



Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen
Conférence des caisses cantonales de compensation
Conferenza delle casse cantonali di compensazione
Conferenza da las cassas chantunalas da cumpensaziun

Chutzenstrasse 10, 3007 Bern • Telefon 031 379 77 81 • Fax 031 379 77 74 • www.ahvch.ch

Office fédéral des assurances sociales
Domaine AVS, prévoyance
professionnelle et PC
Effingerstrasse 20
3003 Berne

Berne, le 5 mai 2014

Relèvement des montants reconnus pour les loyers dans les prestations complémentaires (PC) Prise de position

Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de prendre position sur la modification de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI (LPC; RS 831.30) relative au relèvement des loyers, qui a été mise en consultation le 12 février 2014. Nous vous transmettons dans les délais notre prise de position.

La Conférence des caisses cantonales de compensation réunit 24 des 26 organes d'exécution des prestations complémentaires. Elle s'intéresse tout particulièrement au développement des PC, élément essentiel du 1^{er} pilier.

1. Remarques générales

Nous partons de l'idée qu'en parallèle au projet présenté ici, l'ensemble du système des PC sera réformé. Les interventions à ce propos ont été déposées au Parlement fédéral. Du point de vue de l'exécution, nous soutenons l'orientation générale. En avril 2011 déjà, notre Conférence transmettait à la direction de l'OFAS à titre pro-actif ses réflexions et des propositions concrètes. Nous sommes toujours convaincus aujourd'hui qu'il faut repérer les dysfonctionnements dans le système des PC et y apporter des solutions. Une meilleure maîtrise des coûts est possible. Nous nous tenons à disposition des autorités politiques et administratives au niveau de la Confédération et des cantons pour en discuter.

Nous estimons qu'on ne peut pas attendre que la réforme totale soit mûre pour procéder au relèvement du montant maximum du loyer. La dernière adaptation du montant maximal pour la prise en compte du loyer dans les PC a eu lieu en 2001. Depuis lors, la proportion de bénéficiaires des PC pour lesquels le maximum du loyer couvre encore le coût réel du loyer a fortement diminué. Si cette couverture du coût réel du loyer a régulièrement baissé, c'est notamment lié au fait que le Conseil fédéral n'a plus utilisé depuis 2001 la compétence que lui attribue l'art. 19 LPC pour adapter les éléments du loyer reconnus. En n'utilisant pas sa compétence, le Conseil fédéral a pris le risque que les PC ne soient plus le reflet correct de la situation économique du bénéficiaire. Il faut maintenant y remédier et introduire une disposition contraignante dans la LPC.

Le Conseil fédéral propose une révision partielle de la LPC. A notre avis, le relèvement du loyer maximal est nécessaire et adéquat, mais nous demandons qu'en même temps, la réduction individuelle des primes (RIP) et les PC soient découplées. Il n'en découlerait aucun retard pour la réforme proposée.

2. Dissocier les prestations complémentaires et la réduction des primes

Concrètement, nous demandons qu'on intègre dans la discussion sur la révision en cours de la LPC un élément important concernant la dissociation de la réduction individuelle des primes-maladie (RIP) et les PC.

Selon la conception de la RPT, les PC et les RIP sont des tâches communes de la Confédération et des cantons (FF 2005 5684). Dans de nombreux cantons, les communes participent aussi au financement de ces deux tâches. Le risque existe dès lors qu'on ne sache pas très bien à quel niveau de l'Etat doit se faire le pilotage. Le présent projet offre la possibilité de clarifier ce point. En ce qui concerne les RIP, les cantons doivent pouvoir définir plus fortement le contenu de la politique sociale.

Par l'intermédiaire des PC, la prime cantonale ou régionale pour l'assurance-maladie obligatoire (LAMal) est aujourd'hui versée en tant que prestation minimale, dès que le calcul des PC aboutit à ce que les dépenses reconnues sont supérieures aux revenus pris en compte (à partir d'un franc déjà). Ainsi, les bénéficiaires PC sont avantagés par rapport aux personnes qui sont dans une situation économique similaire, mais qui ne perçoivent "que" la RIP.

