visée à la lettre a | 22% |
| d) en cas de sous-occupation au sens de l'article 31C | 28% |
| e) lorsque le barème de sortie est atteint | 28% |

Art. 31, al. 4 (nouvelle teneur)**Dépassement du barème de sortie***Surtaxe accrue, congé*

⁴ Dès que le revenu du locataire dépasse le barème de sortie, le taux d'effort est porté à 28 % et le propriétaire de l'immeuble peut être requis par le département chargé d'appliquer la loi, ci-après le département, de résilier le bail.

Art. 31B, alinéa 2 (nouvelle teneur)*Fortune*

² Les logements des immeubles visés à l'article 16, catégories 1, 2 et 4, sont destinés aux personnes dont la fortune n'est pas manifestement excessive.

Art. 31C, al. 1, lettre a (nouvelle teneur)

¹ Au sens de la présente loi, les termes ci-après ont la signification suivante :

- a) *revenu* : par revenu, il faut entendre le revenu déterminant résultant de la loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales, du ... (*à compléter*), du titulaire du bail, additionné à celui des autres personnes occupant le logement, dont à déduire une somme de 10 000 F pour la première personne, de 7 500 F pour la deuxième personne et de 5000 F par personne dès la troisième personne occupant le logement;

Art. 39A, al. 4 (nouveau)

⁴ Le cumul entre l'allocation de logement et les prestations complémentaires fédérales et cantonales à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité est exclu.

² La loi sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit, du 18 novembre 1994 (J 2 25), est modifiée comme suit:

Art. 5, al. 1 et 2 (nouvelle teneur), al. 3 (abrogé), sans modification de la note

¹ Le revenu déterminant se calcule conformément à l'article 3 de la loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales du ... (*à compléter*), sous réserve de ce qui suit:

- a) une franchise mensuelle de 500 F est déduite du produit de l'activité dépendante de l'intéressé;
- b) les revenus des enfants à charge provenant d'un travail accompli sous contrat d'apprentissage sont comptés pour moitié;
- c) les subsides de l'assurance-maladie obligatoire des soins destinés à la réduction des primes sont totalement prises en compte;
- d) les prestations touchées en vertu d'un contrat d'entretien viager ou de toute autre convention analogue sont totalement prises en compte;
- e) les secours d'institutions de bienfaisance et les aliments fournis par des proches en vertu des articles 328 et suivants du code civil ne sont pas pris en compte;
- f) les bourses et allocations d'études ainsi que les autres aides financières à l'instruction versées aux personnes dont l'intéressé a la charge, ne sont pas prises en compte;
- g) les allocations pour impotent de l'AVS/AI, les allocations de naissance ainsi que les versements pour tort moral ne sont pas pris en compte.

² Sont assimilées aux ressources de l'intéressé :

- a) celles de son conjoint non séparé de corps ni de fait;
- b) celles des enfants à charge;
- c) celles du concubin;
- d) les ressources des personnes ascendantes ou descendantes faisant ménage commun avec l'intéressé sont prises en compte selon les dispositions sur la communauté de majeurs figurant dans les directives cantonales en matière de prestations d'assistance émises par le département de l'action sociale et de la santé.

Art. 6, al. 1 Déductions sur le revenu (nouvelle teneur, avec modification de la note)

¹ Les déductions sur le revenu sont celles prévues par l'article 4 de la loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales, du ... (*à compléter*), sous réserve de ce qui suit:

- a) le loyer ainsi que les frais d'entretien de bâtiment et les intérêts hypothécaires jusqu'à concurrence du rendement brut de l'immeuble sont déduits du revenu;
- b) les cotisations à l'assurance-maladie obligatoire de soins (couverture accidents comprise) à concurrence du montant correspondant à la prime moyenne cantonale fixée par le département fédéral de l'intérieur sont déduites du revenu;
- c) les primes d'assurance sur la vie, contre les accidents, l'invalidité jusqu'à concurrence d'un montant annuel de 300 F pour une personne seule et 500 F pour les couples et les personnes qui ont des enfants dont les ressources influencent le calcul de la prestation sont déduites du revenu;
- d) les frais professionnels au sens de l'article 3, lettre a, LIPP V ne sont pas déduits du revenu.

Art. 7, al. 1 phrase 1 et lettre a, (nouvelle teneur), al. 2 et 3 (abrogés, les anciens alinéas 4 à 7 deviennent alinéas 2 à 5) sans modification de la note

¹ La fortune et les déductions sur la fortune sont celles prévues aux articles 5 et 6 de la loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales du ... (*à compléter*), sous réserve de ce qui suit :

- a) le matériel et l'outillage nécessaires à une entreprise commerciale ne sont pas pris en compte.

* * *

³ La loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LaLAMal), du 29 mai 1997 (J 3 05), est modifiée comme suit :

Art. 21, al. 2 (nouvelle teneur) et al. 4 (abrogé)

² Le revenu déterminant est celui résultant de la loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales, du ... (*à compléter*).

Art. 24, al. 3 (nouvelle teneur)

³ Le revenu déterminant de l'assuré imposé à la source domicilié en Suisse se calcule conformément à la loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales, du ... (*à compléter*), et comprend celui du requérant, de son conjoint et de ses enfants, réalisés en Suisse et à l'étranger pendant l'année fiscale de référence.

* * *

⁴ La loi sur les allocations familiales (LAF), du 1er mars 1996 (J 5 10), est modifiée comme suit :

Art. 12B, al. 1 et 2 (nouvelle teneur)

¹ Toute personne, domiciliée dans le canton, dont le revenu résultant de la loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales du ... (*à compléter*) ne dépasse pas les limites prévues à l'alinéa 2 et qui a un ou plusieurs enfants à charge, également domiciliés dans le canton, peut prétendre aux prestations conformément aux dispositions ci-après si cet enfant ne donne aucun droit à des allocations familiales ou à des prestations similaires.

² Le droit aux prestations est ouvert si le revenu déterminant de l'ayant droit ne dépasse pas une fois et demie le montant fixé à l'article 3, alinéa 1, de la loi sur les prestations cantonales complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité, du 25 octobre 1968.

* * *

⁵ La loi sur la procédure fiscale (LPFisc), du 4 octobre 2001 (D 3 17) est modifiée comme suit :

Art. 12, al. 1 lettre c (nouvelle teneur), lettre r (nouvelle lettre) sans modification de la note,***En faveur des autorités cantonales***

¹ Le département est autorisé à communiquer les renseignements nécessaires à l'application de la loi sur l'encouragement aux études, du 4 octobre 1989; de la loi sur l'orientation, la formation professionnelle, et le travail des jeunes gens, du 21 juin 1985 (3^e partie, titre I, chapitre II); de la loi sur la formation

continue des adultes, du 18 mai 2000; de la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, du 29 mai 1997; de la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977 (chapitre III); de la loi générale sur les contributions publiques, du 9 novembre 1887; de la loi d'application du code civil et du code des obligations, du 7 mai 1981; de la loi sur la statistique publique cantonale, du 11 mars 1993; du règlement d'application de diverses dispositions fiscales fédérales, du 30 décembre 1958; de la présente loi; de la loi sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit, du 18 novembre 1994; de la loi sur l'assistance publique, du 19 septembre 1980; de la loi sur les allocations familiales, du 1^{er} mars 1996; de la loi sur le service de l'emploi et la location de services, du 18 septembre 1992; de la loi sur les prestations fédérales complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité, du 14 octobre 1965, de la loi sur les prestations cantonales complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité, du 25 octobre 1968; de la loi relative à l'office cantonal des assurances sociales, du 20 septembre 2002; de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, du 26 mars 1931; du règlement d'application de l'ordonnance du Conseil fédéral limitant le nombre des étrangers, du 25 septembre 2002; de la loi sur l'énergie, du 18 septembre 1986, de la loi sur l'avance et le recouvrement des pensions alimentaires, du 22 avril 1977, du règlement sur l'assistance juridique, du 18 mars 1996, de la loi sur l'aide à domicile, du 16 février 1992, respectivement :

- c) à la commission des allocations spéciales; au Tribunal cantonal des assurances sociales et au Tribunal administratif pour l'instruction des cas dont ils sont saisis;
- r) au personnel des offices et services chargés de l'application de la loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales du ...
(à compléter).

Certifié conforme

Le chancelier d'Etat : Robert Hensler

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

I. INTRODUCTION

a) La situation actuelle

Les prestations sociales et d'encouragement à la formation et aux études du canton de Genève ont été introduites à des époques et par des lois différentes. Elles sont basées sur des règles et des paramètres de calculs différents, ces différences engendrant des incohérences.

Le droit cantonal genevois connaît toute une palette de prestations sociales, dont notamment les suivantes :

1. Les prestations complémentaires cantonales AVS/AI, fondées sur la loi sur les prestations cantonales complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité, du 25 octobre 1968 (J 7 15).
2. Les subsides d'assurance-maladie destinés à la réduction des primes, versés sur la base de la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LaLAMal), du 29 mai 1997 (J 3 05).
3. Les allocations familiales prévues par la loi sur les allocations familiales (LAF), du 1^{er} mars 1996 (J 5 10).
4. Les prestations d'assistance fondées sur la loi sur l'assistance publique (LAP), du 19 septembre 1980 (J 4 05).
5. Le revenu minimum cantonal d'aide sociale créé par la loi sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit, du 18 novembre 1994 (J 2 25).
6. Les prestations non remboursables sur la base de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, prise en charge par la fondation des services d'aide et de soins à domicile, en vertu de la loi sur l'aide à domicile (LADom), du 16 février 1992 (K 1 05).
7. Les allocations d'études, prêts, exonérations de taxes, remboursements de taxes et d'écolage, régis par la loi sur l'encouragement aux études (LEE), du 4 octobre 1989 (C 1 20).

8. Les allocations d'apprentissage, exonérations, remboursements de taxes, allocations et prêts pour le perfectionnement professionnel, stages en entreprises, allocations d'encouragement à la formation prévus par la loi sur l'orientation, la formation professionnelle et le travail des jeunes gens (LOFP), du 21 juin 1985 (C 2 05).
9. Chèques de formation, en vertu de la loi sur la formation continue des adultes, du 18 mai 2000 (C 2 08).
10. Exonération de la taxe universitaire, autres aides financières aux étudiants, en vertu du règlement d'application de la loi sur l'université, du 10 mars 1986 (C 1 30.01).
11. Avances des pensions alimentaires, fondées sur la loi sur l'avance et le recouvrement des pensions alimentaires (LARPA), du 22 avril 1977 (E 1 25).
12. Réductions des frais dentaires, sur la base du règlement de l'enseignement primaire, du 7 juillet 1993 (C 1 10.21).
13. Aide aux vacances fournie par le Service des loisirs de la jeunesse, sur la base de directives internes.
14. Allocations de logement, en vertu de la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL), du 4 décembre 1977 (I 4 05).
15. L'accès aux logements subventionnés prévu par la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL), du 4 décembre 1977 (I 4 05).
16. Subvention personnalisée HM prévue par la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL), du 4 décembre 1977 (I 4 05).
17. Prise en charge de frais d'avocat et de procédure (assistance juridique gratuite), en vertu de l'article 143A de la loi sur l'organisation judiciaire, du 22 novembre 1941 (E 2 05).
18. Prestations cantonales complémentaires en matière de chômage, prévues par la loi en matière de chômage, du 11 novembre 1983 (J 2 20).

Ces prestations dépendent des départements suivants :

1. - 6. département de l'action sociale et de la santé;
7. - 13. département de l'instruction publique;
14. -16. département de l'aménagement, de l'équipement et du logement;
17. département de justice, police et sécurité;

18. département de l'économie, de l'emploi et des affaires extérieures.

La fragmentation et la dispersion des normes, les critères et les dispositifs d'application créés selon une logique sectorielle d'intervention rendent difficile l'application du principe de justice sociale. Ce morcellement a pour conséquences :

- pour les demandeurs, une multiplication des démarches souvent identiques, les données requises par les différents services étant dans une grande mesure les mêmes. En outre, l'égalité de traitement ne peut pas toujours être garantie à satisfaction;
- pour l'administration, un surcroît de travail, puisque les données saisies par chaque service fournissant des prestations sont semblables. Il en résulte une redondance de fichiers et de bases de données, ce qui est aussi source d'inexactitudes, telles que notamment des erreurs de saisie et de noms enregistrés différemment.

b) Les critiques de la CEPP

La commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) a critiqué ce système qui présente des inconvénients tant pour les usagers que pour les services de l'administration.

Ainsi, dans son rapport du 22 novembre 2002, au sujet de la communication entre les services de l'administration cantonale, la CEPP relève que le système actuel :

- engendre un surcroît de travail et un ralentissement de l'attribution de la prestation;
- crée le risque de versements indus de prestations;
- entraîne une perte financière pour l'Etat de Genève;
- crée le risque de prestations différées voire perdues pour les usagers;
- provoque des redondances et complications administratives pour l'usager;
- génère un risque d'exclusion, dû au fait que les personnes renoncent à faire des démarches pour obtenir une prestation, si les démarches sont trop complexes.

Dans son rapport, la CEPP émet plusieurs recommandations, dont notamment celle consistant à unifier le revenu déterminant pour les prestations soumises à condition de revenu, permettant d'harmoniser la récolte d'informations et facilitant ainsi la tâche des services. Elle précise que c'est au travers de barèmes spécifiques que les prestations peuvent continuer

à tenir compte des besoins particuliers auxquels répondent les réglementations régissant les différentes prestations. La CEPP recommande au Conseil d'Etat d'aboutir au plus vite à un système unique de calcul de revenu déterminant et d'édicter les modifications légales nécessaires à cette réforme (page 50 du rapport).

Il s'agit aussi de veiller à la pertinence des éléments retenus pour calculer ce revenu déterminant. En effet, dans son rapport du 15 février 2000, au sujet des subsides en matière d'assurance-maladie, la CEPP était arrivée à la conclusion que le revenu fiscal pris en compte par la LaLAMal est sans pertinence pour définir des normes d'accès aux subsides, puisque par le jeu des déductions fiscales admises, il ne reflète pas la véritable capacité économique de l'ayant droit (pages 35/36 du rapport).

Forte de ce constat, la CEPP a notamment émis la recommandation à l'intention du Conseil d'Etat de ne pas prendre en compte, dans le cadre de la fixation du revenu déterminant, les déductions fiscales qui ne constituent pas une diminution du pouvoir d'achat.

c) Les mandats du Conseil d'Etat

Parallèlement aux réflexions de la CEPP, le Conseil d'Etat a, par arrêté du 23 mai 2001, mandaté un groupe de travail, présidé par Monsieur Francis Walpen, directeur général de l'administration fiscale cantonale, pour définir un seul revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales.

La mission du groupe de travail consistait à :

- a) en tenant compte des législations fédérales applicables, définir un seul revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales, qui rende compte de la véritable capacité économique des ayants droit et qui soit utilisable par l'administration fiscale et par les services servant des prestations sociales;
- b) procéder aux simulations permettant de comparer la situation actuelle et les effets du nouveau revenu déterminant pour l'ensemble des prestations sociales cantonales;
- c) proposer au Conseil d'Etat un projet de loi procédant aux modifications législatives nécessaires à l'introduction du nouveau revenu déterminant.

Le groupe a rendu son premier rapport le 10 avril 2002 (annexe I).

En date du 30 avril 2002, le Conseil d'Etat a pris acte de ce premier rapport du groupe de travail et a validé les conclusions qu'il contient. Il a mandaté le groupe pour poursuivre ses travaux dans le sens suivant :

- définir l'unité économique de référence;

- examiner la possibilité de hiérarchiser les différentes prestations sociales, en prévoyant un ordre dans lequel ces prestations peuvent être demandées;
- procéder aux simulations sur la base du nouveau revenu déterminant défini par le groupe de travail.

