

Pro Senectute Suisse
Lavaterstrasse 60 · Case postale · 8027 Zurich

Office fédéral des assurances sociales OFAS
Domaine AVS, prévoyance professionnelle et PC
Secteur Prestations AVS/APG/PC
Mme Martina Pfister
Effingerstrasse 20
3003 Berne

Zurich, le 18 septembre 2019

Direction · Ursula Koch
Téléphone +41 44 283 89 75 · E-mail ursula.koch@prosenectute.ch

Ordonnance sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (OPC-AVS/AI) : procédure de consultation

Monsieur le Conseiller fédéral,
Mesdames, Messieurs,

Nous vous remercions de nous associer à la procédure de consultation relative à l'Ordonnance sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (OPC-AVS/AI).

Considérations fondamentales

Bien que la prévoyance vieillesse suisse soit censée garantir une vie digne et autonome, sans détresse existentielle pendant la vieillesse, 17 % des hommes et 31,5 % des femmes ne disposaient toujours que d'une rente AVS (PC et API incluses) en 2015. La rente AVS ne permet guère de couvrir les besoins vitaux, même pour les retraités au bénéfice d'une rente maximale (2370 francs pour les personnes seules, 3555 francs pour les couples). Selon la statistique de l'AVS de 2018, une telle rente maximale n'est pas atteinte par la grande majorité, et une partie non négligeable des retraités doit se contenter d'une rente AVS bien inférieure.

Les prestations complémentaires sont un système spécial de prestations garantissant un minimum vital à la partie de la population la moins privilégiée (FF 1963 II 500 ss). Au total, la part des personnes bénéficiant de prestations complémentaires à la rente de vieillesse se montre stable depuis de nombreuses années et s'élevait à 12,5 % en 2018. La hausse des dépenses pour les prestations complémentaires à l'AVS tient en grande partie à l'évolution démographique, laquelle conduit aussi à un besoin croissant de prestations de soins, dont les coûts ne peuvent de moins en moins être supportés par les personnes concernées et sont financés au moyen des prestations complémentaires.

Alors que la modification de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC) a apporté quelques modifications importantes, comme l'ajustement des loyers maximums ou encore le maintien de l'assurance dans la prévoyance professionnelle pour les personnes de plus de 58 ans après la résiliation de rapports de travail, ce sont en particulier les critères d'octroi qui ont connu un durcissement.

Pro Senectute Suisse

Lavaterstrasse 60 · Case postale · 8027 Zurich · Téléphone 044 283 89 89
Fax 044 283 89 80 · info@prosenectute.ch · prosenectute.ch

Compte postal 87-500301-3
IBAN CH91 0900 0000 8750 0301 3



Étant donné que la réforme des prestations complémentaires sort des sentiers battus dans divers domaines, Pro Senectute recommande de s'assurer de façon périodique que les modifications remplissent le but constitutionnel des prestations complémentaires s'agissant de la couverture des besoins vitaux (art. 112a Cst.) ou que le maintien des prestations visé dans le cadre de la réforme est garanti. Pour finir, il s'agira aussi de vérifier l'effet des différentes mesures et des nouvelles compétences (p. ex. remboursement des prestations perçues, mise en œuvre en cas de renonciation à un usufruit ou à un droit d'habitation, constatation de dessaisissement trop bas d'éléments de fortune) sur les frais administratifs des caisses de compensation de l'AVS et sur la durée de traitement des demandes de PC.

Fortune (art. 2 OPC-AVS/AI et art. 12, al. 3 LPC)

La réforme de la LPC a introduit des nouvelles conditions d'octroi des PC : le Parlement a ainsi décidé, entre autres, de plafonner la fortune nette des ayants droit à 100 000 francs pour les personnes seules et à 200 000 francs pour les couples. Cette condition doit être intégralement remplie pendant la période durant laquelle des prestations sont octroyées. En cas d'augmentation de la fortune nette au-delà du seuil autorisé, le droit à des PC expire à la fin du mois au cours duquel ce seuil est dépassé.

Si cette disposition est pertinente en cas d'augmentation substantielle de la fortune, elle conduit à des procédures administratives disproportionnées lorsqu'il s'agit d'augmentations minimales à court terme. Par conséquent, Pro Senectute recommande l'ajout d'une disposition à l'art. 2 OPC-AVS/AI permettant de déduire directement et au pro rata les variations mineures (p. ex. jusqu'à concurrence de trois mois de droit à des PC conformément à la décision d'octroi) de la fortune nette lors des versements successifs des PC, pour réduire ou prévenir des demandes ultérieures de prestations complémentaires et les frais administratifs que celles-ci occasionnent.