Les PC et les RIP sont très proches. Les prestations versées dans le cadre de la RIP atteignent chaque année 4 milliards de francs environ, dont 35% (1,4 milliard de francs) sont alloués aux bénéficiaires PC. Cette somme de 1,4 milliard pourrait être utilisée de manière plus ciblée. Autrement dit, le remboursement par le biais des PC de primes moyennes d'assurance-maladie trop élevées est socialement inutile et financièrement indéfendable.

Nous proposons donc de découpler les PC et les RIP dans le cadre de l'adaptation des montants reconnus pour le loyer. Les cantons doivent obtenir la compétence de fixer la prime d'assurance-maladie applicable au calcul de la PC. Le montant doit correspondre à la prime la plus basse appliquée dans un canton. Avec la nouvelle limite minimale dans la loi et l'obligation faite aux cantons, on garantit de manière satisfaisante la couverture des besoins vitaux prévue dans la constitution fédérale et la participation au catalogue de prestations de l'assurance de soins obligatoire. Les art. 21a LPC et 10 al. 3d LPC doivent être adaptés. La valeur plancher pourra et devra être définie de la même manière partout en Suisse. Il n'y a pas lieu de prescrire davantage aux cantons. On peut s'appuyer pour le calcul des PC sur les montants définis par la LAMal dans le canton.

Cette proposition pose deux questions importantes. La première concerne la politique financière de la Confédération, la seconde la législation cantonale :

- La dissociation de la RIP et de la PC ne crée aucune charge supplémentaire pour la Confédération. De leur côté, les cantons n'auront pas forcément des coûts supplémentaires mais disposeront d'une marge de manœuvre plus grande pour les autres groupes de bénéficiaires de RIP. Les cantons auront ainsi une fonction de pilotage plus importante. Cela, sans que la Confédération ne soit mise à contribution financièrement et sans toucher à la couverture sociale des bénéficiaires PC.
- Pour le calendrier de la mise en œuvre du projet, il faut tenir compte de la nécessité de modifier la loi cantonale d'application des PC, pour désigner l'organe étatique compétent pour déterminer la RIP cantonale. Nous proposons de créer une norme de délégation pour la période transitoire en faveur des cantons, comme cela s'est fait pour la LAMal.

3. Remarques sur les éléments du projet

Pt. 3.1. Détermination des régions

Nous pouvons comprendre l'idée de distribuer les communes en trois régions en se référant à la répartition de l'Office fédéral de la statistique (OFS). Nous considérons qu'il est central de trouver un mécanisme de répartition, qui tienne suffisamment compte de l'évolution différenciée des loyers dans les cantons.

Nous sommes d'avis que la Confédération devrait déterminer le niveau des loyers dans chaque commune et chaque année, pour qu'il soit possible de fixer l'année suivante des montants de loyers fiables. La répartition ne doit pas répondre à des critères socio-économiques ou socio-géographiques, mais suivre le niveau réel des loyers de la commune. La répartition en trois groupes est suffisante. Il est également important de rendre publique la répartition au plus tard le 1^{er} octobre de l'année précédente, pour que les organes d'exécution puissent procéder à la mise en œuvre.

Dans la mesure où l'Office fédéral de la statistique établit déjà une statistique des loyers, la Confédération ne devrait pas avoir de surcroît de travail notable. La seule nouveauté consiste à établir une liste des communes pour le calcul des PC.

Pt. 3.3. Familles et ménages de plusieurs personnes

La référence à la grandeur du ménage pour la détermination du montant maximum du loyer par personne tiendra beaucoup mieux compte, par rapport à la solution actuelle, de la situation des familles, des formes actuelles d'habitation et des différentes formes de vie commune indépendantes de l'état civil.

Pt. 3.4. Nouvelles contributions et adaptations futures

Nous estimons adéquat l'objectif d'atteindre dans chaque catégorie (région et grandeur du ménage) un taux de couverture de 90%. Alors que le Conseil fédéral, en se basant sur l'art. 19 LPC, adapte le montant des besoins vitaux à l'évolution de l'indice mixte, comme pour les rentes AVS/AI, il manque un tel processus pour une adaptation du montant des loyers pris en compte qui irait dans le même sens. Pourtant, la base légale existe.