En date du 20 mars 2003, le groupe de travail a fourni son deuxième rapport (annexe II).

S'agissant de l'unité économique de référence, le groupe a estimé que la notion de domicile commun devait prévaloir. Toutefois, il a dû constater que pour des raisons pratiques, ce principe ne pourra pas être mis en œuvre rapidement. Par conséquent, dans un futur proche, l'unité économique restera définie par les différentes lois sociales.

Le groupe a présenté une étude approfondie sur la hiérarchisation des prestations avec des propositions concrètes.

En date du 7 mai 2003, le Conseil d'Etat a pris acte de ce deuxième rapport et a mandaté le département de l'action sociale et de la santé pour élaborer un projet de loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales, en modifiant les dispositions pertinentes dans les différentes lois sociales cantonales, en collaboration avec les autres départements concernés.

d) Les objectifs du présent projet de loi

Le présent projet de loi a donc pour but d'améliorer le dispositif afin de garantir la couverture des besoins vitaux des habitants du canton et de les aider à faire face à leurs dépenses par un système simple, transparent, accessible, juste, équitable et moins coûteux en termes de frais administratifs.

Par cette réforme, il s'agit de garantir une gestion rigoureuse des moyens consacrés à la politique sociale ainsi que le respect du principe de l'égalité de traitement tant entre les bénéficiaires et les non bénéficiaires de prestations sociales qu'entre les bénéficiaires eux-mêmes.

Enfin, l'organisation du revenu déterminant unique implique la création d'un service du revenu déterminant qui pourrait également avoir la fonction d'un organe payeur.

II. COMMENTAIRE PAR ARTICLE

Observation préalable

Les différentes prestations octroyées par le service des allocations d'études et d'apprentissage ne sont pas des prestations sociales au sens classique du terme.

Elles sont l'expression d'investissement financier de l'Etat en faveur d'un encouragement à la formation exprimée selon une procédure d'office, visible et peu contraignante, qui doit être maintenue. Ces prestations ne sont donc pas intégrées dans les buts poursuivis par le projet de loi à son article 1.

Article 1

Le but du présent projet de loi est d'unifier le calcul du revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales quelque soit le régime de base du droit à la prestation. L'objectif est aussi de faciliter la tâche des nombreux services distributeurs ainsi que des administrés.

Etant donné que les prestations fédérales complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité sont calculées conformément aux prescriptions du droit fédéral, l'article 1 du projet de loi ne peut pas s'appliquer aux prestations complémentaires.

Pour ce qui concerne les différentes prestations d'aide à la formation et aux études, elles continueront à être calculées sur la base des règles se trouvant dans les lois spéciales régissant ces prestations, et sont aussi exclues du champ d'application de l'article 1.

En revanche, les prestations complémentaires fédérales et cantonales à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité entrent dans le calcul pour établir le revenu déterminant le droit aux prestations sociales régies par le présent projet de loi, tandis que les différentes prestations d'aide à la formation et aux études ne sont pas prises en compte (cf. article 3, lettres h et p).

Lors de l'entrée en vigueur de la 2^e révision de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal), qui prévoit des changements importants en matière de subsides, il s'agira d'examiner si ces prestations pourront continuer à être soumises à l'article 1.

Enfin, en proposant une hiérarchisation des prestations, le projet de loi détermine l'ordre dans lequel les prestations doivent être demandées.

Article 2

L'alinéa 1 de l'article 2 pose le principe général, pour les éléments composant le revenu déterminant, de la référence à la législation fiscale, en particulier à la LIPP III, IV et V. Toutes les déductions fiscales ne sont pas admises comme telles puisqu'il s'agit de refléter au mieux la véritable capacité économique de l'ayant droit. Le projet de loi est par conséquent plus restrictif sur les déductions autorisées que la législation fiscale.

L'alinéa 2 renvoie pour la définition de l'unité économique de référence aux lois spéciales fondant le droit aux prestations. Cette solution se veut temporaire. Il s'agira à terme d'intégrer cette notion à la présente loi.

Article 3

Les revenus pris en compte sont tous ceux énumérés dans la LIPP IV et comprennent, au sens de l'article 1 de ce projet de loi, tous les revenus, prestations et avantages qu'ils soient uniques ou périodiques, en espèces ou en nature. En tout premier lieu, le produit de l'activité dépendante ou indépendante auquel viennent s'ajouter toutes les rentes, pensions, prestations sociales ainsi que les revenus mobiliers et immobiliers, etc. Afin d'éviter des inexactitudes ou de mauvaises interprétations, il a été décidé de donner, à côté de chaque élément de revenu, la référence à la disposition de la LIPP concernée, lorsque cela est possible.

Article 4

Les seules déductions autorisées sont celles mentionnées à l'article 4 du projet de loi. Elles diffèrent en cela de la liste des déductions autorisées dans la LIPP V, notamment. En effet, le présent projet de loi se veut plus restrictif dans ce domaine. Cette volonté reprend à son compte les recommandations des auteurs du rapport de la CEPP sur les subsides de l'assurance-maladie qui dénonçait la prise en compte du revenu fiscal, celui-ci ne reflétant pas la véritable capacité économique de l'ayant droit.

Articles 5 et 6

Ces dispositions concernant les éléments de fortune pris en compte ainsi que les déductions autorisées n'appellent pas de commentaires particuliers.

Article 7

Cette disposition résume le calcul du revenu déterminant le droit aux prestations sociales.

Article 8

Dans un but de justice sociale, il est proposé de tenir compte, dans le calcul du revenu déterminant, de revenus ou de biens dont le demandeur s'est dessaisi pendant les 5 ans précédant la demande de prestations. Plusieurs lois sociales prévoient ce principe, notamment la législation sur les prestations complémentaires, mais aussi la loi cantonale sur les prestations accordées aux chômeurs en fin de droit du 18 novembre 1994 (art. 7, al. 3). La définition du dessaisissement de l'article 8, alinéa 2 correspond à celle posée par le Tribunal fédéral en matière de prestations complémentaires (par exemple ATF 120 V, page 187 et suivants, notamment page 191).

Article 9

Le but de cet article est de créer la base légale formelle permettant de communiquer le revenu déterminant d'une personne entre services lorsqu'il s'agit de statuer sur une demande de prestations. Cette communication permet de faciliter les démarches des personnes demandant des prestations et d'alléger le travail de l'administration.

Article 10

Il est proposé dans ce projet de loi d'harmoniser les prestations sociales sur la base de trois principes:

- le principe de l'égalité de traitement qui exige que soient traitées de manière identique les situations de revenus identiques, que ces revenus proviennent du travail ou de prestations sociales (« 1 franc est 1 franc »);
- la hiérarchisation des prestations, définissant l'ordre dans lequel ces prestations doivent être demandées;
- la subsidiarité de l'aide sociale ou du RMCAS : il s'agit de privilégier les prestations partielles et les instruments de subvention à la dépense afin de réduire autant que possible le recours aux prestations de comblement.

Au vu de ce qui précède et dans un but de cohérence dans l'attribution des prestations, il est proposé de définir un ordre dans lequel celles-ci doivent être demandées. Chaque prestation obtenue entrera dans le revenu déterminant le calcul de la prestation suivante.

Article 11

Les prestations sociales sont classées en 3 familles dont chacune est définie par la loi.

Article 12

Les trois familles de prestations sont hiérarchisées (prestations catégorielles, prestations de comblement et prestations tarifaires).

Cette hiérarchisation a été choisie en fonction de 4 critères:

- le nombre de bénéficiaires;
- les montants dépensés par les pouvoirs publics;
- la durée du problème visé, pour lequel elles sont versées;
- l'universalité du problème visé (nombre de personnes potentiellement concernées).

A l'intérieur de chaque famille, les prestations sont hiérarchisées entre elles, à l'exception des prestations tarifaires, lesquelles pourront être demandées en fonction des besoins ou des projets du demandeur et n'entrent pas dans le calcul du revenu déterminant.

III. CONCLUSION

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexes:

- I. *Rapport sur le 1^{er} mandat du groupe de travail « Revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales », du 10 avril 2002.*
- II. *Rapport sur le 2^e mandat du groupe de travail « Revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales », du 20 mars 2003.*

RAPPORT sur le 1^{er} mandat

du groupe de travail

***"Revenu déterminant le droit aux prestations sociales
cantonales"***

du 10 avril 2002

Le Conseil d'Etat a, par arrêté du 23 mai 2001, constitué un groupe de travail interdépartemental chargé de définir un seul revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales.

La mission du groupe de travail consiste à:

- a) **pour le 31 août 2001**, en tenant compte des législations fédérales applicables, définir un seul revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales, qui rende compte de la véritable capacité économique des ayants-droit et qui soit utilisable par l'administration fiscale et par les services servant des prestations sociales;
- b) **pour le 31 octobre 2001**, procéder aux simulations permettant de comparer la situation actuelle et les effets du nouveau revenu déterminant pour l'ensemble des prestations sociales cantonales;
- c) **pour le 31 décembre 2001**, proposer au Conseil d'Etat un projet de loi procédant aux modifications législatives nécessaires à l'introduction du nouveau revenu déterminant. La commission peut procéder à toute audition utile ou s'associer toute personne utile à l'avancement de ses travaux.

Le groupe de travail se compose des personnes suivantes:

a) en qualité de président :

- Monsieur Francis WALPEN, directeur général de l'administration fiscale cantonale (AFC)

b) en qualité de membres :

- Monsieur Michel GÖNCZY, directeur de l'action sociale (DASS)
- Madame Silvia BONO, directrice de l'office cantonal des personnes âgées (OCPA)
- Madame Karine BELLINAZZO SPAHNI, directrice à l'office cantonal du logement (OCL)
- Monsieur Denis KAUFMANN, directeur du service des allocations d'études et d'apprentissage (DIP)
- Monsieur Serge CORNUT, directeur de la taxation des personnes physiques (AFC)
- Monsieur Stéphane MAROIS, secrétaire adjoint responsable Organisation et systèmes d'information (OSI)
- Pour des raisons pratiques, le secrétariat du groupe de travail a été assuré par le secrétariat de la direction générale de l'administration fiscale cantonale.

Le groupe de travail s'est adjoint la collaboration de Monsieur Christophe GROGG, adjoint de direction au service des allocations d'études et apprentissage, qui a remplacé durant ses absences Monsieur Denis KAUFMANN, directeur du service, et de Madame Marzia GROPETTI, (pour la traduction de termes techniques), collaboratrice du même service, pour la rencontre avec Monsieur Martino ROSSI, directeur de la division de l'action sociale du canton du Tessin, lors de la séance du 9 août 2001.

Que ces personnes veuillent déjà à ce stade trouver ici l'expression de la reconnaissance du groupe de travail.

Les travaux ont commencé le 11 juin 2001. Ils ont été quelque peu retardés par la période des vacances d'été. Nonobstant, le groupe de travail a tenu, du 11 juin au 10 octobre 2001, 12 séances plénières, (y compris pour la validation de ce rapport intermédiaire), consacrées à l'étude des différents systèmes en cours aujourd'hui, à la prise de connaissance de la loi tessinoise sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales, adoptée par le Grand Conseil tessinois le 5 juin 2000, et à la recherche d'une définition d'un seul revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales, en tenant compte des législations fédérales applicables, de la véritable capacité économique des ayants droit, qui soit utilisable par les services qui servent des prestations sociales et qui puisse être calculé par l'AFC. Deux séances plénières supplémentaires ont été consacrées, en 2002, à la révision du présent rapport.

1. PREAMBULE

Il convient de préciser d'emblée que les travaux qui seront effectués dans ce groupe vont être obérés par le même problème que celui rencontré au sein du groupe de travail chargé d'élaborer un projet de loi modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal), à savoir que la législation fiscale a subi de profonds changements et que dès lors, des chiffres fiables ne pourront être articulés qu'en 2003 (2001 est une année blanche et les taxations 2001 ne seront terminées que fin 2002). Cela signifie que toutes les simulations qui pourraient être effectuées d'ici à fin 2002, le seraient sur la base de l'année 2000 (revenus 1999 et anciennes dispositions légales).

A l'issue d'un premier tour de table, tous les participants reconnaissent que les façons différentes de déterminer le revenu d'un service à l'autre est insatisfaisante.

Par ailleurs, le rapport "dit LAMal", peut constituer une bonne base de travail pour le présent groupe.

2. EXAMEN DES DIFFERENTES PRATIQUES DES SERVICES

2.1 Service des allocations d'études et d'apprentissages

Monsieur Denis KAUFMANN a présenté au groupe les différentes lois et règlements qui définissent pour son service la notion de revenu déterminant, à savoir:

- Loi sur l'orientation, la formation professionnelle et le travail des jeunes gens (C 2 05)
- Loi sur la formation continue des adultes (C 2 08)
- Loi sur l'encouragement aux études (C 1 20)
- Règlement concernant l'allocation d'encouragement à la formation (C 1 20.04)
- Le questionnaire donnant droit à une allocation d'étude
- Le questionnaire relatif à l'examen du droit automatique des allocations pour les étudiants du secondaire 2 et les apprentis

Monsieur Denis KAUFMANN attire l'attention du groupe de travail sur le fait que ces notions de revenus ont été discutées longuement dans le cadre des travaux de la

Commission parlementaire qui a échafaudé la 1^{ère} loi de la démocratisation des études, permettant l'octroi d'allocations d'études ou d'apprentissage.

La grande majorité des partis politiques et experts ont opté pour le revenu brut, notamment en raison du fait qu'il a été considéré, à l'époque, que c'était la notion la plus **égalitaire** et la plus simple à appliquer pour la détermination du droit aux prestations selon le principe de l'**allocation automatique** mis en place.

Cette notion de revenu brut n'a jamais été remise en question.

Monsieur Denis KAUFMANN souligne quelques contraintes rencontrées par son service:

- le droit à l'allocation est redéterminé à chaque début d'année scolaire/académique
- la période durant laquelle le droit est déterminé et les prestations versées est restreinte (septembre à décembre pour les allocations automatiques)
- pour une grande majorité des bénéficiaires potentiels, les renseignements fiscaux communiqués par l'AFC constituent les éléments financiers de base pour le calcul des prestations. Cependant, pour celles et ceux qui retournent en formation au début d'une année scolaire, ainsi que pour les familles qui annoncent un changement de situation (familial ou financier), le service est tenu de reconstituer le revenu déterminant, ceci en raison du "décalage fiscal" (informations sur la base du revenu de l'année précédente)
- les parents peuvent être domiciliés hors du canton de Genève; les éléments fiscaux ne sont pas ou difficilement accessibles

2.2 Office cantonal du logement (OCL)

Madame Karine BELLINAZZO SPAHNI présente au groupe les différentes lois et règlements qui définissent pour son service la notion de revenu déterminant, à savoir:

- Loi générale sur le logement et la protection des locataires (I 4 05)
- Règlement d'exécution sur le logement et la protection des locataires (I4 05.01)
- Pratiques administratives utilisées pour déterminer le revenu
- Quelques documents utilisés dans son service et relatifs à l'objet sous étude

Madame Karine BELLINAZZO SPAHNI rappelle qu'en matière de revenus, l'Office cantonal du logement travaille avec la loi générale sur le logement et la protection des locataires (loi modifiée en 1992). A l'époque, des invites parlementaires demandaient "que l'OCL travaille sur un revenu déterminant mieux la capacité contributive réelle en matière de logement que le revenu imposable et travaille aussi sur la manière de déterminer un système permettant de mettre des taux d'efforts différents en fonction du revenu".

Sur cette base, la loi actuelle indique que *le revenu qui fait foi est le revenu brut, sans aucune déduction*, tel que fourni par l'AFC.

