

Révision partielle de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité

Prise de position de Pro Senectute Suisse

1. Considérations fondamentales

Depuis leur introduction en 1966, il y a 50 ans, les prestations complémentaires (PC) représentent un élément indispensable du système suisse de sécurité sociale en cas de handicap ou pendant la vieillesse. Malgré l'instauration et le développement progressif du système des trois piliers de la prévoyance vieillesse, les rentes ne permettent pas, aujourd'hui encore, de garantir le minimum vital pour un grand nombre d'hommes et de femmes. Comme l'a démontré l'étude « Vivre avec peu de moyens » publiée par Pro Senectute, la pauvreté des personnes âgées reste d'actualité dans notre pays.¹ Une partie considérable de la population en âge AVS demeure tributaire des prestations complémentaires. Selon une nouvelle étude de la Haute école spécialisée bernoise, cela concerne aussi des personnes qui viennent d'atteindre l'âge de la retraite.²

En vertu de l'objectif fixé dans la Constitution fédérale (art. 112a Cst.), la couverture des besoins vitaux des personnes âgées devrait être garantie par les prestations complémentaires. Par conséquent, il est hors de question de réduire le niveau des prestations dans le cas des prestations complémentaires. Au contraire, il est nécessaire de combler les lacunes existantes dans le système des PC : ainsi, **l'adaptation des loyers maximums à la hausse des prix du logement constitue, par exemple, une revendication pressante.** Pro Senectute est déçue par la décision prise par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national le 26 février 2016. Elle attend du Parlement qu'il traite cette revendication urgemment et qu'il s'occupe sans délai de sa concrétisation.

Les dépenses croissantes pour les prestations complémentaires à l'AVS sont en grande partie occasionnées par l'évolution démographique, cette dernière entraînant aussi un besoin grandissant en prestations de soins. Beaucoup de personnes concernées ne peuvent en supporter les coûts par leurs propres moyens.

¹ Amélie Pilgram, Kurt Seifert, *Vivre avec peu de moyens. La pauvreté des personnes âgées en Suisse*, Zurich, Pro Senectute, 2009.

² Luzius von Gunten, Pascale Zürcher, Caroline Pulver, Robert Fluder, Kilian Koch, *Existenzsicherung im Alter. Risikofaktoren und Ursachen für EL-Bezüge bei AHV-Neurentnern und – Neurentnerinnen*, Berne, BFH, 2015.

Les prestations complémentaires assument ici en partie la fonction d'une assurance des soins.

Les charges croissantes de la Confédération et des cantons pour les prestations complémentaires ne peuvent servir d'argument à des mesures d'économies aux dépens des rentiers aux faibles revenus. Heureusement, dans son rapport explicatif sur la révision partielle de la LPC, le Conseil fédéral prône un maintien du niveau des prestations. Ce principe qui mérite soutien n'est hélas pas respecté à la lettre dans le cas de toutes les propositions.

Nous abordons les propositions en détail dans ce qui suit.

2. Mesures concernant l'utilisation de la fortune propre à des fins de prévoyance (rapport explicatif: p. 21ss)

Dans son rapport explicatif, le Conseil fédéral relève que près d'une personne sur trois bénéficiant de prestations complémentaires à l'AVS a perçu un capital du deuxième pilier (p. 22). Des mesures préventives, prises en amont des PC, permettraient de réduire le risque que les assurés tombent à la charge de la collectivité publique. C'est pourquoi le Conseil fédéral propose de **favoriser davantage le versement de la partie obligatoire de l'avoir LPP sous forme de rente que le retrait sous forme de capital.**

Pro Senectute salue cette proposition et rappelle qu'en février 2010 déjà, le conseil de fondation de Pro Senectute Suisse avait adressé une requête à l'ancien chef du Département fédéral de l'intérieur, M. le Conseiller fédéral Didier Burkhalter, pour restreindre les possibilités de retrait sous forme de capital dans le deuxième pilier.

