

*Date de dépôt: 29 novembre 2004*

*Messagerie*

## **Rapport**

**de la Commission des finances chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LaLAMal) (J 3 05)**

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

### **Rapport de M. Pierre Weiss**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

**Les subsides versés au titre de l'assurance-maladie aux étudiants de moins de 25 ans doivent-ils obéir à une logique d'arrosage automatique, quelle que soit la situation financière de leurs familles, ou au contraire à une logique de ciblage en fonction des besoins, et donc de leurs possibilités financières réelles ainsi que de celles de leurs proches ?** Telle est la question de fond que soulève l'examen du projet de loi 9370 déposé par le Conseil d'Etat. Un projet qui comble une lacune de la loi rappelée à plusieurs reprises, dans le passé, par d'aucuns, dont le rapporteur de majorité.

Cette question a fait l'objet des débats de la Commission des finances en sa séance du 24 novembre 2004 tenue sous l'experte présidence de M. David Hiler. Les débats ont bénéficié des explications de M<sup>me</sup> Martine Brunshwig Graf, conseillère d'Etat, ainsi que des précisions apportées par le DASS à la demande des commissaires ; ils ont été tenus en présence de M. Jean-Paul Pangallo, directeur du budget, et de ses collaborateurs, MM. Yves Fornallaz et Olivier Christin, ainsi que de MM. Jean-Philippe Sturiale et Pierre

Debieux, de l'Office du personnel de l'Etat. Le procès-verbal a été fidèlement rédigé par M<sup>me</sup> Nicole Seyfried. Le rapporteur remercie chacun de son apport aux travaux.

### **Considérations de l'exposé des motifs**

L'automatisme de l'attribution des subsides au titre de l'assurance-maladie se fait sur la base du revenu déterminant défini par la législation fiscale. Elle bénéficie à juste titre aux assurés de condition économique modeste. Mais le système, simple et donc peu coûteux dans son fonctionnement, n'est pas sans créer des distorsions, comme le reconnaît le Conseil d'Etat, dans la suite de l'évaluation menée par la Commission externe d'évaluation des politiques publiques en février 2000 qui avait mis l'accent sur deux catégories de bénéficiaires non justifiées au nom de la justice sociale. La modification de la LaLAMal, du 1<sup>er</sup> juillet 2004, a éliminé des rangs des bénéficiaires les personnes disposant d'une fortune ou d'un revenu bruts importants. Restent les jeunes adultes de moins de 25 ans vivant chez des parents aisés ; ceux-là font précisément l'objet des modifications proposées par le présent projet.

Le projet de loi 9370 dispose toutefois que ces jeunes adultes continueront d'avoir droit aux subsides dès lors que leur situation économique le justifie. L'automatisme est donc supprimée, pour céder la place à un examen sur requête des cas individuels. Plusieurs cantons procèdent de la sorte, dont Vaud, qui prend en compte la situation économique des parents, Neuchâtel, qui exclut de la catégorie des bénéficiaires de subsides les adultes ayant un revenu inférieur à 15 000 F, ou encore Berne, qui fait de même avec les personnes de moins de 30 ans et dont le revenu déterminant est inférieur à 12 000, dans la mesure où les parents sont tenus par les dispositions du code civil qui prévoit la fourniture de prestations d'entretien. Pour le Conseil d'Etat, ce qui est pratiquement possible dans d'autres cantons doit l'être aussi à Genève.

L'économie du projet de loi 9370 prévoit donc de supposer, à l'article 20, alinéa 3, que les jeunes de moins de 25 ans disposent de moyens suffisants, sous réserve de la preuve du contraire ; ce faisant, il supprime l'automatisme de l'octroi. Par souci de clarté, il ajoute, à l'article 21, alinéa 1, que l'octroi du subside est refusé même si le revenu ne dépasse pas les limites fixées par voie réglementaire par le Conseil d'Etat dès lors que, à la suite de l'examen du cas, d'autres éléments, dont la situation économique des parents, font jouir le requérant d'une capacité économique suffisante. Enfin, l'article 23, alinéa 5, réserve ce dispositif aux jeunes de moins de 25 ans.

## Discussion et votes

Des débats se dégagent trois positions correspondant aux trois rapports.

Un commissaire de l'AdG, rapporteur de minorité, s'oppose au présent projet de loi au motif que les revenus élevés devraient davantage être mis à contribution<sup>1</sup>. Il met aussi en doute la sincérité de l'appui de la droite au présent projet de loi.