Cette disposition légale est complétée par des dispositions réglementaires qui stipulent que *c'est le revenu brut actuel qui est pris en considération*. Ces dispositions sont également complétées par des dispositions complémentaires et de jurisprudence stipulant que *peuvent être déduits du revenu brut les pensions alimentaires effectivement versées*.

La jurisprudence du Tribunal Administratif stipule que *peuvent également être déduits les intérêts hypothécaires d'un bien immobilier à concurrence de la valeur locative qui en résulte.*

En ce qui concerne les revenus qui ne peuvent être fournis par l'AFC (taxations à la source et enfants mineurs notamment), l'OCL se charge d'adresser un courrier aux personnes concernées.

L'avantage incontestable de ce système est celui de calquer en permanence sur la réelle capacité contributive des personnes et d'assurer à l'Etat que chaque franc dépensé en matière de logement est dépensé pour des besoins réels.

L'inconvénient majeur est celui de la lourdeur du système.

Madame Karine BELLINAZZO SPAHNI rappelle enfin qu'en ce qui concerne l'élément de fortune, dès le 1^{er} avril 2001, tout groupe familial présentant une fortune imposable n'a plus droit aux allocations logement.

2.3 Office cantonal des personnes âgées (OCPA)

Madame Silvia BONO, directrice dudit service, présente un document traitant de :

- Constitution du revenu - Prestations complémentaires fédérales et cantonales et dans le régime de l'assistance - Revenus déterminants

Elle souligne que l'OCPA se situe entre les deux pratiques présentées ci-dessus, à savoir que dans tous les cas les revenus sont reconstitués et les bordereaux fiscaux servent à vérifier les cas insolites.

La périodicité n'est naturellement pas la même que celle appliquée dans le cadre des allocations d'études; la loi précise que le service doit se fonder sur la situation au 31 décembre de l'année précédant la demande de prestations, des changements induisant une augmentation des prestations devront être annualisés.

Madame Silvia BONO souligne les dispositions relatives aux biens dessaisis, y compris le renoncement à un gain par le conjoint.

2.4 Hospice général

Monsieur Michel GÖNCZY précise que l'OCPA applique, pour ses bénéficiaires de prestations d'assistance, les mêmes dispositions légales et réglementaires que l'Hospice général.

En ce qui concerne le RMCAS aujourd'hui et le RMR demain, les éléments pris en compte sont ceux ressortants de la déclaration fiscale.

Monsieur Michel GÖNCZY mentionne quelques particularités du système, telle que la déduction d'une franchise de CHF 500.-, dans l'idée d'encourager les personnes concernées à reprendre une activité lucrative. La fortune est complètement prise en compte.

Dans le régime de l'assistance, la mise à jour des revenus découle de l'obligation de suivi du bénéficiaire.

3. AUTRES PRATIQUES ETUDIÉES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL

3.1 Groupe de travail LAMal (groupe de travail chargé d'élaborer un projet de loi modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie - Février 2001)

Suite au rapport de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) et au fait que le subside partiel est attribué automatiquement, certaines personnes ayant des revenus importants, mais correspondant fiscalement au profil de subsidié, ont pu bénéficier d'un subside.

Le groupe a essayé de reconstituer un revenu déterminant sur la base des données de la déclaration fiscale (pages 14 et ss du rapport).

Il convient toutefois de rappeler que tous les calculs ont été faits sur les revenus 1998 figurant sur les déclarations 1999 et selon l'ancienne loi sur l'imposition des personnes physiques. Le groupe travaillait en parallèle avec le projet de la nouvelle loi, qui n'était pas encore en vigueur. Il convient de rappeler, comme déjà évoqué au point 1. Préambule, que toutes les simulations effectuées avant décembre 2002, le seraient sur la base de l'année 2000, revenus 1999, et selon les anciennes dispositions légales.

3.2 Loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales adoptée par le canton du Tessin

Cette loi, souhaitant favoriser la transparence grâce à une simplification des procédures afin de faciliter l'accès aux prestations :

- fixe une manière uniforme de constituer le groupe familial;
- fixe un revenu déterminant uniforme;
- fixe une manière uniforme de calcul du montant des prestations;
- prévoit la transmission horizontale de toutes les informations utiles;
- autorise la transmission automatique des informations;
- prévoit une priorisation d'attribution des prestations, mécanisme sans lequel le système tessinois est inapplicable.

Monsieur Martino ROSSI a été invité à répondre aux questions ci-dessous, notamment:

- Définition du revenu brut et relation avec la composition du groupe familial
- Composition de la fortune
- Qui détermine et calcule le revenu et les prestations à accorder
- Quelle mise à jour pour les données

De cet examen, il ressort que, bien qu'intéressant, le système tessinois ne saurait être appliqué sans autre à Genève, notamment quant aux difficultés d'application, à la notion d'une unité économique de référence unique, au seuil d'intervention et à la notion tessinoise de revenu disponible résiduel.

Par ailleurs, Monsieur ROSSI a précisé que les prestations complémentaires à l'AVS/AI sont exclues du système.

4. DEFINITION DU REVENU DETERMINANT

Le 22 août 2001, après un mûr échange, **le groupe décide de reprendre le revenu défini dans le rapport LAMal, de le réexaminer dans le but de le "simplifier"**.

Ce réexamen se fera selon les principes ci-dessous:

- 4.1 Il s'agira de prendre en compte tous les revenus et d'enlever ensuite desdits revenus uniquement les frais indispensables à l'acquisition de ces revenus, à l'exclusion donc des frais librement consentis.
- 4.1 Quant à la fortune, elle sera prise en compte après déduction d'une franchise.
- 4.3 La question des biens dessaisis devra faire l'objet d'une disposition générale afin de limiter d'éventuels abus.
- 4.4 Le/la requérant(e) devra être clairement informé(e) de la démarche adoptée, par une visibilité du revenu déterminant.

Ci-après (pages 8, 9 et 10), les tableaux des décisions prises en ce qui concerne les éléments figurant dans la déclaration fiscale.

TABLEAUX
"Revenus & Déductions pris en compte"

Revenus pris en compte

Revenu de l'activité dépendante
Bénéfice net de l'activité indépendante
Revenu provenant de prestations (rentes, pensions)
Revenu mobilier
Revenu immobilier (revenus bruts /. les charges)
Autres revenus
Prestations sociales
Allocations familiales
Allocations d'études
Allocations pour impotents
Prestations de l'assurance militaire
Secours d'institution de bienfaisance
Prestations en capital provenant de la prévoyance
Prestations en capital versées par l'employeur
Intérêts provenant de la prévoyance
Prestations en capital provenant d'assurances sur la vie
Dévolution de fortune (donations, successions)
Prestations liées au droit de la famille
Solde du service militaire
Versement pour tort moral
Gain en capital provenant de la fortune privée

Déductions prises en compte

<u>Activité dépendante</u>
Cotisations AVS-AI-Chômage
Cotisations AANP
Cotisations - Prévoyance professionnelle
Déductions professionnelles
Frais de garde des enfants
<u>Activité indépendante</u>
Cotisations AVS-AI-Chômage
Cotisations AANP
Cotisations - Prévoyance professionnelle
Frais de garde des enfants
<u>Pensions, subsides d'entretien</u>
Pensions, subsides d'entretien payés par le contribuable
<u>Frais médicaux</u>
Frais médicaux à charge du contribuable

Ces tableaux ont été établis en l'état de la législation en vigueur lors de l'établissement du présent rapport (certaines dispositions ayant déjà fait l'objet de modifications)

TABLEAUX "Revenus & Déductions non pris en compte"

Revenus non pris en compte

Néant

Déductions non prises en compte

Activité dépendante

Prévoyance individuelle liée (3^o pilier A)

Activité indépendante

Prévoyance individuelle liée (3^o pilier A)

Pertes commerciales

Pertes reportées

Déduction liée à la prévoyance professionnelle

Déduction liée à la prévoyance professionnelle *

Déductions liées aux prestations sociales

Déduction sur prestations de l'assurance militaire

Primes d'assurances

Assurance sur la vie

Intérêts échus de capitaux d'épargne

Assurance maladie

Assurance accidents

Rentes viagères

Rentes viagères payées par le contribuable

Intérêts de dettes

Intérêts de dettes chirographaires

Intérêts de dettes hypothécaires

Intérêts de dettes immeubles exonérés

Prestations bénévoles

Dons

Rabais d'impôt

Tous les rabais d'impôt

* Disposition transitoire mentionnant que les rentes provenant de la prévoyance professionnelle sont exonérées en partie selon certains critères.

Ces tableaux ont été établis en l'état de la législation en vigueur lors de l'établissement du présent rapport (certaines dispositions ayant déjà fait l'objet de modifications)

TABLEAUX
"Fortune & Déductions prises en compte"

Fortune prise en compte

Fortune brute de l'activité indépendante
Valeur capitalisée des rentes viagères
Fortune mobilière
Fortune immobilière
Autres fortunes

Déductions prises en compte

Valeur capitalisée des rentes viagères
Dettes chirographaires
Dettes hypothécaires
Passifs commerciaux/découvert commercial

TABLEAUX
"Fortune & Déductions non prises en compte"

Fortune non prise en compte

<i>Les meubles meublants</i>
<i>Le capital versé à titre d'épargne à une institution de prévoyance</i>

Déductions non prises en compte

Déductions sociales sur la fortune

Ces tableaux ont été établis en l'état de la législation en vigueur lors de l'établissement du présent rapport (certaines dispositions ayant déjà fait l'objet de modifications)

Les décisions ci-dessus (pages 8, 9 et 10) permettent de présenter schématiquement le nouveau revenu déterminant de la manière suivante:

$$\begin{aligned} & \textbf{REVENU DETERMINANT} \\ & = \\ & \textbf{Revenu} \\ & + \\ & \textbf{(fortune moins franchise) X 1/15ème} \end{aligned}$$

5. SIMULATIONS

5.1 Il faudra effectuer les simulations à deux niveaux:

- l'un au niveau de l'AFC sur le calcul des nouveaux revenus,
- l'autre sur les bases de données des différents groupes de population concernés afin de mesurer les conséquences sur les lois respectives concernant chacun desdits groupes.

5.2 La définition du revenu déterminant donnant droit aux prestations sociales ayant été changée, il conviendra de modifier également les barèmes en fonction des groupes de population visés.

5.3 Lors des simulations, il faudra évidemment veiller à ce que l'objectif de la neutralité financière de l'opération soit respecté.

6. MISE EN PLACE DU NOUVEAU SYSTEME

Le groupe de travail s'est rapidement penché sur l'organisation et la mise en place de l'éventuel nouveau système.

6.1 Il conviendra de créer un nouveau service performant pour le calcul du revenu déterminant; ce service devrait être centralisé et travailler pour toutes les entités concernées et leur fournir selon des délais convenus le revenu déterminant. Des forces de travail pourraient être mises à disposition par les services qui effectuent actuellement ces tâches de manière dispersée.

- 6.2** Il appartiendra également à ce service de calculer le revenu déterminant des personnes imposées à la source, celui des non contribuables à Genève, ainsi que des cas particuliers (nouveaux arrivés, fonctionnaires internationaux, etc.).
- 6.3** La périodicité d'acceptation de prise en compte d'éventuels changements de situation individuelle a déjà fait l'objet de réflexions au sein du groupe; il reste encore à déterminer quelle ampleur de ces changements sera prise en compte et à préciser la périodicité.
- 6.4** Compte tenu de la diversité des régimes, il n'a pas été possible d'envisager l'harmonisation de la définition du groupe familial; en ce qui concerne le logement, par exemple, deux groupes familiaux distincts peuvent parfaitement occuper le même logement.
- 6.5** Les prestations complémentaires à l'AVS/AI ne sont pas concernées par le nouveau système.

7. CONCLUSIONS

Si le Conseil d'Etat donne son aval au groupe de travail pour poursuivre son étude dans le sens précédemment exposé, le groupe de travail pourra alors définir l'unité économique de référence, examiner la possibilité de hiérarchiser les différentes prestations sociales, en prévoyant un ordre dans lequel ces prestations peuvent être demandées et procéder aux simulations sur la base du nouveau revenu déterminant défini par le groupe de travail.

RAPPORT
sur le 2^{ème} mandat

du groupe de travail
« Revenu déterminant le droit
aux prestations sociales cantonales »

du 20 mars 2003

TABLE DES MATIERES

	Page
Résumé.....	5
A. Unité économique de référence.....	5
B. Hiérarchisation des prestations sociales.....	5
C. Simulations.....	6
1. RAPPEL DES MISSIONS DU GROUPE.....	7
2. METHODE DE TRAVAIL.....	7
3. DEFINITION DE L'UNITE ECONOMIQUE DE REFERENCE.....	8
3.1 Principes.....	8
3.2 Mise en œuvre.....	9
4. HARMONISATION DES PRESTATIONS SOCIALES.....	9
4.1 Constats de départs.....	9
4.2 Objectifs.....	10
4.3 Définitions.....	10
4.4 Principes.....	12
4.4.1 Principe d'égalité de traitement.....	12
4.4.2 Principe de hiérarchisation.....	12
4.4.3 Principe de subsidiarité.....	13
4.5. Hiérarchisation des prestations.....	14
4.5.1 Hiérarchisation des «familles» de prestations.....	14
4.5.2 Hiérarchisation des prestations catégorielles.....	15
4.5.3 Hiérarchisation des prestations de comblement.....	18
4.5.4 Hiérarchisation des prestations tarifaires.....	19
5. ORGANISATION.....	21
5.1 Création d'un «service du revenu déterminant» (SRD).....	21
5.2 Informatique.....	21
5.3 Création de «guichets universels» décentralisés.....	22
5.4 Création d'un «organe payeur» unique.....	22
6. AUTRES ASPECTS.....	23
6.1 Compatibilité avec «l'objectif social» en matière d'assurance maladie ?.....	23
6.2 Enveloppes fermées ou pas ?.....	23
6.3 A qui sont effectués les paiements ?.....	23
6.4 Fiscalité.....	24
7. SIMULATIONS.....	24
7.1 Simulations sur les différents régimes.....	24
7.2 Simulations sur l'ensemble du système.....	25
8. SUITE DES TRAVAUX.....	25
9. PROPOSITIONS A L'INTENTION DU CONSEIL D'ETAT.....	26
Liste des annexes.....	26

Résumé

Dans le cadre de son premier rapport intermédiaire, rendu le 10 avril 2002 au Conseil d'Etat, le groupe de travail a défini un revenu déterminant unique, valable pour l'ensemble des prestations sociales du canton.

Rappelons brièvement que le groupe a constaté que le revenu imposable n'était pas toujours une bonne mesure de la réelle capacité économique des ménages. Il a donc défini un nouveau revenu déterminant, composé schématiquement de l'ensemble des revenus, y compris les prestations sociales reçues, dont ne sont déduits que les frais indispensables à l'acquisition desdits revenus, à l'exclusion des dépenses librement consenties. La fortune est prise en compte après déduction d'une franchise.

Si la notion de revenu déterminant unique est ainsi acquise, elle ne doit pas être confondue avec les seuils d'intervention, qui, eux, sont et resteront différents d'une prestation à l'autre.

Le 30 avril 2002, le Conseil d'Etat a pris acte du premier rapport du groupe de travail et a validé les conclusions qu'il contient. Il a mandaté le groupe de travail pour poursuivre ses travaux dans le sens suivant :

- définir l'unité économique de référence;
- examiner la possibilité de hiérarchiser les différentes prestations sociales, en prévoyant un ordre dans lequel ces prestations peuvent être demandées;
- procéder aux simulations sur la base du nouveau revenu déterminant défini par le groupe de travail.

Ces trois volets ont été traités par le groupe de travail dans la suite de ses travaux. Ils sont , exposés en détail dans le rapport ci-après et peuvent être résumés ainsi :

A. Unité économique de référence

Concernant l'unité économique de référence, le groupe a estimé que la notion de domicile commun devait prévaloir. Cette règle conduit, grosso modo, à attribuer toutes les personnes vivant ensemble à la même unité économique de référence, chaque personne devant appartenir à une et une seule unité économique de référence. Quelques exceptions sont prévues à ce principe général de domicile commun.