Nous demandons que soit adoptée dans ce domaine une disposition complémentaire selon laquelle le Conseil fédéral serait tenu d'adapter le montant maximum du loyer pris en compte à l'évolution des loyers. Cette disposition serait contraignante, comme pour l'adaptation du montant des besoins vitaux.

Pt. 3.5. Participation de la Confédération aux frais de séjour dans un home

Dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), la LPC a fait l'objet d'une réforme totale entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Avec l'adoption de l'article 112a, les PC sont définitivement ancrées dans la Constitution fédérale, dans le sens d'une tâche commune à la Confédération et aux cantons.

La Confédération participe depuis lors, pour les personnes domiciliées dans les homes, uniquement à la prise en charge des frais qui couvrent les besoins vitaux. Elle les finance à hauteur de 5/8, les 3/8 étant à la charge des cantons. La détermination de la part revenant à la Confédération s'effectue à l'aide d'un calcul distinctif.

Depuis la RPT, les cantons prennent en charge la totalité de la part des coûts des prestations complémentaires annuelles qui dépassent la couverture des besoins vitaux (les coûts supplémentaires liés au séjour en home). Depuis lors, en matière de PC, les cantons possèdent une réelle marge de manœuvre uniquement pour fixer la limite des frais de homes reconnus (art. 10, al.

2, let. a LPC), pour déterminer le montant des dépenses personnelles (art. 10, al. 2, let. b LPC) et pour déterminer l'imputation de la fortune (art. 11, al. 2 LPC).

Depuis 2008, une différence nette apparaît dans l'évolution de la charge financière assumée par la Confédération ou par les cantons : les frais pour les besoins vitaux pris en charge à hauteur de 5/8 par la Confédération sont passés de 1.834 milliards de francs à 2.116 milliards de francs, ce qui correspond à une augmentation de 15% environ, alors que les frais supplémentaires liés au séjour dans un home, pris en charge entièrement par les cantons, ont augmenté de 25%, passant de 1.539 milliards de francs à 1.931 milliards de francs.

L'augmentation des coûts des PC dans le domaine des homes est principalement due à la suppression du plafond du montant annuel des prestations complémentaires (art. 3a, al. 3 anc. LPC) depuis la révision totale de la LPC en 2008. Ainsi, en principe, il devrait être possible de couvrir les besoins financiers des personnes qui vivent dans les homes par le biais des PC, sans avoir besoin de recourir aux aides complémentaires, aux subventions communales ou à l'aide sociale (art. 10, al. 2 LPC). Suite à la nouvelle répartition des coûts entre la Confédération et les cantons, une forte augmentation des coûts pris en charge par les cantons devenait inévitable.

Comme le souligne le projet au chapitre 2.2.2, actuellement, le montant maximal du loyer ne couvre plus que 72 pour cent du loyer de tous les bénéficiaires PC. Avec l'augmentation du nombre de personnes vivant dans un ménage (ménage de plusieurs personnes ou familles), ce taux de couverture baisse encore plus rapidement.

Dans le projet, le Conseil fédéral propose de geler le montant du loyer à prendre en compte dans le calcul distinctif au niveau de l'année 2001. Cette proposition n'est absolument pas correcte et elle est, selon nous, en contradiction manifeste avec les principes définis dans le cadre de la RPT. Le rapport du projet mis en consultation relève d'ailleurs clairement que les plafonds en matière de loyer ne couvrent depuis longtemps plus les besoins vitaux. D'un côté, la part prise en charge par la Confédération serait bloquée à un niveau beaucoup trop bas. De l'autre, en cas d'adaptation future du montant des loyers, la Confédération ne participerait que dans une faible mesure à l'augmentation des coûts qui en résulterait. Dans les deux cas, la part des coûts prise en charge par les cantons augmenterait de façon disproportionnée, déchargeant dans la même mesure la Confédération.