Un commissaire PS, auteur d'un autre rapport de minorité, fait part de son accord sur le fond, mais n'est pas favorable aux modalités réglant la suppression de l'automaticité de l'octroi.

Pour un commissaire Ve, le présent projet de loi pénalise les familles, même lorsqu'elles sont très aisées. Elle annonce un amendement pour conserver l'automaticité pour les jeunes dont les parents sont au bénéfice de subsides.

Un commissaire R souligne que ce projet de loi, dont il est attendu une économie de 8 millions de francs, met le doigt sur les ambiguïtés résultant des différentes définitions de la majorité, dont la majorité pénale. Concernant plus particulièrement la suppression de l'automaticité prévue par l'article 25, alinéa 3, il considère que celle-là est juste dès lors que les jeunes concernés sont en mesure de comprendre les dispositions légales et d'entreprendre les démarches qu'elles prévoient.

Le rapporteur L de majorité relève en outre que ce projet de loi réoriente l'octroi des subsides vers un ciblage bienvenu. Il ajoute que l'obtention des prestations prévues par l'AVS exige aussi le dépôt d'une demande.

Un commissaire AdG imagine les effets pervers qui pourraient résulter de l'adoption de ce projet de loi, en poussant les enfants de parents aisés à quitter le domicile familial pour se voir octroyer différentes aides, dont les indemnités de chômage, l'allocation de logement et le subside de l'assurance-maladie. Il met donc en doute les économies potentielles et met en garde contre la désolidarisation familiale.

Le président Ve et un commissaire S s'interrogent sur le coût administratif du traitement des nouvelles demandes.

---

<sup>1</sup> *Le présent rapport de majorité, se basant sur le procès-verbal non approuvé de la séance de la commission, se borne à résumer les déclarations telles que retranscrites. On peut supposer que le commissaire AdG ait voulu dire exactement le contraire. Son rapport fournira au lecteur la possibilité de mieux comprendre son intervention en levant toute ambiguïté.*

Le président Ve souligne que le jeune est amené par ce projet de loi à donner des renseignements qui ne le concernent pas lui-même, mais ses parents. Un commissaire L rétorque que l'octroi des bourses universitaires exige aussi la fourniture de données concernant la situation des parents.

La présidente du Département des finances (DF) observe que tous les jeunes ne font pas preuve d'une retenue maximale lorsqu'il s'agit d'obtenir des aides étatiques, à commencer par les allocations de chômage. Elle relève aussi que le canton de Genève se caractérise par l'importance de ses dépenses dans le domaine des subsides à l'assurance-maladie.

**A ce point du débat, le président procède au vote d'entrée en matière. Celle-là est acceptée par 8 voix (Entente + UDC) contre 2 (AdG) et 5 abstentions (3 S, 2 Ve).**

Des renseignements complémentaires ayant été apportés, le débat, ajourné, reprend.

La présidente du DF commence par démonter l'argumentation de l'effet pervers suggérée par un commissaire AdG. Même en cas de domicile séparé, l'octroi du subside est refusé si le revenu déterminant est inférieur à 13 000 F, car il suppose que la personne concernée ne dispose pas du minimum vital.

Sur la question de l'automatisme, elle ajoute qu'à teneur de la loi actuelle, l'annonce des démarches pour l'octroi du subside est faite aux personnes sur la base de leurs déclarations d'impôts. En outre, la décision d'octroi est prise sur la base de la preuve du domicile commun avec les parents. En cas de domicile séparé, le subside est accordé si le revenu est supérieur à 13 000 F.

Un commissaire S relève que le subside est donc accordé après un double tri : le domicile indépendant et le revenu, ce qui permet à un jeune avec un revenu de 20 000 F vivant seul de recevoir un subside quand bien même il bénéficierait d'aides familiales.

Un commissaire L relève l'application compliquée des dispositions prévues par ce projet de loi qui ne met pas fin à toutes les ambiguïtés ; il mentionne notamment les dons en nature.

Le rapporteur L se demande si les distorsions ne sont pas plus importantes avec le système actuel. Il suggère d'être attentif à un accroissement de la décohabitation familiale dans le futur.

Quant au coût du nouveau système, il est estimé par le DASS à 100 000 F.

Une question sur les économies réelles du nouveau système qui tiennent compte des divers subsides et de leur incidence fiscale via les primes d'assurance-maladie ne peut recevoir de réponse autre que théorique.