Formulation proposée (1) art. 2, al. 2 (nouveau) :

« Si la fortune déterminante pour l'octroi des prestations complémentaires d'une personne bénéficiant de PC dépasse le montant équivalent à trois mois de droit à des prestations complémentaires, l'octroi peut être suspendu à titre temporaire ou réduit proportionnellement jusqu'à ce que la fortune atteigne le montant déterminant pour le droit. »

Si l'examen de la fortune est réglé clairement, ce type de procédures administratives peut être réduit, voire évité.

Formulation proposée (2) art. 2 al. 2 (nouveau) :

« Lorsque la fortune dépasse le seuil d'accès dans le cas d'une personne bénéficiant de prestations complémentaires annuelles, l'octroi est suspendu uniquement si cette situation perdure de manière ininterrompue depuis au moins trois mois. L'octroi est suspendu au début du mois qui suit la communication de la suspension. »

Revenus déterminants (art. 4, al. 3 LPC)

Le nouveau libellé de l'art. 4, al. 3 est justifié par l'avantage conféré aux couples dont l'un des conjoints vit dans un home et l'autre à domicile, par rapport aux personnes seules ou aux couples mariés dont les conjoints vivent tous les deux dans un home. Ce nouveau libellé ne résulte pas des modifications de la LPC, mais remonte à la procédure de consultation relative à la réforme des PC.

Pro Senectute rappelle que, après l'entrée en home d'un conjoint, la situation et, partant, les dépenses demeurent identiques pour l'autre conjoint dans un premier temps (p. ex. frais de loyer). Pro Senectute estime par conséquent que la formulation actuelle de l'article ne confère aucun avantage, du moins à court terme. C'est pourquoi Pro Senectute propose d'introduire dans l'article un délai de six mois pour l'augmentation de l'imputation de la fortune, ce qui doit permettre aux personnes concernées de s'adapter à la nouvelle donne.

Formulation proposée ad art. 4, al. 3^{bis} (nouveau) :

« Lorsqu'un seul des conjoints vit dans un home ou dans un hôpital, l'article 11 alinéa 2 LPC n'est applicable à ce joint qu'après un délai de six mois. »

Art. 16a, al. 3 LPC

Pro Senectute salue expressément l'ajustement du forfait pour frais accessoires. Il convient en outre de prévoir une vérification régulière du forfait pour frais accessoires et d'adapter celui-ci à l'évolution des coûts.

Formulation proposée ad art. 16a, al. 3^{bis} (nouveau) :

« Le Conseil fédéral vérifie périodiquement l'évolution des frais accessoires et adapte le forfait pour frais accessoires à l'évolution des prix. »

Prime de l'assurance obligatoire des soins (art. 16d LPC)

Dorénavant, ce n'est que le montant de la prime effective, jusqu'à concurrence de la prime moyenne, qui sera pris en compte. Il faut donc veiller à ce que les bénéficiaires de PC soient informés à temps pour qu'ils sachent si leur prime est supérieure ou inférieure à la prime moyenne valable pour eux et puissent, si nécessaire, changer de caisse-maladie.

Comme mentionné dans les explications relatives à l'ordonnance, les cantons se sont mis à rembourser les primes de caisse-maladie dans le cadre des prestations complémentaires en utilisant les moyens destinés à la réduction de primes. Par conséquent, les primes de caisse-maladie ne sont plus incluses dans les prestations complémentaires, mais présentées séparément comme réductions de primes. Il en résulte que les assureurs ne présentent plus les primes sur l'extrait pour la déclaration d'impôt et donc que la déduction d'impôt pour les primes n'est plus possible. Dans la pratique, ce changement s'est traduit, pour les bénéficiaires de PC, par des factures d'impôt plus élevées qu'auparavant, lorsque les primes faisaient encore partie intégrante des prestations complémentaires. Bien que la hausse ne représente que quelques centaines de francs par an dans la plupart des cas, elle peut se révéler très lourde de conséquences sur l'existence d'un bénéficiaire de PC.

Par principe, Pro Senectute considère que le remboursement des primes de caisse-maladie dans le cadre des prestations complémentaires ne doit pas s'effectuer en recourant aux moyens destinés à la réduction de primes et ne devrait donc pas non plus être comptabilisé comme tel. Au cas où aucun changement de la pratique ne serait visé ici, Pro Senectute propose que le remboursement des primes de caisse-maladie avec les moyens destinés à la réduction de primes soit formellement exempté de l'impôt, que ce soit par voie d'ordonnance ou dans le cadre d'une autre révision de la LPC.