Concernant l'art. 37, al. 2 et 4 LPP :

Le Conseil fédéral propose deux variantes : exclusion du versement en capital au moment de la retraite (variante 1) ou limitation du versement en capital de la prestation de vieillesse à la moitié de l'avoir LPP (variante 2). Pro Senectute soutient la variante 2 pour la raison suivante : les personnes avec un avoir de vieillesse modeste demandent souvent le versement sous forme de capital aujourd'hui. Cette pratique est compréhensible, car ces individus appartiennent à des corps de métier où l'espérance de vie moyenne se révèle moins longue que celle de personnes mieux loties. Un retrait limité sous forme de capital devrait donc rester possible à l'avenir.

Concernant l'art. 5, al. 1, let. b LFLP :

Le Conseil fédéral propose en outre d'**exclure le versement de l'avoir de libre passage pour démarrer une activité lucrative indépendante** en vertu de l'art. 5, al. 1, let. b LFLP. Il justifie ce changement en soulignant que plus de 10 % des indépendants qui ont obtenu le paiement en espèces de leur deuxième pilier ont subi une perte totale ou partielle de leur avoir de prévoyance (rapport explicatif, p. 27ss). Par conséquent, les indépendants tendent davantage à dépendre des prestations complémentaires que les personnes qui n'ont pas exigé le versement anticipé de leur avoir de libre passage. Pro Senectute soutient cette proposition.

Concernant l'art. 11, al. 1, let. c LPC :

Comme mesure supplémentaire, le Conseil fédéral propose d'**abaisser à nouveau les franchises sur la fortune totale**, qui avaient été relevées lors de l'entrée en vigueur du nouveau régime de financement des soins au 1^{er} janvier 2011. Le Conseil fédéral justifie cette proposition en indiquant que les PC ne devraient être versées qu'aux personnes qui en ont réellement besoin. Il estime que des franchises élevées signifient que des PC sont versées à des personnes dont on pourrait raisonnablement exiger qu'elles couvrent, du moins pendant un certain temps, leurs besoins vitaux par leurs propres moyens.

Pro Senectute n'est pas d'accord avec cette proposition. Les franchises, qui n'ont augmenté qu'en 2011 et qui s'élèvent aujourd'hui à 37 500 francs pour les personnes seules et à 60 000 francs pour les couples, ne sont pas du tout excessives. A titre d'exemple, l'argent de poche dont disposent les personnes vivant dans une institution médico-sociale ne suffit souvent même pas à satisfaire les besoins les plus élémentaires. Il faudrait se garder de restreindre encore davantage la marge de manœuvre financière de ces personnes.

Le Conseil fédéral s'est prononcé pour le maintien des montants actuels des **franchises sur les immeubles servant d'habitation à leurs propriétaires**. Il entend toutefois fixer au niveau de l'ordonnance que les dettes hypothécaires pourront seulement être déduites de la valeur de l'immeuble et non plus de la fortune totale. Il veut ainsi s'opposer à des privilèges trop importants de la propriété du logement. Pro Senectute soutient cette proposition.

Concernant l'art. 11a, al. 2 et al. 3 [nouveau] LPC :

Le Conseil fédéral propose par ailleurs d'introduire une **définition légale de la notion de dessaisissement**. Il est proposé de fixer à 10 % de la fortune la limite annuelle au-delà de laquelle la notion de dépense trop rapide serait appli-

cable. Des dérogations sont prévues pour les fortunes inférieures à 100 000 francs. La limite de dépense s'élèverait ici à 10 000 francs par an. Lorsqu'elles ne sont pas justifiées par une obligation légale ou par un autre motif particulièrement important, les dépenses dépassant cette limite seront considérées comme un dessaisissement de fortune.

Etant donné que la pratique juridique actuelle a fait ses preuves, il n'y a pas lieu d'inscrire cette définition dans la LPC.

Concernant l'art. 9, al. 3, let. c LPC :

Dans le cas de la **répartition de la fortune pour les couples dont un des conjoints vit dans un home ou un hôpital**, le Conseil fédéral propose que cette fortune ne soit dorénavant plus prise en compte par moitié pour chacun des conjoints après déduction des franchises, mais imputée pour trois quarts au conjoint vivant dans un home ou un hôpital et pour un quart au conjoint vivant à domicile (rapport explicatif, p. 35ss). Cette proposition n'est guère compréhensible pour Pro Senectute, notamment parce qu'il est pour ainsi dire impossible d'apprécier les répercussions potentielles de cette nouvelle réglementation. Il est tout à fait concevable que davantage de personnes se retrouvent dans des difficultés financières de cette manière et deviennent ainsi dépendantes de prestations complémentaires. Par conséquent, Pro Senectute propose d'analyser tout d'abord les effets d'une telle réglementation sous un angle scientifique.

