

Date de dépôt: 7 décembre 2004

Messagerie

Rapport

de la Commission des finances chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat ouvrant un crédit quadriennal (2005-2008) de 364 512 749 F destiné à financer l'aide et les soins à domicile

Rapport de M. Philippe Glatz

Mesdames et

Messieurs les députés,

Le présent projet de loi déposé le 4 octobre 2004 a pu être traité par votre Commission des finances le 17 novembre 2004, dans sa séance de 20 h, sous la présidence efficiente de M. David Hiler, en présence de M^{me} Martine Brunschwig Graf, présidente du Département des finances.

La Commission des finances a été assistée dans ses travaux par M. Jean-Paul Pangallo, directeur du budget de l'Etat au Département des finances, accompagné lui-même de plusieurs de ses collaborateurs. M. Yves Piccino a tenu les notes de séances. Qu'ils soient tous ici remerciés de leur précieux concours.

Discussion

Le présent projet de loi a pour but de permettre d'apporter le financement nécessaire à la mise en application de l'aide et soins à domicile, dans le cadre d'un nouveau crédit quadriennal portant sur les exercices 2005 à 2008 inclus.

L'exposé des motifs accompagnant le présent projet de loi ayant déjà donné tous les détails relatifs à la genèse de la loi ainsi que de nombreuses explications concernant son application jusqu'à ce jour, nous nous bornerons ici à reprendre pour l'essentiel les questions qui furent débattues ou explications complémentaires qui furent apportées, dans le cadre de la Commission des finances.

En préambule, il convient de souligner que, de manière générale, le Conseil d'Etat considère que la législation votée en 1992, révisée en 1996 et 2001, a permis d'obtenir des résultats clairement positifs, répondant aux besoins des clients de l'aide et des soins à domicile.

Nul ne songeant à remettre en question le principe de l'aide et soins à domicile, le débat a porté, en premier lieu, sur le mode de financement choisi. Il est remarqué qu'en couverture partielle des dépenses prévues, la perception d'un centime additionnel est à nouveau proposée, ainsi qu'il est mentionné dans l'article 6 de la loi.

Du principe d'une couverture par le centime additionnel

Un commissaire fait remarquer qu'il est opposé au centime additionnel, considérant que cette perception n'est plus limitée dans le temps puisque c'est la quatrième fois que l'on demande de proroger cette pratique. De son point de vue, un impôt affecté de telle manière n'est pas très respectueux du principe consistant à ce que l'impôt soit prélevé en fonction de la capacité contributive de chacun. La question est donc posée d'intégrer totalement la couverture de l'aide et soins à domicile au budget général de l'Etat.

Au nom du Conseil d'Etat, M^{me} Brunschwig Graf rappelle qu'une telle allocation des ressources fut initialement acceptée démocratiquement. Vouloir se passer aujourd'hui d'une telle perception aurait pour conséquence immédiate d'enlever 22 millions de recettes au budget. Madame la ministre des Finances s'accorde cependant à penser que ce débat pourrait être traité de façon plus globale et qu'il devrait être possible d'intégrer ce type de réflexion dans le cadre de la révision de la LIPP. A ce titre, il est relevé que le financement de l'OCPA relève lui-même d'une même problématique.

Un autre commissaire, juriste émérite, souhaiterait savoir si l'article 6 doit être soumis au référendum obligatoire.

Le Département des finances s'étant effectivement posé la même question, plusieurs juristes ont été interrogés à fin d'avis. La Chancellerie ainsi que les juristes consultés ont tous conclu que l'article 6 est une forme de prorogation. Il ne s'agit donc pas d'un nouvel impôt. Le Conseil d'Etat a tranché en ce sens, reconnaissant que la question pouvait se discuter. Il est précisé que l'analyse a été conduite de façon approfondie.

Au vu de ces explications, il est apparu que seule la question d'un référendum facultatif peut rester ouverte, étant précisé que si un amendement était déposé pour modifier l'article 6, il provoquerait immédiatement un référendum obligatoire.

De l'allocation et de la répartition du crédit

Revenant sur les montants prévus au titre du financement, un commissaire rappelle que les crédits alloués sur la période précédente étaient supérieurs. En conséquence, il se demande si la nécessité de soins à domicile a diminué ou si les charges y relatives sont aujourd'hui moindres. La question de la suffisance des montants inscrits dans le cadre du crédit quadriennal proposé est donc posée.

