



Office fédéral des assurances sociales  
Effingerstrasse 20  
3003 Berne

nadine.schuepbach@bsv.admin.ch

Berne, le 16 mars 2016

**Révision partielle de la Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI (Réforme PC)  
Prise de position de l'Association des Communes Suisses**

Mesdames, Messieurs,

Par lettre du 25 novembre 2015, vous avez soumis l'affaire citée en marge à l'Association des Communes Suisses (ACS) pour prise de position. Nous vous remercions de l'opportunité de prendre position au nom des quelque 1'600 communes affiliées à l'ACS.

**Remarques générales**

Le système des prestations complémentaires (PC) est un important pilier de la sécurité sociale en Suisse, et il ne doit pas être remis en question. Les bénéficiaires d'une rente AVS et AI sont ainsi soutenus en fonction de leurs besoins, si les rentes ne suffisent pas, afin de garantir les besoins vitaux. Le rapport adopté en 2013 par le Conseil fédéral « Prestations complémentaires à l'AVS/AI : accroissement des coûts et besoins de réforme » met en évidence des possibilités d'amélioration visant le maintien du niveau des prestations et la suppression des effets pervers du système PC. L'ACS salue clairement aussi cette orientation.

Ces dix dernières années, les dépenses des PC ont augmenté dans toute la Suisse d'au moins 50% pour atteindre 4,5 milliards de fr, comme cela ressort d'une étude publiée en mai 2015 par l'Union patronale suisse. Les causes essentielles sont l'évolution démographique, des changements liés au système dans le cadre de la LPC (suppression du montant maximal et hausse du montant de la franchise) ainsi que les révisions de la législation sur l'AI. Près d'un tiers de la hausse des coûts représente un pur transfert de coûts (allègement de l'AI, aide sociale). L'évolution des coûts des PC est préoccupant et montre clairement qu'il faut agir sans tarder. Selon l'Office fédéral des assurances sociales, les dépenses de PC augmenteront d'ici 2020 d'un milliard supplémentaire pour atteindre alors 5,5 milliards de fr. par an si les conditions-cadre ne changent pas. La sûreté du financement à long terme de ces prestations légalement réglementées au niveau fédéral représente non seulement un grand défi pour les Cantons, mais aussi pour les communes. Certes, les PC sont financées par des fonds publics de la Confédération (5/8<sup>e</sup> des coûts) et des Cantons (3/8<sup>e</sup> des coûts). Cependant, la plupart des Cantons reportent d'importantes parts de financement des PC sur les communes. Par exemple, dans le canton de Zurich, les communes paient 56% de plus que le Canton.

En 2012, la part des communes dans toute la Suisse représentait plus d'un milliard de fr.<sup>1</sup> Les villes et les communes ont donc un grand intérêt à participer aux processus de réforme. De l'avis de l'ACS, les PC en tant que tâche commune avec une part importante de financement de la Confédération sont à conserver, afin d'éviter d'autres reports de coûts sur les Cantons et les communes. Dans ce contexte, nous prenons connaissance avec satisfaction que la présente réforme ne remet pas en question le système de financement dual.

La transformation du système des PC est complexe. Pour obtenir un système efficace, il est impératif de réformer celui-ci dans son intégralité et de le concevoir au vu du système global de la sécurité sociale. De l'avis de l'ACS, c'est donc gaspiller une chance que d'aborder la réforme des PC indépendamment des processus de réforme actuels tels que la prévoyance vieillesse 2020, l'évolution de l'AI et l'évaluation du financement des soins. Il convient aussi de prendre en compte l'évolution de l'ensemble des coûts de la santé, surtout les coûts des soins, et les stratégies des soins de longue durée. Le financement des soins fait notamment partie intégrante des PC quand la participation obligatoire des assurés dans les établissements médico-sociaux doit être financée. D'éventuels effets et interactions de ces différents efforts de réforme sont difficiles à prévoir. Par ailleurs, il est erroné d'aborder dans le cadre des PC les mesures individuelles telles que la révision parallèle visant à relever les montants maximaux pris en compte au titre du loyer. L'ACS salue ici la décision y afférente de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) de suspendre l'examen détaillé de l'adaptation des montants maximaux au titre de loyer concernant les PC jusqu'à la fin de l'année. Le message du Conseil fédéral concernant la réforme des PC devrait alors être disponible.

L'ACS regrette que certains objectifs importants de la réforme ne fassent pas l'objet du présent projet, tels que l'indemnisation des différentes formes de logements avec assistance. De telles formes de logements ne sont pas seulement judicieuses du point de vue de la politique sociale, car de plus en plus de personnes âgées y ont recours. Par conséquent, elles devraient être accessibles à tous les bénéficiaires de PC.