3. Mesures visant à réduire les effets de seuil (rapport explicatif : p. 38ss)

Concernant l'art. 9, al. 1 LPC :

Le Conseil fédéral propose d'**abaisser le montant minimal des prestations complémentaires au niveau de la réduction individuelle des primes (RIP) à laquelle a droit la catégorie des personnes qui, parmi celles qui ne bénéficient pas de PC, ont les revenus les plus faibles**. Il indique que dans de nombreux cantons, le montant de la prime moyenne, qui est reconnue comme dépense dans le calcul des PC, se révèle plus de deux fois plus élevé que celui de la RIP la plus généreuse accordée aux personnes qui, pour un revenu comparable, ne peuvent prétendre ni aux PC ni à l'aide sociale. Le Conseil fédéral se rallie à l'exigence de plusieurs cantons, selon laquelle les bénéficiaires de PC ne devraient pas être avantagés par rapport au reste de la population sur le plan de la RIP.

Pour que la perte financière subie par les bénéficiaires de PC reste limitée, le Conseil fédéral propose que le montant imputable ne soit pas inférieur à 60 % de la prime moyenne. Pro Senectute peut en principe souscrire à cette proposition, mais redoute toutefois une augmentation disproportionnée du travail administratif.

4. Primes de l'assurance obligatoire des soins (rapport explicatif : p. 46ss)

Concernant l'art. 21a LPC :

Selon la proposition du Conseil fédéral, les cantons seront dorénavant autorisés à **tenir compte de la prime effective dans le calcul des PC si elle est d'un montant inférieur au montant de la prime moyenne**. Le Conseil fédéral affirme que la surindemnisation opérée par les PC à l'égard des personnes au bénéfice d'une prime d'assurance-maladie basse n'a par ailleurs nullement le caractère d'une véritable prestation de besoin. Pro Senectute adhère à cette proposition, mais redoute toutefois, ici aussi, une augmentation disproportionnée du travail administratif. Pro Senectute recommande, par conséquent, de quantifier ce travail au préalable dans le cadre d'une étude.

5. Calcul de la PC pour les personnes vivant dans un home ou un hôpital (rapport explicatif : p. 50ss)

Concernant l'art. 10, al. 2, let. a LPC :

Le Conseil fédéral propose que seule la taxe pour les journées effectivement facturées par le home soit prise en compte dans le calcul de la PC. En outre, les frais de séjours temporaires dans un home devraient dorénavant être pris en charge au titre des frais de maladie et d'invalidité couverts par les PC. Pro Senectute est d'accord avec ces propositions.

6. Mesures visant à améliorer l'exécution (rapport explicatif : p. 51ss)

Concernant l'art. 4, al. 3 [nouveau] et 4 [nouveau] ainsi que l'art. 5, al. 3, 5 [nouveau] et 6 [nouveau] LPC :

Le Conseil fédéral propose d'apporter des précisions aux dispositions en vigueur relatives au délai de carence pour les ressortissants étrangers et à la résidence habituelle en Suisse. Pro Senectute est d'accord sur ce point.

Concernant l'art. 21, al. 1, 1^{bis} [nouveau], 1^{ter} [nouveau], 1^{quater} [nouveau] LPC :

Le Conseil fédéral continue de proposer que la responsabilité du calcul et du versement des PC incombe toujours au canton dans lequel la personne avait son domicile avant l'entrée en institution, et ce, également quand aucun droit aux PC n'existait avant l'entrée en institution. Pro Senectute salue cette proposition.

Concernant l'art. 26 LPC :

Le Conseil fédéral propose d'accorder aux organes d'exécution des PC le droit de consulter le registre central des rentes en vertu de l'art. 26 LPC. Pro Senectute approuve cette proposition.

Concernant l'art. 24, al. 2 LPC :

Le Conseil fédéral propose par ailleurs l'instauration d'une réglementation permettant à la Confédération de réduire sa participation aux frais administratifs en cas de manquements dans l'exécution des PC. Pro Senectute ne trouve rien à objecter à cette proposition.