Malheureusement, le groupe de travail a dû constater que ce principe ne pourra pas être mis en œuvre à court terme, puisque l'Office cantonal de la population n'est pas en mesure de constituer des unités économiques de référence selon le principe retenu du domicile commun. Ainsi, le groupe de travail arrive à la conclusion que, dans un futur proche, chaque service travaillera avec sa propre définition de l'unité économique de référence, étant entendu que le revenu déterminant des différentes composantes de l'unité est, lui, défini de manière unique. Le groupe regrette cet état de fait mais relève qu'il ne s'agit pas là d'un obstacle à la mise en place, ni du revenu déterminant unique, ni de la hiérarchisation des prestations sociales.

B. Hiérarchisation des prestations sociales

Concernant la hiérarchisation des prestations sociales, le groupe de travail a distingué trois types de prestations :

- les prestations catégorielles : il s'agit de prestations visant à soutenir les ménages dans un segment particulier de dépenses. Elles consistent en des transferts monétaires, en général en direction des bénéficiaires;

- les prestations de comblement : il s'agit de transferts monétaires en direction des bénéficiaires, qui visent à garantir des conditions de vie dignes aux intéressés et sont, selon la législation et la doctrine, subsidiaires à toute autre forme d'aide. Elles permettent aux bénéficiaires d'atteindre un « minimum social », qui permet non seulement l'existence et la survie des bénéficiaires mais leur donne aussi la possibilité de participer à la vie active et sociale. Pour différentes raisons, le groupe de travail a écarté de l'analyse les prestations complémentaires versées aux rentiers AVS et AI;
- les prestations tarifaires : il s'agit des prestations « en nature » qui sont accordées sous conditions de revenu ainsi que des prestations dont les tarifs dépendent du revenu ou pour lesquelles des rabais sont accordés en fonction du revenu. Dans ce cas, il n'y pas de transfert monétaire en direction des bénéficiaires.

Le groupe de travail a ensuite posé trois principes, à savoir le principe d'égalité de traitement, le principe de hiérarchisation et le principe de subsidiarité. Ils ne sont pas décrits en détail dans le présent résumé mais ont servi de guide pour le choix de la hiérarchisation.

En fonction de ces trois principes notamment, le groupe est ensuite arrivé à la hiérarchisation suivante : les prestations catégorielles doivent intervenir en premier lieu, puis en second lieu les prestations de comblement et finalement les prestations tarifaires. A chaque étape, le revenu déterminant du ménage est additionné de la prestation reçue et c'est le nouveau revenu ainsi obtenu qui est pris en compte pour déterminer le droit à la prestation suivante.

Le groupe s'est également penché sur la hiérarchisation des prestations à l'intérieur des différentes « familles » de prestations :

Concernant les prestations catégorielles, le groupe a examiné quatre critères différents permettant de les départager. Il en a retenu deux qui lui semblent les plus pertinents et qui conduisent tous deux à attribuer en premier lieu les subsides d'assurance maladie, en second lieu les allocations de logement et en dernier lieu les différentes formes d'aide à la formation et aux études.

Concernant les prestations de comblement, le groupe a relevé que le statut des personnes détermine le régime qui sera mis en œuvre, à savoir soit le RMCAS, soit l'aide sociale (assistance publique).

Enfin, concernant les prestations tarifaires, la question de la hiérarchisation ne se pose pas dans les mêmes termes : puisqu'il n'y a pas de transfert monétaire, ces prestations peuvent être demandées dans n'importe quel ordre, étant entendu que le revenu pris en compte sera le revenu initial, additionné le cas échéant des prestations catégorielles reçues, additionné le cas échéant de la prestation de comblement reçue.

C. Simulations

Concernant enfin les simulations, il a semblé opportun au groupe de travail de travailler sur la base des taxations 2001.B, qui seront disponibles dans le courant du mois d'avril. Dès lors que le Conseil d'Etat donne son aval aux conclusions du présent rapport, le groupe de travail pourra se mettre à l'œuvre et conduire des simulations concernant les différents régimes. Le groupe de travail relève, à ce stade déjà, que les simulations auront des validités différentes suivant les régimes considérés. D'autre part, il paraît difficile de simuler les effets globaux de la mise en œuvre de la hiérarchisation des prestations – le groupe de travail propose de travailler sur un échantillon de dossiers des différents services.

1. RAPPEL DES MISSIONS DU GROUPE

Dans un extrait de procès-verbal daté du 30 avril 2002, le Conseil d'Etat a explicité le second mandat qu'il entendait confier au groupe de travail sur «le revenu déterminant donnant droit aux prestations sociales», à savoir :

- a) définir l'unité économique de référence;
- b) examiner la possibilité de hiérarchiser les différentes prestations sociales, en prévoyant un ordre dans lequel ces prestations peuvent être demandées;
- c) procéder aux simulations sur la base du nouveau revenu déterminant défini par le groupe de travail;
- d) par ailleurs, le Conseil d'Etat a décidé qu'un rapport devrait lui être remis pour le 30 septembre 2002 sur les points a) et b) ci-dessus et les simulations réalisées pour le 30 avril 2003.

Le retard pris par le groupe de travail sur le calendrier initial – retard dont le Conseil d'Etat a été averti – est lié à la grande complexité de la matière. Finalement, le groupe de travail est à même de remettre son deuxième rapport intermédiaire au Conseil d'Etat, entériné par l'ensemble des participants du groupe, cités ci-dessous.

- a) en qualité de président :
 - Monsieur Francis WALPEN, directeur général de l'administration fiscale cantonale (AFC);
- b) en qualité de membres :
 - Monsieur Michel GÖNCZY, directeur de l'action sociale (DASS);
 - Madame Silvia BONO, directrice de l'office cantonal des personnes âgées (OCPA);
 - Madame Karine BELLINAZZO SPAHNI, directrice à l'office cantonal du logement (OCL);
 - Monsieur Denis KAUFMANN, directeur du service des allocations d'études et d'apprentissage (DIP);
 - Monsieur Serge CORNUT, directeur de la taxation des personnes physiques (AFC);
 - Monsieur Stéphane MAROIS, secrétaire adjoint responsable Organisation et systèmes d'information (OSI);
 - Pascal-Eric GABEREL, chargé de recherches à l'Hospice Général (HG);
 - Thérèse LAVERRIERE, directrice du service de l'assurance-maladie (SAM).

Pour des raisons pratiques, le secrétariat du groupe de travail a été assuré par le secrétariat de la direction générale de l'administration fiscale cantonale, que les membres du groupe remercient pour l'excellent travail accompli.

2. METHODE DE TRAVAIL

Dans cette seconde phase de leurs travaux les participants se sont réunis à 19 reprises à l'Hôtel des finances sous la présidence du soussigné.

Toutes leurs séances ont fait l'objet de procès-verbaux qui, moyennant corrections et ajouts, ont été approuvés à l'unanimité; ces documents sont à disposition du Conseil d'Etat.

La définition et la constitution du nouveau revenu déterminant ayant fait l'objet d'un premier rapport intermédiaire, les participants n'ont pas jugé utile de rediscuter cette notion.

Leurs travaux ont donc porté sur la suite du travail, à savoir sur la constitution de l'unité économique de référence et sur la hiérarchisation de l'attribution des prestations. Les réflexions ont été abondamment nourries du projet tessinois, mutatis mutandis.

Le groupe a consacré une séance de travail à l'examen du rapport CEPP sur «La communication entre les services de l'administration cantonale» et de ses recommandations. Il est intéressant de constater que la CEPP émet des recommandations qui vont parfaitement dans la ligne des travaux du présent groupe.

3. DEFINITION DE L'UNITE ECONOMIQUE DE REFERENCE

3.1 Principes

Chacune et chacun des membres du groupe de travail ont dû faire, naturellement, abstraction de la situation existante pour parvenir à une proposition nouvelle. Si l'on tente de se référer à la situation actuelle dans les différents services concernés, il devient même impossible de conduire une quelconque réflexion.

Que toutes les participantes et participants soient ici remerciés des efforts qu'ils ont dû consentir pour parvenir à un résultat cohérent.

Articulée autour du titulaire du droit, la nouvelle définition de l'unité économique, telle que retenue par le groupe de travail, distingue :

- le titulaire du droit qui, naturellement, doit en faire partie;
- le conjoint (marié, séparé ou divorcé), le concubin (avec ou sans enfant en commun);
- les enfants mineurs (par filiation, adoptés ou placés en vue d'une adoption);
- les enfants majeurs économiquement dépendants;
- les enfants majeurs économiquement indépendants;
- les parents, ascendants et descendants, les autres degrés de parenté;
- les autres personnes.

Sur cette base, le groupe de travail a considéré que le critère à appliquer à ces différents groupes était celui du domicile, examinant s'il est commun ou séparé avec communauté de vie ou non.

Dès lors, chaque fois qu'il y a domicile commun, les personnes partageant le même domicile doivent, en principe, faire partie de l'unité économique de référence.

Dans le cas contraire, elles en sont exclues, de manière générale.

S'agissant de la rubrique «autres personnes», le groupe a conclu que ces personnes font partie de l'unité économique de référence, à moins qu'elles puissent apporter la preuve de leur indépendance économique les unes vis à vis des autres (les critères d'accès au logement demeurant réservés).

La situation est résumée dans le tableau en annexe N° 1 au présent rapport.

Il va sans dire que cette nouvelle définition rapportée à la situation existante n'a pas manqué de soulever de nombreuses questions pour chacune des entités représentées dans le groupe de travail, l'unité économique de référence envisagée étant différente de celles utilisées actuellement par les uns et les autres.

Le président du groupe de travail a demandé à chaque service de joindre en annexe N° 2 (de « a » à « f ») au présent rapport, à titre d'information, une brève synthèse des réactions de chaque service de l'administration actuellement concerné.

3.2 Mise en oeuvre

Le groupe de travail, après avoir défini les principes, s'est demandé s'il est possible ou non, techniquement, d'appliquer la nouvelle unité économique de référence.

C'est pourquoi, en vue de préparer les travaux relatifs aux simulations sur la base de la nouvelle unité économique de référence telle que définie, le groupe a souhaité entendre l'Office cantonal de la population (OCP) sur ses possibilités de déterminer l'unité économique, telle qu'envisagée.

Monsieur Pierre-Alain REIMANN et Madame Annie CUPILLARD-LADAME ont été invités à participer aux travaux l'espace d'une séance. A cette occasion, ils ont clairement fait remarquer que le système actuel (Calvin 1) ne leur permet pas de répondre aux attentes du groupe de travail en ce qui concerne le regroupement de personnes partageant un même logement.

Il leur semble que seul Calvin 2 pourra répondre à nos demandes. Toutefois, il faut rappeler que Calvin 2 ne sera pleinement opérationnel que pour le recensement de 2010, voire après ce dernier.

Ainsi, le groupe de travail est arrivé à la conclusion que, dans un futur proche, chaque service devra continuer à travailler avec sa propre définition de l'unité économique de référence, étant entendu que le revenu déterminant des différentes composantes de l'unité est, lui, défini de manière unique. Le groupe regrette cet état de fait mais relève qu'il ne s'agit pas là d'un obstacle majeur à la mise en place, ni du revenu déterminant unique, ni de la hiérarchisation des prestations sociales.

4. HARMONISATION DES PRESTATIONS SOCIALES

4.1 Constats de départs

Les prestations sociales du canton de Genève ont été introduites à des époques et par des lois différentes. Elles sont basées sur des règles et des paramètres de calcul différents, ces différences engendrant des incohérences.

La fragmentation et la dispersion des normes, les critères et les dispositifs d'aide sociale créés selon une logique sectorielle d'intervention rendent difficile l'application du principe de justice sociale. Ce morcellement a pour conséquences :

- pour les demandeurs, une multiplication de démarches souvent identiques, les données requises par les différents services étant dans une grande mesure les mêmes. En outre, l'égalité de traitement ne peut pas toujours être garantie;

- pour l'administration, un surcroît de travail, puisque les données saisies sont semblables. Il y a donc redondance de fichiers et de bases de données, qui est également source d'inexactitudes (erreurs de saisie, noms enregistrés différemment, etc.).

4.2 Objectifs

La situation actuelle, on l'a vu ci-dessus, est sub-optimale. Il s'agit donc d'améliorer le dispositif, afin de garantir la satisfaction des besoins vitaux des ménages du canton et de les aider à faire face à leurs dépenses par un système simple, transparent, accessible, juste, équitable et moins coûteux en frais administratifs.

Si l'organisation décrite ci-dessous a probablement des défauts, il conviendra toujours de la comparer avec la situation actuelle. L'on verra que sur plusieurs points importants, le modèle proposé constitue un véritable progrès, corrigeant plusieurs des faiblesses de l'organisation actuelle.

4.3 Définitions

La Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP), dans un rapport daté du 22 novembre 2002, a examiné la communication entre les services de l'administration qui dispensent des prestations sociales. Dans ce rapport, la CEPP a examiné 15 «prestations sociales». Parmi celles-ci, deux ne sont pas accordées sous conditions de revenu; il s'agit des prestations de la CAFNA (Caisse d'allocations familiales pour non actifs) et des prestations de l'Office cantonal de l'emploi – mesures cantonales : s'il y a certes des conditions pour obtenir ou bénéficier de ces deux types de prestations, ces conditions ne sont pas liées aux revenus des intéressés, contrairement aux 13 autres prestations. Ces deux prestations ne sont donc pas retenues pour l'analyse ci-dessous. Quant aux abréviations utilisées, ce sont celles du rapport de la CEPP, en précisant qu'un glossaire se trouve en annexe. Si l'on analyse donc les 13 prestations restantes, il est possible de les classer dans 3 grandes «familles» de prestations¹, à savoir les prestations catégorielles, les prestations de comblement et les prestations tarifaires :

a) les prestations catégorielles

- 1) OCL 1 (allocation de logement)
- 2) SAEA
- 3) SAM
- 4) SCARPA

Ces quatre prestations visent à soutenir les ménages dans un segment particulier de dépenses. Elles consistent en des transferts monétaires en direction, soit des bénéficiaires (par exemple : l'allocation logement), soit des «fournisseurs» de la prestation (par exemple : les subsides d'assurance maladie, qui sont versés à l'assureur directement).

Les prestations du SCARPA revêtent un caractère particulier : on pourrait parler d'une «prestation de remplacement», puisque ces prestations visent à pallier la défaillance d'un débiteur d'une prestation.

¹ Les prestations analysées sont reprises telles quelles du rapport de la CEPP et l'explication des abréviations figure en annexe No 3. Leur classement dans 3 grandes «familles» est celui du groupe de travail. A l'intérieur des «familles», l'ordre d'apparition est alphabétique.

b) les prestations de comblement

- 5) HG - CASS
- 2) SAEA
- 6) OCPA
- 7) RMCAS

Ces trois prestations de comblement consistent en des transferts monétaires en direction des bénéficiaires le plus souvent. Elles visent à garantir des conditions de vie dignes aux intéressés et sont, selon la législation et la doctrine, subsidiaries à toute autre forme d'aide. Elles permettent aux bénéficiaires d'atteindre un «revenu minimum social», selon la définition de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), qui édicte des normes à ce sujet, recommandées pour l'ensemble du pays.²

c) les prestations tarifaires

Sous ce vocable, créé pour la circonstance, on trouve les prestations «en nature» qui sont accordées sous conditions de revenu (par exemple l'accès à un logement subventionné ou encore la prise en charge des frais d'avocat), ainsi que les prestations dont les tarifs dépendent du revenu ou pour lesquelles des rabais sont accordés en fonction du revenu (soins dentaires, soins à domicile, camps de vacances, etc.) :

- 8) CDJ
- 9) EMD
- 10) FSASD
- 11) OCL 2 (accès aux logements subventionnés)
- 12) SAJ
- 13) SdL

Il existe probablement d'autres prestations tarifaires, qui n'ont pas été analysées par la CEPP, notamment parce qu'elles relèvent souvent des communes (par exemple tarifs des crèches) ou qu'elles sont de moindre importance. Mais, on le verra plus bas, cela ne change rien à l'analyse, ni au modèle proposé.