Le président procède alors au vote.

**L'article 1 souligné est approuvé sans opposition, et donc les articles 20, alinéa 3, 21, alinéa 1 et 23, alinéa 5.**

**L'article 2, qui fait l'objet d'un amendement du Conseil d'Etat<sup>2</sup> stipulant que l'adoption de cette loi est une condition du vote du budget 2005 et qu'elle entrera en vigueur en même temps que le budget est approuvé par 8 voix (3 L, 2 PDC, 2 R, 1 UDC) contre 6 (2 Ve, 2 S, 1 AdG), et une abstention (1 S).**

**Au vote d'ensemble, le projet de loi 9370 est approuvé par 8 voix (3 L, 2 PDC, 2 R, 1 UDC) contre 6 (2 Ve, 2 S, 1 AdG), et une abstention (1 S).**

Deux rapports de minorité sont annoncés.

---

<sup>2</sup> Voir sur ce point le rapport de majorité du projet de loi 9366.

## **Projet de loi (9370)**

### **modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LaLAMal) (J 3 05)**

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

#### **Art. 1      Modification**

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. 20, al. 3 (nouveau)**

<sup>3</sup> Les assurés ayant atteint leur majorité avant le 1<sup>er</sup> janvier de l'année civile et jusqu'à 25 ans révolus sont également présumés n'étant pas de condition économique modeste, à moins qu'ils ne prouvent que leur situation justifie l'octroi de subsides. Le Conseil d'Etat fixe les revenus et la fortune qui doivent être pris en compte pour déterminer le droit aux subsides.

#### **Art. 21, al. 1 (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> Sous réserve des assurés visés par l'article 20, alinéas 2 et 3, le droit aux subsides est ouvert lorsque le revenu déterminant ne dépasse pas les limites fixées par le Conseil d'Etat.

#### **Art. 23, al. 5 (nouvelle teneur)**

<sup>5</sup> S'agissant des assurés visés par l'article 20, alinéas 2 et 3, lorsque leur situation économique justifie l'octroi de subsides, ils peuvent présenter une demande dûment motivée, accompagnée des pièces justificatives, au service de l'assurance-maladie.

#### **Art. 2      Entrée en vigueur**

<sup>1</sup> L'adoption de cette loi est une condition du vote du budget 2005.

<sup>2</sup> Elle entrera en vigueur en même temps que le budget 2005.

*Date de dépôt : 30 novembre 2004*  
*Messagerie*

## RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

### **Rapport de M. Jean Spielmann**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

#### **Travaux de la commission**

La Commission des finances chargée d'examiner le projet de loi 9370 du Conseil d'Etat modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LaLAMal) a examiné ce projet de loi, au cours de deux séances les 17 et 24 novembre 2004, sous la présidence successive de MM. Bernard Lescaze et David Hiler. Les notes de séances ont été prises avec précision et compétence par M. Yves Piccino.

#### **Rappel des faits**

Le 30 septembre 2004 le Conseil d'Etat déposait un projet de loi modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie. Ce projet de loi remettait en cause l'attribution automatique des subsides d'assurance-maladie aux assurés de condition économique modeste. Il s'agit pourtant d'un système simple, qui présente un rapport très favorable entre les prestations versées et les coûts de gestion nécessaires à ce versement. C'est sous le prétexte des distorsions qu'elle peut entraîner que l'automatisme est remise en cause.

La modification de la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LaLAMal), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2004, abolit l'automatisme des subsides d'assurance-maladie pour les personnes qui disposent d'une fortune brute ou d'un revenu brut importants ce qui peut parfaitement se justifier ; par contre le projet de loi du Conseil d'Etat a pour but d'abolir l'automatisme des subsides afin d'éviter que des familles reçoivent des subsides pour leurs enfants. Les jeunes adultes de 19 à 25 ans révolus seront exclus de l'automatisme de l'attribution des subsides d'assurance-maladie.

L'octroi de subsides étant réservé aux assurés de condition économique modeste, le projet de loi du Conseil d'Etat pose la présomption que les assurés âgés entre 19 et 25 ans révolus ne remplissent pas cette condition, sous réserve de la preuve du contraire, notamment à ceux qui vivent encore chez leurs parents. Autre inconvénient, et argument en faveur de l'automatisme, dans le cadre de la demande de subside, le jeune peut être amené à fournir des renseignements qui ne le concernent pas lui-même, mais ses parents.