Au nom du Conseil d'Etat, il est rappelé qu'un rapport d'évaluation sur l'application de la loi sur l'aide à domicile va être déposé prochainement. Ce rapport constructif, mais néanmoins critique, semble démontrer qu'il pourrait y avoir une meilleure utilisation des deniers publics pour ce qui concerne des aspects effectifs de l'organisation. Le Conseil d'Etat ne propose donc pas pour l'instant d'inscrire des montants plus importants dans le budget quadriennal.

Un quatrième commissaire s'interroge dans un autre sens à propos des montants inscrits au titre du financement quadriennal. Il se souvient que le financement des soins à domicile avait été justifié par le fait que ceux-ci permettaient de contenir les coûts de l'hôpital. L'exposé des motifs du projet de loi ne fait pas référence aux dépenses de l'hôpital pour la période 2000-2003. Selon lui et sauf erreur, les deux budgets y relatifs ont connu une progression.

Il lui est répondu que le nombre de lits disponibles à l'hôpital a bien diminué pendant la période d'application des soins à domicile. La loi relative à la mise en application des soins à domicile fut un élément important pour le permettre. Elle a rendu possible un réel transfert de charges. Aujourd'hui, avec l'augmentation de la population et les accords transfrontaliers, un appel accru à l'hôpital est incontestable. Il se justifie différemment. Par ailleurs, le fait d'avoir connu un moratoire sur les EMS a conduit à ce que l'hôpital puisse se trouver parfois dans l'obligation de jouer le rôle de relais pour des personnes qui ne trouvent pas de place en EMS. Ainsi, il n'est pas possible, à ce jour, de proposer conjointement une diminution de la subvention à l'hôpital. Le Conseil d'Etat a cependant pour objectif de mieux comprendre comment s'organise le système dans son ensemble, en tenant compte du fait que les besoins de la population sont diversifiés et multiples. Le Conseil

d'Etat réfléchit donc aux combinaisons à mettre en place dans le futur pour assurer au mieux la couverture des soins aux personnes âgées.

Les commissaires ont pris acte de la volonté du Conseil d'Etat de revoir le processus et d'analyser les changements intervenus ces dernières années sur le plan des coûts.

Certains cependant pourraient être enclins à ne voter qu'un crédit annuel et non quadriennal. Il est donc posé la question des conséquences d'un tel vote annuel.

Il est alors précisé que la loi de financement ne prévoit que des crédits maximaux. Elle laisse aux députés la faculté d'intervenir d'année en année s'ils étaient amenés à des analyses différentes. En conséquence, M^{me} Brunschwig Graf propose de voter cette loi quadriennale. La commission qui reste compétente pour le suivi aura ainsi le loisir de procéder à toutes les évaluations utiles pour ce qui concerne les budgets futurs. La loi ne crée en aucun cas une obligation de dépense. Il est en outre rappelé que la LGAF permet de modifier les crédits cadres en période budgétaire difficile.

Le projet de loi est alors soumis au vote :

Vote d'entrée en matière

L'entrée en matière sur le projet de loi 9385 est approuvée par:

Pour:	14 (1 UDC, 3 L, 2 PDC, 2 R, 2 Ve, 2 S, 2 AdG)
Contre:	0
Abstention:	1 (1 S)

Vote article par article

Les articles 1 à 6 sont adoptés sans opposition.

Le président signale que l'article 7 fait l'objet d'un amendement du Conseil d'Etat.

Art. 7 (nouvelle teneur)

¹ *l'adoption de cette loi est une condition du vote du budget 2005.*

² *Elle entrera en vigueur en même temps que le budget 2005 mais avec effet au 1^{er} janvier 2005.*

Vote sur l'amendement

L'amendement du Conseil d'Etat à l'article 7 est approuvé par:

Pour:	8 (1 UDC, 3 L, 2 PDC, 2 R)
Contre:	0
Abstention:	6 (2 Ve, 2 S, 2 AdG)

Un commissaire déclare alors qu'il s'abstiendra pour le vote d'ensemble, car il n'a pas la certitude que le crédit quadriennal mentionné permettra de couvrir les besoins. Il se réserve le droit de revenir avec un amendement.