Il est important de souligner que, contrairement aux prestations catégorielles et aux prestations de comblement, il n'y a pas de transfert monétaire en direction des intéressés dans le cadre des prestations tarifaires.

Relevons à ce stade que la dénomination «prestation sociale» utilisée par la CEPP est quelque peu trompeuse. En réalité, les abréviations utilisées par la CEPP et reprises ci-dessus représentent des services ou offices, le plus souvent de l'administration. Or, ces services ou offices peuvent parfaitement dispenser plusieurs prestations. C'est le cas par exemple du SAEA ou encore de l'OCL. L'analyse qui suit est dans ce sens quelque peu réductrice et il conviendra, dans une phase ultérieure, d'analyser plus avant les différentes prestations servies par les uns et les autres, et de modifier le modèle en conséquence, les principes demeurant.

Un autre aspect à relever est le fait que les prestations sociales financières versées par les communes ne sont apparemment pas prises en compte. En réalité, elles le sont, puisque le revenu déterminant défini par le groupe de travail dans le cadre de son premier mandat contient l'ensemble des prestations sociales reçues. Ainsi, les prestations financières qui sont versées par les communes devraient être prises en compte dans le revenu initial de la personne.

² A noter que l'ensemble des cantons du pays utilisent peu ou prou les normes de la CSIAS, à l'exception de Genève, dont les barèmes se trouvent en moyenne 12% au-dessus de ceux de la CSIAS.

4.4 Principes

Les prestations sociales pourraient être harmonisées et coordonnées entre elles de différentes manières. Afin de guider le choix d'une solution permettant d'atteindre l'objectif énoncé, il convient d'édicter un certain nombre de principes. En l'occurrence, on en retiendra trois : le principe d'égalité de traitement, le principe de hiérarchisation et le principe de subsidiarité.

4.4.1 Principe d'égalité de traitement :

Traiter de manière identique les situations de revenus identiques, qu'ils proviennent du travail ou de prestations sociales («1 franc est 1 franc »).

Pourquoi ?

Pour diminuer le risque d'injustice

Il s'agit d'éviter qu'un ménage dont tous les revenus proviennent du travail (et dont tous les revenus seraient donc pris en compte) soit moins bien traité – c'est-à-dire, par exemple, qu'il ne reçoive pas une prestation sociale – qu'un autre ménage dont une partie des revenus en tout cas proviendrait de prestations sociales (et ne serait donc pas intégralement pris en compte). Le pouvoir d'achat, à revenus identiques, est identique : il n'y a pas de raison de favoriser l'une ou l'autre des situations.

Pour ne pas décourager le travail

Il s'agit également, autrement dit, de ne pas traiter mieux les bénéficiaires de prestations sociales que les salariés. Une société qui traiterait mieux les personnes tirant leurs revenus de prestations sociales que celles qui tirent leurs revenus du travail rencontrerait des problèmes de cohésion sociale. Le travail n'ayant plus la valeur symbolique qu'il avait autrefois, il faut au moins que les personnes qui travaillent y trouvent un avantage monétaire, qui leur permettra un train de vie plus élevé.

La récente étude réalisée sur mandat de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS)³ a malheureusement démontré que tel n'est pas le cas aujourd'hui. En effet, dans plusieurs situations analysées, le revenu disponible des ménages diminue lorsque le revenu du travail augmente. Cette situation aberrante est notamment liée à la fiscalité ainsi qu'à la diminution - voire la cessation - d'un certain nombre de prestations sociales accordées sous condition de revenu.

4.4.2 Principe de hiérarchisation :

Hiérarchiser les prestations sociales, en prévoyant un ordre dans lequel elles peuvent être demandées.

Pourquoi ?

Pour pouvoir mettre en œuvre le nouveau revenu déterminant

Le nouveau revenu déterminant (NRD) envisagé par le groupe de travail intègre les prestations sociales versées, selon le principe «1 franc est 1 franc» rappelé ci-dessus (ce

³ La couverture du minimum vital dans le fédéralisme de la Suisse, Kurt Wyss et Caroline Knupfer, CSIAS, février 2003.

n'est pas parce qu'une partie des revenus d'un ménage est composée de prestations sociales que ces revenus ne doivent pas être pris en compte). Il est donc obligatoire de définir un ordre dans lequel les prestations peuvent être demandées, le revenu du ménage étant augmenté des prestations sociales au fur et à mesure qu'il les obtient – s'il les obtient.

Pour assurer l'égalité de traitement

La situation actuelle, qui ne prévoit pas d'ordre dans lequel les prestations peuvent être demandées, est source d'injustice et d'inégalité de traitement, du fait aussi de l'absence d'une définition commune du revenu déterminant. Prenons un exemple simple pour illustrer cet état de fait : une personne divorcée souhaite obtenir un subside d'assurance maladie et une avance sur pension alimentaire. Si elle se rend en premier lieu au SCARPA et ensuite au SAM, une fois obtenue son avance sur pension alimentaire, le SAM va en tenir compte dans son revenu déterminant, ce qui (hypothèse) fera qu'elle n'a pas droit à un subside. Si, par contre, elle s'adresse en premier lieu au SAM, celui-ci va lui attribuer un subside sur la base de sa situation (puisque à ce moment, elle ne touche pas encore d'avance sur pension alimentaire) et, lorsqu'elle se rendra au SCARPA, ce dernier ne vérifiera pas si elle perçoit un subside d'assurance maladie... et elle aura donc droit aux deux prestations⁴.

Si l'on complique l'exemple avec l'ensemble des prestations sociales dans lesquelles il y a transfert d'argent, ainsi que les autres dont les tarifs sont calculés en fonction du revenu, on se rend vite compte de la nécessité, pour des raisons de justice et d'égalité de traitement, de prévoir un ordre dans lequel les prestations peuvent être demandées.

4.4.3 Principe de subsidiarité :

Privilégier les prestations partielles et les instruments de subvention à la dépense en essayant de réduire autant que possible le recours aux prestations de comblement (aide sociale, RMCAS).

Pourquoi ?

Pour des raisons psychologiques et de dignité

L'aide sociale est souvent vécue comme stigmatisante (« je ne gagne pas assez pour faire vivre ma famille »). Il est donc souvent difficile, humainement, d'y avoir recours. Les prestations catégorielles, en revanche, partent du principe que certains postes du budget représentent, sectoriellement, une charge trop importante (« je pourrais faire vivre ma famille avec mon salaire si seulement les primes d'assurance maladie n'étaient pas si chères »). Elle sont donc plus « accessibles » et mieux vécues que l'aide sociale.

Pour des raisons liées à la durée des problèmes visés

Plusieurs prestations sociales sont liées à la survéance – plus ou moins longue – d'un fait ou d'une situation qui ne durera pas éternellement (par exemple : soutien aux études). Dès lors que ces situations prennent fin, le budget des ménages concernés peut se « normaliser » et la(les) prestation(s) devien(n)ent inutile(s). La prestation catégorielle intervient le temps que dure la situation qui la rend nécessaire, puis s'interrompt.

A *contrario*, les deux soutiens que sont l'allocation de logement et les subsides d'assurance maladie sont présents dans des secteurs de dépense où les dépenses sont

⁴ Exemple basé sur le tableau 3 (page 13) du rapport du 22 novembre 2002 de la CEPP sur la communication entre les services de l'administration cantonale

durables. La logique, apparemment contradictoire avec ce qui précède, provient du fait que le logement et les primes d'assurance maladie représentent, à Genève, des postes importants, de manière durable, dans les budgets des ménages. De ce fait, bien que catégorielles, ces prestations sont souvent versées pour de longues périodes (mais pas forcément : pensons à l'exemple d'un ménage qui trouverait un logement avec un loyer plus bas et qui, du coup, n'aurait plus besoin de l'allocation logement qu'il percevait alors que son loyer était plus élevé).

Pour éviter le «syndrome du revenu minimum/maximum»

Si, au contraire du principe proposé, la hiérarchisation des prestations venait à attribuer en premier lieu les prestations de comblement (aide sociale, RMCAS), cela reviendrait à «raboter tout ce qui dépasse».

Prenons à nouveau l'exemple d'une personne seule : si l'on attribuait en premier lieu une prestation de comblement, il conviendrait de définir le revenu nécessaire pour vivre dignement à Genève, y compris le logement et l'assurance maladie – puisque le «revenu minimum » (même s'il ne porte pas ce nom) doit permettre de couvrir toutes les dépenses de la personne. Si ce revenu était fixé, par exemple, à 30'000 F pour une personne, cela signifierait que tout revenu inférieur à ce montant serait comblé de la différence : si un tel gagnait 10 000 F par son travail, on lui verserait la différence, soit 20 000 F. Si un autre gagnait 25 000 F, on lui verserait 5 000 F. Au final, les deux ménages auraient 30 000 F... alors où réside l'intérêt financier de travailler plus ? voire de travailler tout simplement, puisqu'une personne, apte au travail mais qui ne travaillerait pas, toucherait les mêmes 30 000 F.

Et, dès que le revenu dépasse 30 000 F, on ne touche plus rien, puisque ce montant a été calculé pour assurer une vie digne à Genève – les prestations catégorielles n'auraient donc plus de sens dans un tel modèle, au-delà des niveaux fixés pour les prestations de comblement.

Par contre, le versement en premier lieu de prestations catégorielles, dont les barèmes d'octroi dépassent souvent ceux des prestations de comblement, permet de donner un incitatif aux personnes qui travaillent pour assurer l'équilibre financier du ménage (cf. également le principe 1 – ne pas décourager le travail).

4.5 Hiérarchisation des prestations

4.5.1 Hiérarchisation des «familles» de prestations

Compte tenu de l'objectif visé et des principes énoncés ci-dessus, on voit clairement que **les prestations catégorielles doivent intervenir avant les prestations de comblement**. La démonstration en a été faite ci-dessus *a contrario* également : si l'on attribuait en premier lieu les prestations de comblement, plusieurs des principes poursuivis (justice, égalité de traitement, non découragement du travail, etc.) ne seraient pas atteints.

Il faut maintenant se poser la question de savoir quel ordre prévoir à l'intérieur de ces deux grandes «familles» que sont les prestations catégorielles d'une part et les prestations de comblement d'autre part.

4.5.2 Hiérarchisation des prestations catégorielles

L'analyse porte sur les 4 prestations catégorielles cantonales qui consistent en un transfert monétaire (par ordre alphabétique) :

- 1) OCL 1 (allocation de logement)
- 2) SAEA
- 3) SAM
- 4) SCARPA

Il est apparu au groupe de travail, après réflexion, que les prestations d'avance sur pension alimentaires versées par le SCARPA devaient être traitées différemment des autres. En effet, les prestations du SCARPA pallient à la défaillance du débiteur de la pension alimentaire due. En d'autres termes, si le conjoint défaillant payait la/les pension(s) due(s), comme il y est tenu, son ex-conjoint n'aurait, potentiellement, pas besoin d'une autre prestation catégorielle. Il n'appartient pas à l'Etat de pallier la défaillance du débiteur de la pension alimentaire par le versement de prestations sociales autres que celles prévues dans la LARPA, alors que les avances sur pensions alimentaires sont récupérables. Ce point mérite d'être approfondi, mais à ce stade, le groupe de travail propose que les prestations du SCARPA soient considérées comme faisant partie du revenu initial des ménages, avant le versement des différentes prestations catégorielles. Ainsi, les personnes dont les conditions légales font qu'elles peuvent bénéficier des prestations du SCARPA devraient en tout premier lieu être orientées vers ce service.

Différents critères pourraient être utilisés pour «départager» les trois prestations restantes. Quatre critères différents seront passés successivement en revue : les deux premiers sont quantitatifs, les deux derniers qualitatifs. On pourrait imaginer d'autres critères encore (historiques, etc.), qui paraissent cependant moins utiles dans une approche qui se veut rationnelle.

a) Le nombre de bénéficiaires

On pourrait imaginer privilégier les prestations qui touchent le plus grand nombre de personnes : en les attribuant en premier lieu, il y a des probabilités que les suivantes deviennent superflues.

Soit, dans l'ordre décroissant du nombre de bénéficiaires :

- | | |
|----------|-----------------------|
| 1) SAM | 163 544 bénéficiaires |
| 2) SAEA | 11 231 bénéficiaires |
| 3) OCL 1 | 4 945 logements |

b) Les montants dépensés

De la même manière, on pourrait imaginer privilégier les prestations dont les dépenses totales sont les plus importantes : en venant en aide de manière massive à la population, le recours prioritaire à ces prestations pourrait potentiellement lui éviter de devoir recourir à d'autres. Les chiffres sont les suivants, dans l'ordre décroissant des budgets totaux :

- | | |
|----------|-------------|
| 1) SAM | 245 mios F |
| 2) SAEA | 37 mios F |
| 3) OCL 1 | 19,5 mios F |

c) La durée du problème visé

Un troisième critère potentiel consisterait à distinguer les prestations catégorielles entre :

- celles qui sont destinées à un segment de dépense permanent ou de longue durée;
- celles qui sont destinées à un segment de dépense non permanent ou de courte durée.

On serait alors tenté de privilégier les prestations destinées à un segment de dépense permanent ou de longue durée : celles-ci devront «de toute façon» être versées, le besoin étant plus durable. Alors, autant commencer par celles-ci, car leur seul versement permettra peut-être d'éviter le recours à d'autres prestations.

A l'inverse, si on commençait par les prestations destinées à un segment de dépense non permanent ou de courte durée, lorsque ce besoin aura disparu, le ménage devra peut-être de toute façon avoir recours à une aide portant sur un segment de dépense permanent ou de longue durée.

La différenciation serait la suivante :

Groupe prioritaire - prestations destinées à un segment de dépense permanent ou de longue durée

- 1) SAM
- 2) OCL 1

Groupe secondaire - prestations destinées à un segment de dépense non permanent ou de courte durée

- 3) SAEA

d) L'«universalité» du problème visé (éligibilité)

Tout le monde est assuré contre la maladie et 80 % environ de la population est locataire. En revanche, tout le monde n'est pas en formation. Le 4^{ème} critère potentiel entend tenir compte de cette réalité en privilégiant les prestations qui s'adressent «à tout le monde» avant celles qui s'adressent «à certains». En d'autres termes, outre les conditions de revenu qui sont communes à tous les régimes (mais pas identiques !), chaque régime prévoit des critères «d'éligibilité» spécifiques. Certains de ces critères sont très larges (pour prétendre à un subside d'assurance maladie, il faut simplement être assuré à Genève, ce que presque toute la population est), d'autres plus restrictifs (pour obtenir une aide à la formation, il faut être... en formation, ce que tout le monde n'est pas). Une fois de plus et pour les raisons déjà énoncées, il semble cohérent de privilégier les prestations «universelles» par rapport aux prestations «spécifiques».

L'on aboutirait dès lors au classement suivant, dans l'ordre décroissant du nombre de personnes éligibles :

- 1) SAM (environ 415'000 personnes éligibles⁵)
- 2) OCL 1 (environ 170'000 logements locatifs⁶)
- 3) SAEA (environ 60'000 personnes éligibles⁷)

⁵ Il s'agit de l'estimation des personnes assurées contre la maladie à Genève, auxquelles ont été additionnés ceux des frontaliers qui ont choisi de s'assurer en Suisse, en vertu des accords bilatéraux signés avec l'Union européenne.