## **Audition du Département de l'action sociale et santé**

### ***Présentation du chef du département***

Au cours de sa séance du 17 novembre 2004, M. Unger, chef du département, a présenté à la Commission des finances les changements structurels du budget du DASS au travers de 5 projets de loi liés au budget et deux autres mesures. Parmi ces 7 projets figure le projet de loi modifiant la loi d'application cantonale sur la loi sur l'assurance-maladie. Un rapport de la CEPP en 2000 parlant du principe de l'automatisme le présentait comme « un certain effet d'aubaine ». Certains revenus de contribuables jeunes ne sont pas plausibles car ils gagnent trop peu pour vivre, et reçoivent de l'argent de leurs parents. Exclure une partie des jeunes des subsides permettra de faire une économie estimée à 8 millions de francs.

### ***Débat de la commission***

Nous considérons que ces estimations ne tiennent pas compte de réalités de ce qui va se passer si les jeunes qui font leurs études en vivant chez leur parents vont se voir supprimer les subsides. Le risque est grand qu'ils quittent leurs parents pour prendre un appartement et obtenir des subsides plus importants que s'ils étaient restés chez leurs parents.

### ***Position des partis***

Les représentants du PS sont sur le fond d'accord avec ce projet de loi mais pas avec la suppression de l'automatisme, raison pour laquelle ils s'abstiendront pour l'entrée en matière sur ce projet de loi.

Les Verts sont défavorable au projet de loi 9370, estimant qu'il pénalise les familles. Les Verts proposent un amendement partant du principe que tous les jeunes ne sont pas forcément aisés. Il faudrait au moins que les jeunes dont les parents sont au bénéfice des subsides puissent aussi en bénéficier.



Les Radicaux et les Libéraux relèvent qu'au-delà de l'économie de 8 millions de francs que générerait ce projet de loi, il est juste qu'il n'y ait pas d'automatisme, les gens ne sont pas forcément ignorants et sont capables de faire eux-mêmes la demande de subsides.

### ***Conclusions de l'AdG***

Mesdames et Messieurs les députés, si ce projet de loi entre en vigueur, il pourrait inciter les jeunes encore en études et vivant chez leurs parents à devenir indépendants pour pouvoir bénéficier de diverses aides, comme les indemnités de chômage, l'allocation de logement et aussi le subside à l'assurance-maladie. Cela pourrait donc amener à une désolidarisation de la famille.

Ce projet de loi, au lieu de générer des économies, va au contraire avoir des conséquences négatives sur le plan financier et multiplier les effets négatifs pour la vie des familles, sans parler du coût en heures de travail du traitement des nouvelles demandes.

Mesdames et Messieurs les députés, au bénéfice de ces explications, vous comprendrez aisément les motifs pour lesquels les députées et les députés de l'Alliance de Gauche voteront contre ce projet de loi.

### **Vote de la commission**

L'entrée en matière du projet de loi 9370 est acceptée

Par 8 oui (Entente + UDC)

Contre 2 non (AdG)

et 5 abstentions (3 S, 2 Ve)

### ***Vote article par article***

Le projet de loi fait l'objet d'un amendement du Conseil d'Etat qui accepte par 8 voix contre 6, stipulant que l'adoption de cette loi est une condition du vote du budget 2005 et qu'elle entrera en vigueur en même temps que le budget 2005.

### ***Vote d'ensemble***

Le projet de loi 9370 modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LaLAMal) est approuvé par :

***8 voix (1 UDC, 3 L, 2 PDC, 2 R) contre: 6 (2 Ve, 2 S, 1 AdG)***

***Et une abstention: 1 (1 S)***

Date de dépôt : 2 décembre 2004

Messagerie

## RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

### Rapport de M. Alberto Velasco

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Le projet de loi qui nous est proposé a pour objectif de contribuer au rétablissement de l'équilibre budgétaire dans le cadre du plan financier quadriennal adopté par le Conseil d'Etat. Il permet, s'il était adopté, une économie de 8 millions de francs. Il s'inscrit dans le ciblage des allocations sociales.