Depuis l'entrée en vigueur de la RPT, les frais de maladie et d'invalidité sont financés exclusivement par les Cantons. Dans le cadre du droit fédéral, ils peuvent décider librement quels coûts ils veulent indemniser. Cependant, les offres de logements avec assistance ne relèvent en partie ni de la catégorie des frais de maladie et d'invalidité ni des frais de logement, auxquels la Confédération participe. Cela génère des lacunes de financement, de sorte que des bénéficiaires de PC nécessitant des soins sont contraints, pour des raisons financières, d'emménager dans un home. La Confédération ne devrait pas

---

<sup>1</sup> <http://www.sozinventar.bfs.admin.ch/Pages/ReportsFinStat.aspx>

se fermer financièrement ou légalement à cette évolution de formes de logements avec assistance. L'ACS suggère de poursuivre le débat sur ce sujet au niveau fédéral, afin de prévoir des conditions-cadre uniformes dans toute la Suisse par rapport aux possibilités d'indemnisation dans la législation. En outre, il serait également judicieux, de soutenir le principe « l'ambulatoire avant le stationnaire » par des mesures d'incitation.

Il faut accorder une priorité élevée à la suppression d'effets pervers et des effets de seuil. En particulier, concernant les prestations complémentaires à l'assurance-invalidité, il convient de mettre en place des incitations positives au travail, afin d'encourager la réinsertion professionnelle. Cela implique également qu'un débat soit mené sur le montant approprié du minimum vital. Ce faisant, une réforme des PC ne doit pas mener à ce qu'une personne touchée par la pauvreté devienne dépendante, non seulement des prestations complémentaires, mais aussi de l'aide sociale.

Dans le meilleur des cas, la réforme entraînera à une baisse des dépenses au titre des PC de 171 millions de fr. en 2022. Toutefois, cette économie potentielle fait face à des surcoûts d'environ 168 millions de fr. dus au relèvement prévu des loyers maximaux (en 2022). En substance, le projet poursuit de bonnes idées de réforme. Toutefois, au vu de la dynamique des dépenses, elles ne permettent pas ainsi de réaliser de grandes économies.

## **Remarques sur des points spécifiques de la révision**

### **1. Préservation du capital de la prévoyance professionnelle**

La restriction du versement sous forme de capital de la prévoyance professionnelle compte parmi les innovations les plus importantes de la réforme des PC. Le versement sous forme de capital doit être soit entièrement exclu (variante 1) ou limité à la moitié de l'avoir (variante 2). L'ACS approuve la limitation proposée du versement sous forme de capital et se prononce pour la variante 1. Cette mesure garantit une certaine sécurité matérielle à l'âge de la retraite. La part obligatoire du capital LPP jusqu'à atteindre l'âge de la retraite est ainsi mieux protégée et le paiement sous forme de rente par rapport au capital est plus fortement encouragé. L'ACS approuve au même titre l'exclusion du paiement en espèces de la prestation de sortie pour démarrer une activité lucrative indépendante. Avec le paiement en espèces pour la création d'une entreprise, les personnes concernées courent le risque de perdre l'intégralité du deuxième pilier ou une partie de celui-ci, si les affaires n'atteignent pas le rendement attendu et doivent se déclarer en faillite. Une partie considérable d'indépendants doivent abandonner leur activité pour des raisons économiques. Ainsi, la garantie du minimum vital à l'âge de la retraite est compromise. Afin de minimiser le risque de voir ces personnes dépendre des PC, le paiement en espèces de l'assurance obligatoire selon LPP doit être logiquement exclu. Néanmoins, l'ACS regrette que les mesures esquissées pour renforcer le paiement sous forme de rente en relation avec la réforme de la prévoyance vieillesse 2020 ne soient pas poursuivies.

### **2. Mieux tenir compte de la fortune dans le calcul de la PC**

Les assurés pouvant couvrir entièrement ou en partie leur subsistance avec leur fortune, ne doivent pas ou pas intégralement être soutenus par les PC. C'est pour cette raison qu'une partie de l'ensemble de la fortune, qui dépasse une certaine franchise, est imputée annuellement à titre de recette lors du calcul de la PC. Une autre mesure de la réforme de la PC prévoit d'abaisser la franchise sur la fortune totale lors du calcul de la PC de 37'500 fr. actuellement à 30'000 fr. (de 60'000 fr. à 50'000 fr. pour un couple). L'ACS salue cette intention, mais est d'avis cela ne va pas assez loin. La PC devrait être allouée de manière ciblée aux personnes qui ne peuvent pas couvrir leur minimum vital avec des rentes, des revenus et leur fortune. Il existe encore absolument une marge de manœuvre quant au montant des franchises. En particulier, l'ACS suggère de réexaminer également les franchises sur les immeubles servant d'habitation

aux bénéficiaires de PC pour lesquels une franchise particulière est allouée. Cette inégalité privilégie les propriétaires de bien-fonds et leurs héritiers. La protection du capital en faveur des descendants est une erreur du système et contredit l'idée de solidarité des assurances sociales.