⁶ Il s'agit de l'estimation des logements locatifs du canton de Genève.

⁷ Il s'agit de l'estimation des personnes en situation de formation et potentiellement visées par les différents régimes d'aide à la formation.

Notons que ce critère est analogue, mais pas identique, au critère 1 (nombre de bénéficiaires). En effet, entre le critère 4 (nombre de personnes éligibles pour le système) et le critère 1 (nombre de bénéficiaires), auront été éliminées toutes les personnes qui répondent à la condition d'éligibilité, mais dont les revenus ou d'autres particularités font qu'elles n'ont pas droit à la prestation. Par exemple, un ménage peut être locataire et donc faire partie des personnes *éligibles* pour obtenir une allocation logement, mais disposer de revenus importants – et/ou d'un loyer très modeste - qui font qu'il n'obtiendra pas d'allocation logement.



Ainsi, en résumé, la hiérarchisation serait la suivante, en fonction des 4 critères envisagés :

Ordre d'attribution des prestations	Nombre de bénéficiaires	Montants dépensés	Durée du problème visé	«Universalité» du problème visé (éligibilité)
1	SAM	SAM	SAM	SAM
2	SAEA	SAEA	OCL 1	OCL 1
3	OCL 1	OCL 1	SAEA	SAEA

Quel que soit le critère envisagé, on voit que les subsides d'assurance maladie devraient être attribués en premier lieu. C'est la prestation catégorielle qui atteint le plus grand nombre de bénéficiaires (critère 1), dont le budget total est le plus élevé (critère 2), pour un problème durable (critère 3) et qui concerne toute la population (critère 4).

Ensuite, selon le critère envisagé, on trouve soit l'OCL 1 (allocation de logement), soit le SAEA (encouragement à la formation et aux études). Quel critère retenir pour départager ces deux types de prestations ?

Relevons que les critères 1 et 2 reflètent avant tout les moyens financiers que les autorités ont décidé d'investir dans tel ou tel régime sectoriel et ne paraissent donc pas les plus pertinents. Par exemple, si demain il était décidé de diviser par 20 l'effort en matière d'assurance maladie, les subsides du SAM se trouveraient en dernière position pour les critères 1 et 2. Il n'en demeurerait pas moins que le niveau des primes d'assurance maladie resterait un problème durable pour les assurés genevois et qu'il concernerait toute la population.

Des quatre critères envisagés, le groupe de travail estime que ce sont le troisième (durée du problème visé) et le quatrième (universalité du problème visé), qui sont les plus pertinents et les plus en cohérence avec la réflexion engagée et les trois principes énoncés plus haut.

La hiérarchisation proposée est donc la suivante :

- 1) **SAM**
- 2) **OCL 1**
- 3) **SAEA**

On privilégiera donc les prestations plus «universelles», pour lesquelles les conditions d'éligibilité sont plus larges et les problèmes plus durables, pour attribuer ensuite les prestations moins «universelles», pour lesquelles les conditions d'éligibilité sont plus restrictives et les problèmes moins durables



Relevons que la définition du revenu déterminant n'a pas changé : l'on prend toujours en compte tous les revenus, y compris les prestations sociales reçues. Mais, justement du fait que celles-ci sont attribuées dans un ordre précis, le montant du revenu déterminant du ménage se modifie (augmente) au fur et à mesure qu'il reçoit une ou plusieurs prestation(s) catégorielle(s). Ainsi, le revenu est modifié après le versement de chacune des prestations que le ménage obtient.

A la sortie de ce premier « bloc » que sont les prestations catégorielles, le ménage a donc un nouveau revenu déterminant (R1), composé de son (éventuel) revenu initial⁸ (R0), additionné (incrémenté) des (éventuelles) prestations catégorielles (PrestCat) qu'il aura perçues. C'est ce nouveau revenu déterminant (R1) qui sera pris en compte pour examiner si le ménage doit recevoir une prestation de comblement ou pas.

4.5.3 Hiérarchisation des prestations de comblement

Les prestations de comblement examinées sont, rappelons-le, au nombre de trois :

- 5) HG - CASS
- 6) OCPA
- 7) RMCAS

Relevons que les revenus provenant de systèmes d'assurance (chômage, assurance invalidité, perte de gains, etc.) ne seront pas spécifiquement analysés. Ceux-ci sont, bien entendu, pris en compte par le modèle, de par le fait qu'ils font partie du revenu déterminant initial du ménage, mais sont laissés de côté dans la présente analyse dans la mesure où leur versement n'est pas soumis à conditions de revenu. La question des prestations d'assistance versées comme avances sur prestations d'assurance (par exemple les prestations d'avance sur rente AI) devra être analysée dans une étape ultérieure.

Les prestations versées par l'office cantonal des personnes âgées (OCPA) seront examinées ultérieurement. En effet, pour ce qui concerne les prestations complémentaires versées aux rentiers de l'AVS et de l'AI, il convient de relever :

- a) qu'il s'agit d'un régime réservé à certaines catégories de personnes : le critère d'éligibilité est la qualité de rentier AVS ou AI (environ 75 000 personnes à Genève);
- b) qu'il s'agit d'un régime « intégral » (ou « intégré »), dans lequel l'ensemble des besoins des ménages est pris en compte : subsistance, mais aussi logement et assurance maladie. C'est donc un régime « qui se suffit à lui-même » et qui n'a pas besoin de l'apport d'autres prestations catégorielles pour ses destinataires – la question de l'encouragement à la formation devant être analysée spécifiquement ;
- c) qu'en ce qui concerne les prestations complémentaires fédérales, aucune marge de manœuvre n'est laissée aux cantons : le dispositif fédéral s'impose dans toutes ses composantes et il ne peut pas être modifié.

Ce qui précède signifie également, de manière corollaire, que les rentiers de l'AVS et de l'AI n'auront pas accès aux prestations catégorielles concernant le logement et l'assurance maladie : le régime des prestations complémentaires étant conçu pour permettre à ses bénéficiaires de faire face à l'ensemble de leurs dépenses dans ces domaines, il ne faudrait

⁸ A ce stade de l'analyse, rappelons que le groupe de travail suggère que les prestations versées par le SCARPA fassent partie dudit revenu initial.

pas, pour des raisons d'équité, que des rentiers qui n'auraient pas droit aux prestations versées par l'OCPA puissent prétendre à ces prestations catégorielles.

Pour les deux prestations de comblement qui seront donc étudiées (RMCAS et aide sociale), il reste à déterminer laquelle sera examinée en priorité. De fait, la question se pose en des termes précis : le RMCAS est en effet un régime spécifique destiné aux chômeurs en fin de droit. La seule question à se poser sera donc de savoir si la personne a un statut de chômeur en fin de droit. Si oui, elle sera orientée vers le RMCAS. Si non, elle sera orientée vers l'aide sociale.

Relevons encore que l'approche préconisée nécessitera des modifications au niveau de la manière dont est mise en œuvre l'aide sociale aujourd'hui. En effet, les « besoins vitaux », ou dépenses incompressibles comprendront la subsistance, le logement et l'assurance maladie notamment. En contrepartie, on trouvera dans les revenus : les (éventuels) revenus du travail et autres revenus, ainsi que les prestations catégorielles qui auront été versées, notamment pour l'assurance maladie et le logement. La prestation de comblement comblera la différence entre les revenus et les dépenses pris en compte. Le mode de calcul est différent de celui qui est appliqué aujourd'hui, mais le résultat final est le même.



A ce stade, le ménage a donc un (éventuel) revenu initial (R0), qui a été complété par des (éventuelles) prestations catégorielles (PrestCat) pour obtenir un nouveau revenu déterminant (R1). Ensuite de quoi, si son revenu ainsi déterminé (R1) est toujours insuffisant pour lui assurer une vie digne, une prestation de comblement (PrestCombl) lui a été versée (RMCAS ou assistance publique). Suite au versement (éventuel) de cette prestation de comblement, le ménage dispose d'un nouveau revenu déterminant (R2), qui ne se modifie plus. En effet, les prestations suivantes ne consistent pas en des transferts monétaires.

Reste donc à examiner le dernier « bloc » de prestations, à savoir les prestations tarifaires, qui sont accordées en nature sous condition de revenu ou dont les tarifs sont fixés en fonction du revenu.

4.5.4 Hiérarchisation des prestations tarifaires

Pour mémoire, l'analyse porte sur les prestations suivantes (par ordre alphabétique) :

- 8) CDJ
- 9) EMD
- 10) FSASD
- 11) OCL 2
- 12) SAJ
- 13) SdL

Pour ces prestations, la situation devient assez simple : pour chaque régime considéré, auquel les intéressés s'adressent, comme actuellement, en cas de besoin, le revenu pris en considération est le revenu du travail, augmenté des (éventuelles) prestations sociales catégorielles, ainsi que de (l'éventuelle) prestation de comblement. On garantit ainsi le respect du troisième principe, qui consiste à traiter de manière identique des situations de revenus identiques, qu'ils proviennent du travail et/ou de prestations sociales.

On peut démontrer, a *contrario*, que si ce type de prestations intervenait plus tôt dans la hiérarchisation des prestations, on courrait le risque de favoriser les bénéficiaires de prestations sociales. Prenons l'exemple de l'accès à un logement subventionné : un ménage (2 adultes et 2 enfants) a 40 000 F de revenu du travail, qui lui donne droit à un subside d'assurance maladie de 4 000 F annuel. Son revenu final est de 44 000 F. Admettons que le barème d'entrée soit fixé à 42 000 F : si l'examen de l'accès au logement (OCL 2) a lieu avant l'attribution des prestations sociales catégorielles, le ménage aura accès au logement, ce qui serait injuste par rapport à la situation d'une autre famille, qui aurait un revenu du travail de 44 000 F et qui serait écartée de ce logement. En revanche, si l'examen se fait après octroi des prestations catégorielles, comme cela est préconisé, le logement ne sera pas attribué et l'égalité de traitement est garantie.

A ce stade et au sein des prestations catégorielles, il n'y a donc pas d'ordre à prévoir, pour deux raisons principales :

- les prestations sont très différentes dans leur nature et interviennent dans des domaines très variables (des soins dentaires à l'assistance juridique, en passant par les camps de loisirs), au contraire des prestations financières, qui concernent tous les revenus du ménage;
- puisqu'il n'y a pas de transfert d'argent dans le cadre des prestations tarifaires, le revenu du ménage ne se modifie plus. Ainsi, peu importe dans quel ordre les prestations tarifaires sont demandées : il n'y a pas d'inégalité de traitement possible.



Dès lors, on peut résumer l'organisation proposée comme suit, en précisant une nouvelle fois que c'est la seule qui permet le respect des 3 principes posés plus haut :

Ordre d'examen / d'attribution

Bloc 1 : prestations catégorielles

	+	Revenu initial (éventuel) Prestations catégorielles (éventuelles) <i>(dans l'ordre prévu : SAM, OCL 1, SAEA)</i>		R0 + PrestCat
--	---	--	--	------------------

	=	Revenu déterminant après prestations catégorielles		R1
--	---	--	--	----

Bloc 2 : prestations de comblement

	+	Si revenus insuffisants Prestations de comblement <i>(RMCAS ou assistance publique)</i>		+ PrestCombl
--	---	--	--	--------------

	=	Revenu déterminant après prestations catégorielles et prestations de comblement		R2
--	---	---	--	----

Bloc 3 : prestations tarifaires

C'est le revenu R2 qui est pris en compte pour les «prestations tarifaires» (attribution de logements subventionnés, soins à domicile, soins dentaires, camps de loisirs, etc.)

Relevons encore que si les intéressés doivent demander les prestations dans cet ordre, il n'est évidemment pas certain qu'ils les reçoivent toutes, pour différentes raisons :

- les barèmes d'accès aux différentes prestations ne sont pas tous identiques. Ils dépendent du seuil d'intervention que l'Etat a défini pour chacune des prestations. Il est important de souligner que ce seuil est différent d'un régime à l'autre et le restera ! En fonction des caractéristiques propres à chaque groupe familial, il sera donc possible qu'un ménage obtienne une prestation située plus bas dans la hiérarchie, mais pas celle qui la précède. Pour illustrer cet état de fait, on peut imaginer un cas limite dans lequel un ménage n'a pas droit, de peu, à un subside d'assurance maladie (prestation 1). En revanche, le loyer de ce ménage est important et il aura droit à une allocation de logement (prestation 2). Ce qui est intangible, c'est que les prestations sont demandées dans un certain ordre et, si elles sont obtenues, il en est tenu compte dans le revenu déterminant qui servira de base de calcul pour le régime suivant;
- un ménage peut être «éligible» pour une prestation mais pas pour l'autre. Ainsi, certains ménages vont «passer tout droit» au travers de certaines prestations. Par exemple, on pourrait penser à la situation d'une famille qui est propriétaire du logement qu'elle occupe et qui donc n'est pas éligible pour une allocation logement. En revanche, ses enfants sont en formation et sont dès lors éligibles pour une prestation du SAEA.

5. ORGANISATION

Quelques mots sur l'organisation possible de ce qui précède. On pourrait en effet être tenté d'ironiser sur le «parcours du combattant» qu'implique le modèle proposé. A ce sujet, n'oublions pas qu'il en va exactement de même aujourd'hui, sauf que, de surcroît, ce «parcours du combattant» n'est pas fléché ! Actuellement déjà, les citoyens sont «promenés» de guichet en guichet et de service en service. Relevons aussi que la majorité des citoyens n'utilise probablement pas, ou ne demande pas, la totalité de ces prestations

Cela étant, le modèle proposé va idéalement de pair avec une réorganisation souhaitée, en quatre grands volets. Le premier volet (création d'un «service du revenu déterminant») est une condition sine qua non pour la mise en œuvre du modèle, de même que la mise à disposition d'une informatique performante. Les deux autres propositions ne sont pas obligatoires mais donnent toute sa force à la proposition d'organisation.

5.1 Création d'un «service du revenu déterminant» (SRD)

Le nom de travail dit bien ce qu'il veut dire : plutôt que chaque service prestataire calcule, pour lui seul, le revenu déterminant du ménage, celui-ci est calculé de manière centralisée par le SRD. Cela est rendu possible par une définition commune du nouveau revenu déterminant, acquise dans le cadre du premier rapport du groupe de travail. Ce service met à disposition des services prestataires, en ligne, les informations actualisées sur le revenu des ménages. Ce revenu est augmenté immédiatement des prestations catégorielles et/ou prestations de complément dès qu'elles sont accordées. Ainsi, dans la logique d'«une prestation après l'autre», le service prestataire examine toujours la situation du ménage, compte tenu de l'octroi des prestations précédentes (principe 1 : «1 franc est 1 franc», chaque revenu est pris en compte, y compris s'il provient de prestations sociales).

5.2 Informatique

Le modèle proposé présuppose, on s'en doute, la mise à disposition de solutions informatiques performantes et adaptées aux besoins. A ce stade, le groupe ne s'est pas penché spécifiquement sur cette question, mais tient néanmoins à rappeler cette évidence dans le cadre du présent rapport.

5.3 Création de «guichets universels» décentralisés

Plutôt que de renvoyer les citoyens d'un côté et de l'autre du canton, il conviendrait de prévoir des «guichets universels», auprès desquels la situation de la personne pourrait être, en tout cas superficiellement, examinée.

Pour des raisons de masse critique, il paraît évident que les guichets universels ne pourraient pas être trop nombreux. Le canton du Tessin, qui a mis en œuvre un tel système avec succès, compte par exemple 13 guichets «portails» pour l'ensemble de son territoire. Pour le reste (les mises à jour des situations, par ex.), des liaisons informatiques permettraient de relier l'ensemble des services prestataires et le service du revenu déterminant.