Formulation proposée ad art. 16d, al. 2 (nouveau) :

« Si des montants sont versés pour l'assurance obligatoire des soins dans le cadre des prestations complémentaires, ils sont à traiter, du point de vue fiscal, de la même manière que des prestations en espèces des prestations complémentaires. »

Dessaisissement de la fortune et consommation de la fortune (art. 17d, al. 3, let. B LPC)

L'article 17d, al. 3 désigne les exceptions prévues pour les diminutions de la fortune selon l'art. 11a, al. 3 LPC. La liste est conçue comme une énumération exhaustive (voir les explications p. 13).

Du point de vue de Pro Senectute, une telle liste ne peut que fournir des exemples. Il faut rejeter clairement une liste exhaustive, car celle-ci ne peut pas prendre en compte des dépenses qui pourraient se révéler essentielles à l'avenir en raison de l'évolution des réalités de vie, et elle ne laisse en outre aucune marge d'appréciation. C'est pourquoi Pro Senectute demande de biffer des explications la phrase mentionnant une énumération exhaustive d'une part et, de l'autre, de modifier comme suit le libellé sous lettre b :

« b. les diminutions de la fortune imputables en particulier aux... : »

En outre, il y a lieu d'ajouter les frais de formation continue au chiffre 5. La réduction des taux d'occupation pour la prise en charge et les soins de proches, ce qui irait aussi dans le sens des efforts déployés à l'heure actuelle par le Conseil fédéral pour une meilleure conciliation de l'exercice d'une activité professionnelle et de la prise en charge de proches, n'est pas non plus prise en compte. Pour finir, il faut aussi tenir compte d'un éventuel épuisement du droit aux prestations. Le principe du niveau de vie antérieur (chiffre 6) n'est pas décrit davantage dans l'ordonnance. Pro Senectute recommande de mieux le définir, en veillant à porter explicitement l'attention sur des possibilités larges d'interprétation.

Répartition des communes dans les régions déterminantes pour les loyers (art. 26 LPC)

Sur le principe, le fait de s'appuyer dorénavant sur la nouvelle typologie urbain-rural de 2012 au lieu de celle de 2000, sur laquelle se basait le message initial relatif aux montants maximums pris en compte au titre du loyer, est compréhensible pour Pro Senectute. Des différences méthodiques propres aux deux typologies mènent à une nouvelle attribution de plus de cent communes. Des conséquences négatives sont notamment à prévoir dans les 125 communes rétrogradées de la catégorie « urbaine » à la catégorie « rurale » et dans lesquelles les bénéficiaires de PC peuvent donc faire valoir des loyers maximums plus bas.

Le procédé consistant à fixer les loyers maximums à l'aide la typologie urbain-rural repose sur l'hypothèse qu'il existe en tout cas une corrélation entre le type de commune et le niveau des loyers. Sur le plan méthodique, la typologie urbain-rural 2012 ne s'appuie que sur des critères d'aménagement du territoire, lesquels ne reflètent qu'indirectement l'évolution des loyers. Par conséquent, il n'est pas possible d'exclure que des communes aient été attribuées à une région de loyers inférieurs, alors que le niveau des loyers y dépasse de loin la moyenne suisse. C'est pourquoi Pro Senectute propose d'ajouter à l'art. 26a une disposition réglant l'attribution dans les cas où les montants maximums pris en compte au titre du loyer selon la typologie urbain-rural se situent de loin au-dessous des loyers moyens de la commune. Il faut pouvoir décider d'attribuer à la catégorie supérieure les communes présentant un écart considérable par rapport au loyer moyen ou un faible degré de couverture par les montants maximums pris en compte au titre du loyer.

Formulation proposée ad art. 26a, al. 5 (nouveau) :

« Le Département fédéral de l'intérieur (département) attribue des communes des régions 2 et 3 dans la catégorie supérieure si les loyers moyens dans la commune dépassent de plus de 20 % le montant maximum pris en compte au titre de loyer dans la région. »

La dernière adaptation du montant maximum pris en compte au titre du loyer date de 2001, bien que les loyers aient augmenté en moyenne d'environ 20% depuis. Ces dernières années, Pro Senectute a attiré l'attention de manière répétée sur le besoin d'adaptation. Après qu'un pas a enfin été fait, il est à présent particulièrement important pour les personnes concernées que la réforme soit mise en place le plus rapidement possible, sachant que le loyer est dû de mois en mois. C'est pourquoi Pro Senectute exhorte le Conseil fédéral à avancer l'adaptation du montant maximum pris en compte au titre du loyer au 1^{er} janvier 2020.