Pour ces raisons, nous sommes très sceptiques à l'égard de la proposition de geler à 13'200 francs le plafond du loyer pris en compte dans le calcul distinctif pour déterminer la part des coûts assumée par la Confédération. Cette valeur devrait être adaptée en même temps que les besoins vitaux généraux. Cela doit faire l'objet d'une disposition contraignante dans la LPC.

4. Commentaires sur les articles de loi

Art. 13 al. 2

Les explications fournies dans le rapport laissent entendre que l'objectif du projet est de fixer la participation de la Confédération aux coûts à un ordre de grandeur absolu en francs. Mais ce n'est pas le cas. En complément à nos remarques sous chiffre 3.5, nous soulignons qu'une telle réglementation ne respecte pas l'ensemble de la dynamique des coûts en matière de PC et provoquerait un transfert des coûts réguliers vers les cantons, contraire à la RPT et au principe général des tâches liées dans les PC.

Depuis 2001, le Conseil fédéral n'a plus procédé à l'adaptation du plafond du loyer pris en compte, contrairement à la volonté initiale du législateur et au texte clair de la LPC. Par conséquent, depuis 2001, la participation de la Confédération à l'augmentation des coûts a en principe diminué.

Il faut revoir en conséquence la formulation de l'art. 13 al. 2 et revoir le lien avec l'art. 10 (nouveau).

En outre, nous proposons d'introduire une disposition transitoire dans la LPC permettant aux gouvernements cantonaux de déterminer le montant de la RIP, si la législation ordinaire d'application de la LPC ne pouvait être adoptée à temps. Il serait possible d'appliquer par analogie la solution prévue à l'alinéa 2 des dispositions finales relatives à la réforme de la LAMal du 24 mars 2000.

5. Mise en œuvre plus complexe

L'interface entre la RIP et les PC existe depuis l'entrée en vigueur de la LAMal en 1996. La dissociation ne donnerait pas de travail supplémentaire aux organes d'exécution.

En revanche, la prise en compte d'un montant pour le loyer différencié selon la commune complexifie durablement l'exécution et entraîne une augmentation des mutations - les montants de référence pour les PC pouvant varier d'une commune à l'autre dans le même canton. Pour cette raison, nous attirons votre attention sur le fait que les coûts administratifs vont augmenter. Ce point doit figurer dans le message au Parlement.

6. Conclusions

Le système des PC a globalement fait ses preuves depuis 1996.

La gestion des PC par les 24 caisses de compensation cantonales est clairement une réussite. La synergie entre les prestations de l'AVS, l'AI, les PC et les RIP est évidente. Pour les personnes concernées et leurs représentants mais aussi pour les cantons et la Confédération, la mise en œuvre du droit des assurances sociales par les organes cantonaux conformément au mandat constitutionnel (art. 46, al. 1 Cst) montre que c'est un instrument fiable et performant. Dans les domaines importants du point de vue de la gestion de l'exécution comme l'information, l'informatique, la formation technique, les prestations, la comptabilité, le système de contrôle interne, les doublons et les paiements indus peuvent être évités. Cela ne vaut pas seulement pour les PC mais aussi pour l'AVS, l'AI et la RIP. Ce sont les structures existantes au niveau cantonal qui permettent la création de synergies importantes et garantiront une mise en œuvre efficace du découplage PC et RIP que nous proposons.

Le système a toutefois plusieurs défauts qu'il faut corriger. A ce propos, nous remercions le Conseil fédéral pour le rapport du mois de novembre 2013 sur "l'évolution des coûts et les besoins de réforme" dans les PC. Ce rapport est une bonne base de travail en vue d'une réforme de la loi fédérale sur les PC, dont l'urgence n'est plus à démontrer.

Nous considérons l'adaptation des montants maximaux pour le loyer comme un premier pas important vers une réforme de la LPC. Il faut saisir l'occasion pour dissocier les PC et les RIP. D'autant plus que cette modification n'a aucun effet sur les finances de la Confédération.

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de prendre position sur ce projet et nous vous demandons de bien vouloir prendre en compte notre proposition.

**Conférence des caisses cantonales
de compensation**

Andreas Dummermuth
Président

Copie aux secrétariats de la CDAS, CDS et la CDF

Par courriel à katharina.schubarth@bsv.admin.ch