### **3. Montant minimal de la PC**

Dans la plupart des cantons, les bénéficiaires de PC perçoivent actuellement un montant correspondant au moins à la prime moyenne de l'assurance obligatoire des soins dans le canton ou la région tarifaire concernés. En règle générale, les faibles montants PC sont ainsi relevés au niveau de la prime moyenne et génèrent un effet de seuil à l'entrée et à la sortie du système PC. Le projet prévoit de ramener le montant minimal de la PC à celui de la réduction de primes la plus généreuse accordée aux personnes ne pouvant prétendre ni aux PC ni à l'aide sociale, mais sans être cependant inférieur à 60% de la prime moyenne. L'ACS salue la diminution du droit minimal à la PC. Cela permet de diminuer des effets de seuil et des inégalités de traitement indésirables. Il convient cependant de renoncer à la limitation proposée, comme quoi le montant de la PC ne doit pas être inférieur à 60% de la prime moyenne, sous peine de créer de nouveaux effets de seuil.

### **4. Prise en compte du revenu d'une activité lucrative dans le calcul de la PC**

Selon le droit en vigueur, un revenu hypothétique de l'activité lucrative est pris en compte lors du calcul de la PC concernant les personnes invalides percevant une rente partielle. Cela réduit l'incitation à accomplir pleinement le travail raisonnablement exigible. Afin de résoudre la contradiction décrite et, en même temps, accroître l'attrait des revenus effectifs tirés d'une activité lucrative par rapport à des revenus hypothétiques, ces derniers doivent être désormais imputés dans leur intégralité, de sorte que le montant de la PC diminue. En principe, l'ACS soutient la suppression des effets pervers ou des erreurs du système de la PC. Cependant, la mesure proposée mène à ce que des personnes partiellement invalides, qui ne peuvent pas ou difficilement s'intégrer sur le marché du travail, sont privées d'un montant de soutien considérable et doivent avoir recours de manière accrue à l'aide sociale. Les corrections des erreurs du système ne doivent pas générer une réduction des prestations et ainsi un report sur l'aide sociale.

### **5. Montant servant à couvrir de manière générale les besoins vitaux des enfants**

L'ACS regrette que des adaptations concernant les besoins vitaux généraux pour enfants, et ainsi des familles ne soient pas poursuivies. Le Conseil fédéral observe lui-même dans son rapport de 2013, qu'il existe de grandes inégalités entre les systèmes PC, et le minimum vital au sens du droit des poursuites et de l'aide sociale. En pratique, cela mène dans les PC toujours à nouveau à des revendications pour un revenu familial dépassant un minimum vital adéquat, et ce, en particulier dans les cas, où un revenu acquis est privilégié en raison du système, mais n'est pas imputé entièrement.

## **6. Prise en compte de la prime de l'assurance-maladie dans le calcul de la PC**

En tant que composante de la garantie du minimum vital, la prime d'assurance obligatoire des soins est prise en compte comme dépense dans le calcul de la PC. Jusqu'ici, un montant forfaitaire a été pris en compte. Nouvellement, les cantons doivent obtenir la possibilité de tenir compte de la prime effective, si celle-ci est moins élevée que la prime moyenne, afin d'éviter une surindemnisation. L'ACS se montre sceptique quant à cette mesure. Il faut partir du principe que les organes chargés de l'exécution auront un surcroît de travail considérable avec le changement esquissé. Par ailleurs, il est douteux que la réduction visée de la charge administrative des caisses-maladie puisse être atteinte. En effet, la prime à prendre en compte dans le calcul de la PC ne correspond souvent pas dans la réalité à la prime effectivement payée par les bénéficiaires de PC. L'ACS se prononce donc pour le maintien des montants forfaitaires en vigueur jusqu'ici pour le calcul de la PC.

## **7. Adaptations du calcul de la PC pour les pensionnaires de homes**

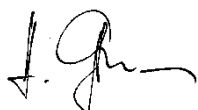
L'ACS salue les mesures proposées, selon lesquelles seule la taxe journalière pour les journées effectivement facturées par le home doit être prise en compte dans le calcul de la PC. Il salue en particulier le fait que les frais de séjours temporaires dans un home, pour une durée maximale de trois mois, doivent désormais être pris en charge au titre des frais de maladie et d'invalidité couverts par les PC.

Nous vous remercions de votre attention et de tenir compte de nos requêtes.

Veuillez recevoir, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre parfaite considération.

### **Association des Communes Suisses**

Président



Hannes Germann  
Conseiller aux Etats

Directeur



Reto Lindegger