Délai pour la restitution des prestations légalement perçues (art. 27, al. 2 LPC)

L'ordonnance prévoit un délai d'un an au maximum en cas de vente d'immeubles. Suivant la situation sur le marché du logement, le respect de ce délai peut se révéler problématique ou la vente ne peut se réaliser qu'à un prix inférieur à la valeur vénale ou à l'estimation de la valeur de marché. Il faut compléter l'article d'une disposition pour de tels cas.

Formulation proposée ad art. 27 al. 3 (nouveau) :

« En cas de circonstances particulières sur le marché du logement, le délai peut être prolongé d'une année supplémentaire. »

Entrée en vigueur et dispositions transitoires

En vertu des dispositions transitoires de la LPC, le droit actuel reste applicable pendant trois ans après l'entrée en vigueur aux bénéficiaires de prestations complémentaires qui, suite à la réforme, touchent un montant inférieur ou voient leur droit s'éteindre. Les nouvelles dispositions de la réforme des PC s'appliquent sans délai aux personnes qui bénéficient déjà de prestations complémentaires lors de l'entrée en vigueur de la réforme si cette dernière a pour conséquence une PC annuelle plus élevée (dispositions transitoires LPC a contrario).

Pour mettre en œuvre cette disposition transitoire, un examen des conditions économiques des bénéficiaires selon l'art. 30 OPC-AVS/AI doit donc s'effectuer d'office pour toutes les prestations complémentaires annuelles en cours lors de l'entrée en vigueur de la réforme des PC. Pro Senectute recommande de mentionner expressément cet élément dans les dispositions transitoires.

Problématique des logements en colocation dans la nouvelle LPC

Si l'ajustement des montants maximums pris en compte au titre du loyer se traduit par une nette amélioration pour les personnes seules et les familles comptant jusqu'à quatre personnes, la nouvelle réglementation entraîne une détérioration de la situation financière des adultes qui vivent dans un logement en colocation. Les retraités non mariés (concubinat) sont eux aussi concernés. Cette forme de vie commune, tout comme la colocation entre personnes âgées, devrait gagner en importance en raison de l'évolution de la société, si bien que les personnes âgées se retrouveront aussi plus souvent défavorisées. Cette détérioration aurait pour conséquence une augmentation du nombre de personnes contraintes à déménager dans un

home ou un ménage d'une personne pour des raisons financières. Comme l'indique aussi le Conseil fédéral dans son avis concernant l'interpellation 19.3436, ces changements de logement parmi les bénéficiaires de PC pourraient conduire à des coûts supplémentaires substantiels au niveau des prestations complémentaires. Pour finir, c'est aussi le précieux soutien volontaire accordé aux bénéficiaires de PC qui disparaîtrait ici.

Compte tenu du libellé sans équivoque des dispositions pertinentes (art. 10, al. 1, let. b, ch. 2 et art. 10, al. 1^{bis} LPC), Pro Senectute ne voit aucune possibilité de remédier par voie d'ordonnance à ce problème largement reconnu. Pro Senectute prie le Conseil fédéral de soumettre sans délai aux Chambres fédérales une proposition de solution allant dans le sens d'une nouvelle révision de la LPC, afin de résoudre ce problème avant l'expiration du délai transitoire. Du point de vue de Pro Senectute, un ajout à l'art. 10, al. 1^{bis} pourrait désamorcer le problème en introduisant, comme dans le cas de l'octroi d'aides complémentaires, un plafonnement à partir de la quatrième personne pour le partage des aides reconnues.

Formulation proposée ad art. 10, al. 1^{bis} :

« Dans le cas de colocations, la somme des aides reconnues n'est partagée que jusqu'à la quatrième personne. »

Motion 18.3716 : Personnes âgées en logement protégé

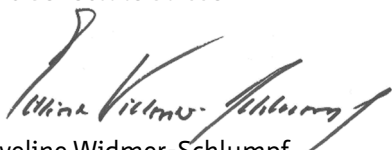
La proposition du Conseil national de soutenir le séjour des personnes âgées dans un logement protégé n'a pas recueilli de majorité au Conseil des États. En raison des dépenses supplémentaires à prévoir, un examen approfondi des effets et une large consultation s'imposent pour une telle disposition. La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national a de nouveau soulevé, au moyen d'une motion (18.3716), la question des prestations complémentaires pour financer le séjour en logement protégé.

Pro Senectute prône un soutien des séjours en logement protégé au moyen des prestations complémentaires. Si le Parlement devait accepter la motion de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national, Pro Senectute serait disposée à participer à l'élaboration d'une proposition de solution.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à nos observations en remaniant le projet d'ordonnance.

Veuillez agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, Mesdames, Messieurs, l'expression de notre haute considération.

Pro Senectute Suisse



Eveline Widmer-Schlumpf
Présidente du conseil de fondation



Ursula Koch
Directrice