Bien entendu, l'Etat devant garantir l'égalité de traitement et une fonction «experte», il est important que des «services experts» demeurent dans les différents domaines concernés. La répartition des rôles entre ces services experts (back office) et les guichets multiservices périphériques devra être précisée et pourra différer d'un régime à l'autre, en fonction des métiers qui sont différents et le resteront. On pourrait aussi imaginer que les guichets multiservices soient de simples «réceptacles» des demandes et que le traitement se déroule entièrement dans les services spécialisés. Au Tessin, le modèle mis en place est un traitement quasiment intégral en périphérie, dans les 13 guichets portails, par le biais d'un logiciel performant. Précisons toutefois que les décisions formelles sont prises par les services spécialisés eux-mêmes, notamment pour des questions d'ordre juridique (voies de recours, etc.).

5.4 Création d'un «organe payeur» unique

A l'heure actuelle, chaque service calcule la prestation due avec sa propre définition du revenu déterminant du ménage. De surcroît, il effectue ensuite le paiement. Or, dès lors que le service du revenu déterminant est responsable de déterminer «en continu» le revenu des ménages, il est évidemment informé des prestations que les services accordent, puisque le revenu est augmenté instantanément des prestations accordées. Dès lors qu'il est informé des prestations accordées, ce service – ou un autre qui lui est relié – pourrait parfaitement effectuer les paiements pour l'ensemble des prestations sociales qui représentent un transfert monétaire (prestations catégorielles et revenus de comblement). C'est aussi le modèle appliqué, avec succès, par le canton du Tessin.

Quant aux prestations tarifaires, elles continueraient d'être «attribuées» par des services spécialisés, à la différence prêt que ceux-ci «s'alimenteront» auprès du service du revenu déterminant pour connaître le revenu déterminant à jour des ménages, servant de référence pour fixer les tarifs, rabais ou prestations en nature. Ces différentes mesures devront s'intégrer au projet de comptabilité financière intégrée (CFI).

6. AUTRES ASPECTS

Le groupe de travail s'est encore penché sur quatre autres questions, en lien avec le modèle proposé.

6.1 Compatibilité avec «l'objectif social» en matière d'assurance maladie ?

Le modèle proposé ci-dessus a l'avantage d'être compatible avec «l'objectif social» que poursuivent les chambres fédérales dans le domaine de l'assurance maladie. Rappelons que cet «objectif social» préconise le modèle suivant : les primes d'assurance maladie ne doivent pas dépasser un certain pourcentage du revenu des ménages. Si les primes dépassent ce pourcentage, la différence exacte doit être prise en charge au titre des subsides d'assurance maladie. Le modèle à l'étude prévoit que ledit pourcentage varie en fonction du niveau de revenu et de la taille du ménage. Les subsides varieraient donc d'un ménage à l'autre, puisque représentant exactement le montant en francs entre la charge réelle des primes et le pourcentage théorique du revenu que celles-ci ne devraient pas dépasser. Quant au revenu pris comme référence, il s'agirait selon toute vraisemblance du revenu imposable selon l'impôt fédéral direct.

Ce modèle «objectif social» – s'il voit le jour – est parfaitement compatible avec ce qui a été proposé ci-dessus. En effet, il est prévu de verser le subside d'assurance maladie en tout premier lieu. Ainsi, que les subsides versés soient du «sur mesure» pour chaque ménage considéré n'y change rien : le(s) subside(s) versé(s) sera(ont) additionné(s) au revenu déterminant du ménage. Que la base de calcul (revenu selon IFD) ne soit pas la même ne change rien non plus au modèle proposé. On peut tout au plus regretter le soupçon de complication – par la référence à un autre revenu initial - que cela introduirait dans un modèle qui sera, pour le reste, transparent et simple.

6.2 Enveloppes fermées ou pas ?

Jusqu'à ce jour, le groupe a toujours raisonné – et c'était son mandat – en terme «d'enveloppes fermées», c'est-à-dire en partant du principe que les montants totaux alloués à chacun des régimes d'aides catégorielles (assurance maladie, logement, etc.) ne devaient pas varier. Une autre hypothèse de travail, à la lumière du modèle proposé, serait d'envisager d'augmenter les enveloppes financières dédiées aux régimes attribués prioritairement – par transfert d'enveloppes provenant des régimes subséquents, notamment l'aide sociale – ce qui permettrait peut-être de se passer en tout ou partie de certains des régimes subséquents. La question mérite d'être débattue, quitte à ce que l'on opte finalement pour le statu quo. Des simulations pourraient éventuellement permettre de tester la validité de cette hypothèse.

Le groupe de travail relève que la mise en œuvre de la hiérarchisation des prestations aura vraisemblablement comme effet des transferts de dépenses d'un régime à un autre, venant relativiser l'objectif initial d'une neutralité «régime par régime», tout en permettant de conserver l'objectif d'une neutralité totale, prise sur l'ensemble des régimes considérés.

6.3 A qui sont effectués les paiements ?

Certains des régimes prévoyant des transferts monétaires destinent les paiements aux bénéficiaires, d'autres aux services «fournisseurs» de la prestation (c'est le cas des subsides d'assurance maladie, comme cela a été relevé plus haut, qui sont versés aux caisses maladie). S'affrontent une logique d'organisation et d'économie et une logique de responsabilisation.

Dans le domaine de l'assurance maladie par exemple, il existe un mécanisme qui fait que l'Etat, ne souhaitant pas payer deux fois la même chose, a décidé de payer les subsides directement aux caisses maladie, celles-ci facturant un prix réduit (du montant du subside) aux assurés.

En effet, il est apparu que de nombreux assurés, malgré la perception du subside, ne payaient pas leur prime. Dès lors, ils devenaient au terme d'un certain laps de temps des assurés insolvable... et leurs primes étaient prises en charge par l'Etat. Si ce mécanisme est peut-être spécifique au régime de l'assurance maladie, la question soulevée mérite débat : si l'on verse une prestation catégorielle en premier lieu, veut-on que l'argent de cette prestation serve spécifiquement au segment de dépense pour lequel elle est prévue ? Ou considère-t-on que le budget du ménage est un tout et que, finalement ce qui compte à la fin du mois, c'est de pouvoir faire l'ensemble de ses paiements ?

6.4 Fiscalité

A ce stade de l'analyse, le groupe de travail ne s'est pas penché sur la question de la fiscalité. Il relève toutefois que le traitement fiscal différencié des différentes prestations sociales (certaines étant fiscalisées, d'autres pas), induit des différences en termes de revenu disponible des ménages, après impôt. Cela apparaît contraire au principe d'égalité de traitement fixé plus haut (1 F est un 1 F) et le groupe se propose d'y revenir ultérieurement, une fois le modèle mis en place.

7. SIMULATIONS

Aux yeux du groupe de travail, il convient de distinguer les simulations portant sur chacun des régimes pris séparément (principalement du point de vue du nouveau revenu déterminant) et les simulations portant sur la mise en œuvre de l'ensemble du système (y compris la hiérarchisation des prestations).

7.1 Simulations sur les différents régimes

Comme précisé plus haut, il ne sera pas possible à moyen terme de mettre en œuvre la nouvelle définition de l'unité économique de référence. Ainsi, il faudra à ce stade modifier uniquement la définition du revenu déterminant, chaque service conservant sa propre définition de l'unité économique de référence⁹.

Concernant le nouveau revenu déterminant, il conviendra, pour chaque prestation, de «basculer» la base de données des bénéficiaires actuels dans une nouvelle base de données, compte tenu du revenu déterminant nouvellement défini. Relevons toutefois que pour certains régimes (typiquement les subsides à l'assurance maladie), il sera à la fois possible de détecter les personnes qui «sortiront» du système (parce que leur nouveau revenu déterminant sera supérieur à l'ancien) et celles qui y «entreront» (parce que leur nouveau revenu déterminant sera inférieur à l'ancien). Ainsi, on pourra repérer à la fois les ménages qui perdront leur droit au subside et ceux qui en gagneront un, en rappelant que seul un ajustement des barèmes permettra de garder la dépense totale constante, pour autant que cette exigence soit maintenue.

⁹ A ce sujet, une analyse complémentaire permettrait de voir s'il existe des divergences importantes ou non dans les définitions que les différents services ont aujourd'hui de l'unité économique de référence.

En revanche, pour d'autres prestations, il demeurera une part d'inconnue, car l'attribution de la prestation dépend d'autres conditions que le seul revenu, autres conditions dont les services n'ont pas connaissance pour la population qui n'est pas actuellement bénéficiaire des prestations. Par exemple, l'allocation logement est calculée sur la base du revenu déterminant certes, mais également sur la base de la taille du logement et du nombre d'occupants. Ainsi, il sera possible, de connaître, parmi les bénéficiaires actuels d'une allocation de logement, lesquels garderont leur prestation et lesquels la perdront, lors du passage au nouveau revenu déterminant. En revanche, il ne sera pas possible de connaître, parmi la population genevoise qui ne bénéficie pas aujourd'hui d'une allocation logement, les ménages qui pourront y prétendre avec le nouveau revenu déterminant. Certains services (le SAEA par exemple) gardent cependant une trace des demandes qui sont refusées, notamment pour cause de revenus excédentaires. Dans ces cas, il serait éventuellement possible de procéder à des simulations sur ces dossiers refusés, pour voir ce qu'il en serait advenu avec le nouveau revenu déterminant. Par ailleurs, les barèmes des différents régimes pourraient être adaptés pour tenir compte du différentiel entre le revenu actuellement pris en compte et le nouveau revenu déterminant.

En résumé, les simulations ne permettront jamais d'écarter toute part d'inconnue. En outre, il conviendra vraisemblablement de travailler, pour certains régimes, sur la base d'échantillons. On ne pourra jamais exclure complètement la survenance de cas «exotiques» (des pertes de droit ou des octrois de droit atypiques), tout comme il en existe aujourd'hui.

7.2 Simulations sur l'ensemble du système

Si les simulations sur les différents régimes, pris individuellement, sont possibles – avec les limites évoquées ci-dessus – il sera plus compliqué encore de procéder à des simulations visant à appréhender les conséquences de l'harmonisation des prestations.

A ce sujet, le groupe préconise de procéder à un important travail manuel, sur la base d'un échantillon de situations prises dans les différents services. Par exemple, tel ménage, qui reçoit aujourd'hui un soutien aux études et une allocation logement – que recevrait-il dans le nouveau régime ? Bénéficie-t-il de prestations tarifaires ? Quel prix les aurait-il payées avec le nouveau système, etc. ?

Une autre possibilité, qui n'a pas la préférence du groupe de travail, consisterait à se passer de simulations sur ce volet là de la réforme et de mettre en œuvre un système de tableaux de bord permettant de corriger les différents systèmes en cas d'écart non souhaité par rapport à la situation actuelle. Ces tableaux de bord pourraient par exemple porter sur les dépenses totales, le nombre de bénéficiaires et leur profil, etc.. Des correctifs (par exemple la modification des barèmes ou le changement d'autres conditions d'accès) seraient alors apportés après coup.

Il faut signaler que les cas de figure seront presque aussi nombreux que le nombre de bénéficiaires des différents régimes. Les simulations ne seront donc jamais exhaustives et risquent d'être très longues et très compliquées.

8. SUITE DES TRAVAUX

Le groupe de travail remercie le Conseil d'Etat de la confiance qu'il lui a témoigné à travers ce mandat et se tient à sa disposition pour poursuivre les travaux.

Il relève toutefois avec force que le travail de milice a atteint ses limites dans ce contexte, les différents acteurs concernés par cette réforme ayant tous et toutes des charges de travail et des responsabilités importantes.

La mise en place d'un tel modèle, si elle devait être décidée par le Conseil d'Etat, nécessite une organisation de projet ad hoc, reposant sur des personnes engagées spécifiquement à cet effet, pour une durée limitée. Le projet est ambitieux et d'importance – il concerne plusieurs centaines de millions de francs de prestations et des dizaines de milliers de citoyens – et le groupe de travail estime qu'il faut se donner les moyens de ses ambitions.

9. PROPOSITIONS A L'INTENTION DU CONSEIL D'ETAT

En fonction de ce qui précède, le groupe de travail suggère au Conseil d'Etat :

- 9.1 de valider les conclusions et réflexions contenues dans le présent rapport, en demandant le cas échéant au groupe de travail des modifications. Ainsi, le présent rapport deviendra l'objectif à atteindre, et toute déviation dans la mise en œuvre devrait être dûment explicitée ;
- 9.2 de mandater le groupe de travail pour rendre un nouveau rapport d'ici au 15 septembre 2003, portant sur les simulations sur la mise en œuvre du nouveau revenu déterminant dans les différents régimes, pris individuellement, étant entendu que la définition de l'unité économique de référence reste différente d'un régime à l'autre ;
- 9.3 de donner aux services concernés, pour ce faire, les moyens nécessaires (notamment informatique et personnel) ;
- 9.4 de rendre ensuite, pour le 31 décembre 2003, un rapport concernant les simulations portant sur la hiérarchisation des prestations, sur la base d'échantillons des bénéficiaires actuels des différents régimes ;
- 9.5 de fournir au groupe de travail, afin de l'aider dans ses travaux, un soutien sous forme d'une équipe de projet, engagée à durée limitée, ou d'un mandat attribué à des tiers.

Si les simulations sont concluantes, le modèle préconisé pourra être mis en œuvre. Cela nécessitera en outre, bien entendu, des modifications législatives et réglementaires. D'ores et déjà, le groupe de travail estime qu'il sera opportun de présenter ces modifications comme un «paquet» au Grand Conseil. En d'autres termes, pour assurer la pérennité et la cohérence du nouveau revenu déterminant, il conviendra à l'avenir de prévoir une unique «loi sur le revenu déterminant l'accès aux différentes prestations sociales», les différentes lois sectorielles (assurance maladie, logement, etc.) devant faire uniquement faire référence à cette nouvelle loi. Ainsi, l'on est assuré que les revenus déterminants ne divergeront pas à l'avenir et que si une modification est apportée au revenu déterminant, elle vaudra pour l'ensemble des régimes.

Annexes :	N° 1:	Tableau «Comparaison de l'unité économique de référence»
	N° 2 (a à f)	Synthèse des réactions de chaque prestataire actuel concerné
	N° 3	Liste des abréviations et présentation synthétique des différentes prestations

Tableau "Unité économique de référence"

Personnes prises en considération	Commentaires	Position unique des membres du groupe de travail
Le titulaire du droit	/	OUI
Le conjoint (marié, séparé ou divorcé), le concubin, avec ou sans enfants en commun * Un statut exclut l'autre * Par concubin, on entend conjoint non marié	1. Avec domicile commun 2. Avec domicile séparé	OUI NON
Les enfants mineurs (par filiation, adoptés ou placés en vue d'une adoption)	1. Si les enfants sont domiciliés chez le titulaire du droit 2. Si les parents de l'enfant mineur sont séparés, ou en cas de garde partagée; le domicile de l'enfant fait foi 3. Si les parents n'ont ni autorité parentale, ni garde ou que les enfants sont domiciliés ailleurs	OUI OUI NON
Les enfants majeurs économiquement dépendants	1. Si l'enfant majeur est domicilié chez le titulaire du droit 2. Si l'enfant majeur a un domicile séparé	OUI NON
Les enfants majeurs économiquement indépendants	1. Si l'enfant majeur est domicilié chez le titulaire du droit 2. Si l'enfant majeur a un domicile séparé	OUI NON
Les parents, ascendants et descendants, les autres degrés de parenté	Si les parents, ascendants et descendants, les autres degrés de parenté sont domiciliés avec l'ayant droit	OUI
Autres personnes	Sauf si les intéressés apportent la preuve de leur indépendance économique les uns vis-à-vis des autres (les critères d'accès au logement restent réservés)	OUI

**Administration fiscale cantonale**

Direction de la taxation des personnes physiques

Le directeur

Hôtel des Finances

Rue du Stand 26

Case postale 3937

1211 Genève 3

Annexe 2 a

**REVENU DETERMINANT LE DROIT
AUX PRESTATIONS SOCIALES
CANTONALES**

Genève, le 12 octobre 2002

La direction de la taxation des personnes physiques (DirPP) a participé et participe régulièrement au groupe de travail mis en place par le Conseil d'Etat par arrêté du 23 mai 2001.