A une question relative au statut du personnel, M^{me} Brunschwig Graf précise encore que la fondation fait partie des institutions subventionnées et applique donc, en principe, les recommandations appliquées au personnel de l'Etat.

Il est ensuite passé au

Vote d'ensemble

Le projet de loi 9385 ouvrant un crédit quadriennal (2005-2008) de 364 512 749 F destiné à financer l'aide et les soins à domicile est approuvé par:

Pour:	13 (2 AdG, 1 S, 2 Ve, 2 R, 2 PDC, 3 L, 1 UDC)
Contre:	0
Abstention:	1 (1 S)

Au bénéfice de toutes ces explications, Mesdames et Messieurs les députés, votre Commission des finances vous recommande de bien vouloir suivre son préavis exprimé à une très large majorité et préconise donc d'adopter le projet de lois 9385.

Projet de loi (9385)

ouvrant un crédit quadriennal (2005-2008) de 364 512 749 F destiné à financer l'aide et les soins à domicile

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

Art. 1 Crédit quadriennal 2005-2008

Le Grand Conseil ouvre un crédit quadriennal de 364 512 749 F destiné à financer l'aide et les soins à domicile et la mise à disposition, par les communes, de locaux pour les centres d'action sociale et de santé (CASS).

Art. 2 Les bénéficiaires du crédit quadriennal

¹ Les services privés répondant aux conditions de reconnaissance et de subventionnement telles que décrites dans la loi sur l'aide à domicile, du 16 février 1992, article 11, soit :

- a) la fondation des services d'aide et de soins à domicile (FSASD);
- b) les foyers de jour;
- c) l'association genevoise de soins palliatifs;
- d) l'arcade des sages-femmes de l'association des sages-femmes à domicile;
- e) la coopérative de soins infirmiers de l'association suisse des infirmier(ières) (ASI);
- f) SOS pharmaciens, de l'association genevoise des pharmacies

² Les communes, pour la mise à disposition des locaux pour les 22 centres d'action sociale et de santé (CASS) et leurs antennes.

Art. 3 Tranches annuelles

¹ Le crédit quadriennal est accordé pour la période 2005-2008, commençant le 1^{er} janvier 2005.

² Il est libéré par tranche annuelle, dont le montant inscrit au budget de l'Etat est le suivant :

- 89 435 831 F en 2005;
- 90 240 754 F en 2006;
- 91 684 605 F en 2007;
- 93 151 559 F en 2008.

Art. 4 Répartition du crédit

Il est réparti annuellement comme suit :

¹ Pour l'exercice 2005

a) FSASD	84 138 581 F
b) autres services d'aide et de soins à domicile	3 733 300 F
c) locaux des CASS	1 563 950 F

² Pour l'exercice 2006

a) FSASD	84 895 828 F
b) autres services d'aide et de soins à domicile	3 766 900 F
c) locaux des CASS	1 578 026 F

³ Pour l'exercice 2007

a) FSASD	86 254 161 F
b) autres services d'aide et de soins à domicile	3 827 170 F
c) locaux des CASS	1 603 274 F

⁴ Pour l'exercice 2008

a) FSASD	87 634 228 F
b) autres services d'aide et de soins à domicile	3 888 405 F
c) locaux des CASS	1 628 926 F

Art. 5 Contrôle de l'Etat

¹ Le Conseil d'Etat arrête annuellement :

- a) les tarifs des prestations;
- b) l'effectif en personnel;
- c) les mécanismes salariaux;
- d) les dépenses générales.

² Le département de l'action sociale et de la santé contrôle annuellement :

- a) les budgets et les comptes;
- b) les consommations de postes;
- c) l'évolution de l'activité (prestations et clients).

Art. 6 Couverture partielle des dépenses

En couverture partielle des dépenses prévues à l'article 3, alinéa 2, pour la période 2005-2008, la perception d'un centime additionnel par franc et fraction de franc sur le montant de l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques, acceptée en votation populaire le 16 février 1992, est reconduite pour les exercices fiscaux 2005, 2006, 2007 et 2008.

Art. 7 Vote et entrée en vigueur

¹ L'adoption de cette loi est une condition du vote du budget 2005.

² Elle entrera en vigueur en même temps que le budget 2005 mais avec effet au 1^{er} janvier 2005.