En effet, à son article 20, alinéa 3, il indique que les assurés ayant atteint leur majorité avant le 1<sup>er</sup> janvier de l'année civile et jusqu'à 25 ans révolus sont ***également présumés n'étant pas de condition économique modeste, à moins qu'ils ne prouvent que leur situation justifie l'octroi de subsides.*** Ainsi, il abolit l'automatisme, pour les jeunes adultes, 19 à 25 ans révolus, de l'attribution de l'assurance-maladie. Désormais ils devront prouver que leur situation économique est précaire pour qu'ils puissent retrouver leur droit au subside.

Ce projet pénalise les familles, car il incitera les jeunes encore en études et vivant chez leurs parents à devenir indépendants pour pouvoir bénéficier du subside de l'assurance maladie et aurait comme conséquence une désolidarisation des familles. Sans compter le nombre de logements supplémentaires occupés par ces jeunes, qui auraient pu rester chez leurs parents. Mais si, par ailleurs, leur revenu est inférieur à 13 000 F par an, les subsides ne sont pas accordés, ce montant de 13 000 F ayant été choisi comme étant le montant minimum vital en deçà duquel le jeune ne pourrait pas vivre seul. C'est un critère totalement arbitraire car des étudiants, logeant dans une chambre, sont contraints parfois à vivre avec de tels revenus !

Si le jeune vit chez ses parents, les revenus déterminants des parents et du jeune sont additionnés, car il est considéré comme un enfant à charge. Ainsi, certains parents pourraient inciter, de par le cumul des revenus et l'imposition

qui s'ensuivrait, leurs enfants à quitter leur domicile. Car non seulement il perdrait le subside mais pourrait voir leurs impôts augmenter.

On apprend, lors de nos travaux en commission, que les jeunes de moins de 25 ans dont la famille ne touche pas de subside ou qui ont trop de revenu ne touchent pas le subside. Par conséquent, avec les dispositions actuelles, il y a déjà une sélection qui est faite par le Département des finances. Alors, pourquoi introduire ce projet de loi ? Et de ce fait les 8 millions d'économie escomptés ne seront-ils en réalité bien inférieurs et les coûts de traitement administratif ne vont-ils pas effacer cette économie ?

Le cas suivant peut aussi se présenter. Un jeune déclarant 20 000 F de revenu peut vivre indépendamment, mais cela ne veut pas dire que les parents ne l'aident pas et cela ne l'empêcherait pas de toucher le subside. Ce critère favoriserait donc les étudiants aidés par leurs parents avec un domicile séparé. Par contre, l'étudiant moins aisé qui reste chez ses parents doit passer par différents critères et est confronté à un risque de perte des subsides. On peut constater que ce projet introduit des effets pervers difficilement contrôlables.

Un autre aspect relevé par un commissaire démontre que tous les effets pervers de cette loi n'ont pas été détectés et évalués. En effet, le fait que les familles qui reçoivent des subsides, entraîne une diminution du montant déductible lié aux assurances maladie et, cela a pour effet de provoquer une augmentation des impôts. Or ces éléments ne trouvent de réponse de la part du Département des finances car, selon sa présidente, le projet de loi touche des phénomènes complexes en matière de paiement des impôts. L'entièreté des primes d'assurance maladie est déductible des impôts. Mais la situation n'est actuellement pas claire pour les personnes qui déclarent l'entièreté de leur assurance maladie tout en touchant des subsides.

Il y a aussi cette ambiguïté relevée par un commissaire. La loi détermine le montant qui permet d'avoir une aide, mais dans le cadre d'une famille unie, il n'est pas question des revenus en nature sous forme de don des parents. Par conséquent dans ce cas, il y a un biais dans la loi, car les jeunes devraient déclarer leurs revenus en nature.

Par conséquent, Mesdames et Messieurs les députés, l'application de cette loi est compliquée en raison des liens économiques entre les parents et les enfants qui ne sont pas toujours bien explicités. Et, on peut se demander si la possibilité de distorsion mise en évidence est plus négative que le système actuel où des enfants appartenant à des familles aisées reçoivent des aides

pour leurs enfants. Ne faudrait-il pas appliquer la loi républicaine qui veut que chaque citoyen ou citoyenne contribue aux recettes de l'Etat proportionnellement à son revenu et sa fortune et qu'ensuite, parce qu'il a contribué, comme tout un chacun, et au nom de la laïcité économique, il bénéficie des prestations afférentes à son statut de citoyen contribuable ?

En conclusion, Mesdames et Messieurs les députés, **le groupe socialiste** pour les motifs qui vous ont été exposé ci-dessus, **refusera** l'entrée en matière de ce projet de loi.