Cette dernière n'est pas directement concernée, mais devra, le moment venu, communiquer les éléments fiscaux nécessaires à l'application des différentes lois sociales.

A ce titre et par rapport au tableau "Unité économique de référence", la DirPP souhaite faire les commentaires suivants au sujet des éléments que l'administration fiscale pourra communiquer :

Le titulaire du droit	Pas de problèmes particuliers pour l'AFC
Le conjoint (marié, séparé ou divorcé), le concubin avec ou sans enfant en commun	Les époux mariés avec domicile commun avec ou sans enfant mineur constitue une "UER fiscale", donc pas de problèmes. Chaque époux séparé et chaque concubin est une "UER fiscale" distincte.
Les enfants mineurs	L'enfant mineur fait partie de "l'UER fiscale" du parent qui en a la garde. Si les deux parents ont la garde et la charge de l'enfant mineur, ce dernier peut faire partie de "l'UER fiscale" des deux parents.
Les enfants majeurs	L'enfant majeur constitue sa propre "UER fiscale".
Les parents, ascendants et descendants, les autres degrés de parenté	Toutes ces personnes constituent une "UER fiscale" distincte.
Autres personnes	Toutes ces personnes constituent une "UER fiscale" distincte.

Compte tenu de ce qui précède, l'administration fiscale cantonale ne pourra, en aucun cas, réconcilier des "UER fiscales" distinctes.

Serge Cornut

Hospice général
Direction générale
Cours de Rive 12
Case postale 3360
1211 Genève 3

Annexe 2 b

REVENU DETERMINANT LE DROIT AUX PRESTATIONS SOCIALES CANTONALES

L'Hospice Général a été régulièrement représenté au sein du groupe de travail mis en place par le Conseil d'Etat par arrêté du 23 mai 2001.

Néanmoins, dans l'état actuel du projet, une étude juridique et comptable complète de la LAP, de la LRMCAS et de la pratique constante de l'HG serait nécessaire pour évaluer les conséquences exactes des changements proposés. Cette prise de position se base sur un premier examen des propositions du groupe.

Le modèle de calcul du revenu déterminant le droit aux prestations sociales présenté dans le rapport du groupe du 10 avril 2002 diffère fortement de ceux prescrits par la LAP et la LRMCAS. Si ce modèle de calcul homogénéise les modes de calcul des deux lois, il entraîne une automatisation de plusieurs mesures d'aide qui ne sont actuellement que complémentaires ou ponctuelles. Il prive également les personnes chargées de l'aide sociale d'outils permettant de stimuler les usagers à reprendre un emploi, comme la franchise sur les gains intermédiaires, la prise en charge de frais d'acquisition du revenu ou la déduction sur les gains d'apprentissages des enfants à charge. En outre, l'absence de prise en compte du loyer dans les déductions conduit à sous estimer sérieusement la situation financière de nombreux ménages.

Les modifications du calcul de la fortune ont de moindres conséquences car tant la LAP que la LRMCAS posent une limite de fortune très basse à Frs. 6000.- par adulte.

La périodicité annuelle du calcul du droit aux prestations pose problème car tant les prestations d'assistance que celles du RMCAS sont temporaires et réajustées chaque mois à la situation réelle de l'utilisateur. Sa stricte application conduirait à nier les situations de détresse auxquelles l'aide sociale répond journalièrement au profit d'un automatisme coûteux.

La nouvelle définition de l'unité économique de référence fixée le 11 octobre 2002 ne tient compte que du domicile légal. Elle néglige ainsi l'obligation d'entretien et la dette alimentaire qui règlent de nombreux cas dans la LAP et la LRMCAS. L'application de cette nouvelle définition entraînerait un changement de situation de ménage pour au moins 13% des dossiers de l'Assistance. Certaines situations de ménage ne seraient quasiment plus prises en compte : communauté de majeurs, cohabitants, colocataires, hébergement provisoire, personnes sans domicile fixe.

Ainsi, le nouveau modèle de revenu déterminant unique serait applicable à une grande majorité des ménages actuellement aidés mais il marginaliserait encore plus certaines personnes particulièrement précarisées et en exclurait certaines de toute aide financière. Il irait ainsi à l'encontre même des objectifs de l'aide sociale.

17 octobre 2002



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Annexe 2 c

**DÉPARTEMENT DE L'AMÉNAGEMENT,
DE L'ÉQUIPEMENT ET DU LOGEMENT****Office cantonal
du logement**

Genève, le 18 octobre 2002

Rue du Stand 26
Case postale 3937
1211 Genève 3
Téléphone 022 / 327 51 55
Télécopieur 022 / 327 40 05

N/réf : MCD/KBS

**REVENU DETERMINANT LE DROIT AUX PRESTATIONS
SOCIALES CANTONALES**

L'Office cantonal du logement (OCL) participe régulièrement au groupe de travail mis en place par le Conseil d'Etat par arrêté du 23 mai 2001, relatif au revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales.

Le premier rapport du groupe de travail, du 10 avril 2002, a été validé par le Conseil d'Etat. Par extrait de procès-verbal du 10 avril 2002, ce dernier a dès lors mandaté le même groupe de travail afin qu'il poursuive ses travaux dans le but de définir l'unité économique de référence, examiner la possibilité de hiérarchiser les différentes prestations sociales et procéder aux simulations sur la base du nouveau revenu déterminant.

Concernant l'unité économique de référence, le groupe de travail a estimé que le critère de référence à prendre en considération est celui du domicile commun (domiciliation légale).

Cette notion étant celle déjà utilisée en matière de prestations étatiques liées au logement, l'OCL ne peut qu'approuver les conclusions du groupe de travail, cette notion de domicile commun ayant au surplus l'avantage de garantir l'égalité de traitement, la clarté à l'égard des administrés et la facilité administrative.

L'OCL tient à souligner que le tableau « unité économique de référence » du 8 octobre 2002 est logique et cohérent dès lors que le même critère a été pris en considération pour tous les groupes de personnes considérés.

Toute exception à la règle de la domiciliation pour définir l'unité économique de référence engendrerait toutefois des inégalités de traitement importantes qu'il conviendra de limiter au maximum. C'est pourquoi l'OCL salue le fait que les personnes n'ayant aucun lien entre elles, appelées « autres personnes » dans le tableau susvisé n'échappent pas à la règle de la domiciliation. Les exceptions à cette règle ne concernant au surplus pas l'accès au logement, l'OCL approuve donc sans réserve ledit tableau.

Karine Bellinazzo Spahni
Directrice



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE
Département de l'action sociale et de la santé
DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ACTION SOCIALE

OFFICE CANTONAL DES PERSONNES ÂGÉES

Genève, le 30 septembre 2002

Annexe 2 d

REVENU DETERMINANT LE DROIT AUX PRESTATIONS SOCIALES CANTONALES

L'OCPA a participé et participe régulièrement au groupe de travail mis en place par le Conseil d'Etat par arrêté du 23 mai 2001.

Dès le début des travaux, et comme a été amené à le faire le Canton du Tessin, les prestations complémentaires fédérales ont été écartées des travaux du groupe.

S'agissant des prestations complémentaires cantonales - dont la loi est à peu de chose près calquée sur la Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI - , il convient de relever que

- le revenu défini s'écarte fortement de celui qui est pris en compte pour le calcul des PCC (prise en compte à 100 % du revenu lié à l'activité lucrative, des allocations d'études, des allocations pour impotents, des versements pour tort moral...),
- la fortune est également déterminée de façon différente (essentiellement la non prise en compte du capital versé à titre de prévoyance et des biens dessaisis) et la part de fortune convertie en revenus définie par le groupe (1/15^e) n'est pas nécessairement adaptée à la population de l'OCPA,
- l'Unité économique de référence est fondamentalement différente de celle qui détermine la communauté retenue pour l'octroi des prestations complémentaires (en bref toutes les personnes vivant sous un même toit).

L'entrée en vigueur du revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales signifiera la disparition des prestations complémentaires cantonales au profit de prestations dont il conviendra de préciser la nature et le seuil d'intervention.

Silvia Bono
directrice

Genève, le 3 décembre 2003



Département de l'instruction publique

**SERVICE DES ALLOCATIONS
D'ÉTUDES ET D'APPRENTISSAGE**
**1 Rue Pécolat - Case postale 2179
1211 GENÈVE 1**

Tél. 022-909.68.20 Fax 022-909.68.49

Le directeur :

Annexe 2 e
**REVENU DETERMINANT LE DROIT
AUX PRESTATIONS SOCIALES
CANTONALES**

Le SAEA a participé et participe régulièrement au groupe de travail mis en place par le Conseil d'Etat par arrêté du 23 mai 2001.

- Le revenu tel que défini est fort différent de celui prévu dans la loi sur l'encouragement aux études et la loi sur l'orientation, la formation professionnelle et le travail des jeunes gens (prise en compte des allocations familiales, des allocations d'études ou d'apprentissage versées l'année précédente : incohérent pour le calcul d'une nouvelle allocation, déductions liées à l'activité professionnelle, déduction des pensions et subsides d'entretien versés, déduction des frais médicaux à charge).
- La fortune à prendre en considération est très différente de celle contenue dans les 2 lois susmentionnées lesquelles ne prévoient pas les distinctions faites dans la nouvelle définition (soit la non prise en compte de la fortune résultant des meubles meublants, du capital versé à titre d'épargne à une institution de prévoyance, la déduction de la valeur capitalisée des rentes viagères).

La constitution du revenu déterminant selon les nouvelles bases de revenu et de fortune sera extrêmement difficile pour les familles d'étudiants à Genève dont les parents (le répondant) est domicilié à l'étranger (les enfants de frontaliers à Genève par exemple avec l'ouverture engendrée par l'Accord sur la libre circulation des personnes).

- L'unité économique de référence retenue (toutes les personnes vivant sous le même toit et réunies par un lien familial ou économique) est fondamentalement différente de celle qui est actuellement prévue pour l'octroi des allocations d'études et d'apprentissage.

En effet, toute la philosophie de l'aide individuelle à la formation est axée sur le principe de la subsidiarité découlant des obligations d'entretien qui incombent aux parents en faveur de leurs enfants mineurs ou majeurs en formation. C'est le cas à Genève comme dans l'ensemble des autres cantons. Cela signifie que la constitution d'un groupe familial d'un ayant droit n'est pas liée à une condition de "toit" (domicile) mais aux liens juridiques qui unissent la famille. Cela a pour conséquence que les membres d'une famille qui vont constituer un groupe familial ne partagent bien souvent pas le même toit.

La nouvelle unité économique de référence n'est donc envisageable que pour les étudiants et apprentis qui sont soit mariés ou indépendants économiquement (selon les 5 critères cumulatifs de la LEE). Cette population représente environ 20 % des allocataires.

Denis KAUFMANN



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE
Département de l'action sociale et de la santé

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ACTION SOCIALE
SERVICE DE L'ASSURANCE-MALADIE

Genève, le 3 décembre 2003

Annexe 2 f

REVENU DETERMINANT LE DROIT AUX SUBSIDES D'ASSURANCE MALADIE

Le SAM participe au groupe de travail mis en place par le Conseil d'Etat sur le revenu déterminant depuis le 30 avril 2002.

1. Actuellement, les ayant-droits à un subside d'assurance-maladie sont déterminés en fonction de leur « revenu déterminant » fiscal et de leur fortune imposable. Cette procédure a permis d'attribuer automatiquement l'aide de l'Etat en matière d'assurance maladie à environ 165 000 personnes par année, depuis 1996.
2. L'unité économique de référence proposée par le groupe de travail s'éloigne sensiblement de la notion de « contribuable » au sens de l'AFC.
3. Elle coïncide pour :
 - l'ayant droit, majeur et indépendant.
 - le conjoint (légal)
 - les enfants mineurs à charge
4. Elle diffère :
 - lorsque l'unité économique de référence n'est par légalement reconnue
 - le concubin est un contribuable indépendant
 - l'enfant majeur est un contribuable
 65 000 ayants droits sont des personnes seules
 - lorsque les membres de l'unité économique de référence sont des contribuables à part entière
 - enfants majeurs économiquement indépendant
 - parents, ascendants et descendants,
 - autres personnes
5. A la différence des autres prestations sociales, historiquement à Genève le subside d'assurance-maladie ne fait pas l'objet d'une demande spécifique du futur ayant droit. L'introduction de la nouvelle notion « d'unité économique » différente de celle fondée sur la loi fiscale, obligera à une révision du mode de distribution actuelle, plus particulièrement à réenvisager le bien-fondé d'une distribution automatique du subside.
6. Il est nécessaire de relever que, parallèlement à l'étude menée à Genève, des initiatives parlementaires et gouvernementales sont entreprises au niveau national pour élaborer de nouveaux systèmes d'attribution des subsides d'assurance-maladie ou de financement de l'assurance-maladie.

Thérèse Laverrière

ANNEXE 3 : liste des abréviations et présentation synthétique des différentes prestations

Abréviation	Nom complet	Genre de prestation	Nombre de bénéficiaires	Dépenses totales (francs)
1. CAFNA	Caisse d'allocations familiales pour les non actifs	Allocations familiales pour les personnes non actives	5'000	11'878'582
2. CDJ	Clinique dentaire de la jeunesse	Rabais sur les soins dentaires	6'000	
3. EMD	Ecole de médecine dentaire	Réduction des frais dentaires		
4. FSASD	Fondation des services d'aide et de soins à domicile	Prestations d'aide et de soins à domicile	15'459	78'826'819
5. HG - CASS	Hospice général - centres d'action sociale et de santé	Assistance publique	8'652	112'280'603
6. OCE-MC	Office cantonal de l'emploi : service des mesures cantonales	Allocations de retour en emploi, emplois temporaires cantonaux, stages en entreprises, etc.	1'113	34'935'300
7. OCL 1	Office cantonal du logement (allocations de logement)	Allocation de logement	4'945	19'419'432
8. OCL 2	Office cantonal du logement (attribution de logements subventionnés)	Mise au bénéfice de logements subventionnés	22'770	79'000'000
9. OCPA	Office cantonal des personnes âgées	Prestations complémentaires AVS/Al fédérales et cantonales et assistance publique pour les personnes âgées	22'637	383'739'190
10. RMCAS	Service du revenu minimum cantonal d'aide sociale (dépend de l'Hospice général)	Assistance aux chômeurs en fin de droit	758	20'882'996
11. SAEA	Service d'allocations d'études et d'apprentissage	Allocations d'études et d'apprentissage, prêts, exonération de taxe, remboursement de taxes et d'écolage, chèques formation, allocations d'encouragement à la formation	11'236	36'818'685
12. SAJ	Service de l'assistance juridique	Prise en charge des honoraires d'avocat et des frais de procédures (administratives, civiles et pénales)	2'630	6'320'442
13. SAM	Service de l'assurance maladie	Subside assurance-maladie (A, B, C) ou paiement intégral de la prime d'assurance (OCPA, Hospice général et RMCAS)	165'000	2'450'000'000
14. SCARPA	Service d'avance et de recouvrement des pensions alimentaires	Avance des pensions alimentaires	1'001	8'247'000
15. SoL	Service des loisirs	Rabais pour les camps de vacances	492	19'530

Nota bene : les données en italique sont issues des services concernés et reprennent les renseignements du rapport de gestion 2002 du Conseil d'Etat. Les autres données sont issues du rapport de la CEPP. Le groupe de travail relève que plusieurs de celles-ci lui semblent erronées, mais il n'a pas été matériellement possible de les vérifier