



Procédure de consultation
FER No 74-2015

Personnes responsables:
M. Luc Abbé-Decarroux
M. Yannic Forney

Date de réponse:
22 février 2016

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

1. Présentation générale

Le 20 novembre 2013, le Conseil fédéral a donné son accord au rapport « Prestations complémentaires à l'AVS/AI : accroissement des coûts et besoins de réforme ». Celui-ci a mis en évidence des éléments d'amélioration du système des prestations complémentaires (PC). Sur cette base, le Conseil fédéral a adopté, le 25 juin 2014, une palette de décisions en vue d'une réforme des PC. La présente révision de la loi fédérale sur les PC à l'AVS/AI vise à concrétiser ces décisions. Les nouveautés seraient les suivantes :

- **Préservation du capital de la prévoyance professionnelle** : les prestations de la prévoyance professionnelle (PP) obligatoire devraient être perçues sous forme de rente. La possibilité d'obtenir l'avoir de vieillesse sous forme de capital devrait être exclue pour l'ensemble de la partie obligatoire ou limitée à la moitié. Le paiement en espèces de la prestation de sortie pour démarrer une activité lucrative indépendante devrait être également exclu dans la PP obligatoire.
- **Prise en compte de la fortune dans le calcul de la PC** : la réforme prévoit d'améliorer la prise en compte de la fortune dans le calcul de la PC, notamment en adaptant le montant des franchises sur la fortune totale. Le montant des franchises devraient passer de 37'500 à 30'000 francs pour une personne seule et de 60'000 à 50'000 francs pour un couple. Les franchises sur les immeubles servant d'habitation aux bénéficiaires de PC resteraient inchangées.
- **Montant minimal de la PC** : dans la majorité des cantons, le montant minimal de la PC correspond au montant de la prime moyenne de l'assurance obligatoire des soins dans le canton ou la région tarifaire concernés. Cela relève le montant des PC les plus faibles mais génère un « effet de seuil » à l'entrée et à la sortie du système. Elle entraîne aussi une inégalité de traitement entre bénéficiaires des PC. Afin de réduire ces effets, la réforme propose que le montant de la PC doit être ramené à celui de la réduction des primes la plus généreuse accordée aux personnes qui ne peuvent prétendre ni aux PC, ni à l'aide sociale mais ne doit être inférieur à 60% de la prime moyenne.
- **Prise en compte du revenu d'une activité lucrative dans le calcul de la PC** : à l'avenir, le revenu hypothétique devra être intégralement pris en compte dans le calcul de la PC afin d'augmenter l'incitation à accomplir pleinement le travail raisonnablement exigible.

- **Prise en compte de la prime d'assurance-maladie dans le calcul de la PC** : la prime pour l'assurance obligatoire des soins est une dépense reconnue dans le calcul des PC. Selon le droit en vigueur, le montant pris en compte est toujours un montant forfaitaire correspondant au montant de la prime moyenne cantonale ou régionale. Afin d'éviter des surindemnisations, les cantons devraient obtenir la possibilité de tenir compte dans le calcul de la PC de la prime effective si elle est d'un montant inférieur au montant de la prime moyenne.
- **Adaptations du calcul de la PC pour les pensionnaires de home** : le calcul de la PC pour les personnes vivant en home doit être adapté sur certains points.
- **Améliorations sur le plan de l'exécution** : afin d'assurer une pratique uniforme en Suisse, des clarifications sont apportées aux bases légales existantes.

En d'autres termes, la réforme proposée qui fait l'objet de la présente consultation souhaite optimiser le système des PC et l'adapter au contexte général actuel.

2. Considérations

Comme exposé par le rapport explicatif (p.9), « la tâche principale des PC consiste à garantir les besoins vitaux des personnes qui, suite à la réalisation d'un risque assuré par le 1^{er} pilier, ne sont pas en mesure de subvenir à leurs besoins par leurs propres moyens ». Certes, si notre Fédération est d'avis que les PC constituent une aide complémentaire indispensable pour les personnes dont les besoins financiers sont insuffisants, tant dans l'AVS que l'AI, nous comprenons également la volonté du Conseil fédéral de vouloir adapter le régime des PC afin qu'il remplisse de manière durable ses fonctions. Nous émettons les formulations suivantes sur les différents points relatifs à la révision de la loi fédérale sur les PC à l'AVS/AI :

- **Limitation des versements en capital de la prévoyance professionnelle** : les versements des prestations du 2^e pilier (partie obligatoire) peuvent effectivement intervenir soit sous forme de rentes ou de capital. Dans le calcul de la PC, les rentes comptent comme revenu à concurrence de leur montant effectif, ce qui n'est pas le cas du capital. Dans ce contexte, la probabilité de recourir aux PC est effectivement plus élevée lorsque les prestations LPP ont été retirées sous forme de capital que lorsqu'elles le sont sous forme de rente. L'attention porte ici en particulier sur les versements en capital de l'avoit de vieillesse au moment de la retraite ainsi que sur les paiements en espèces de la prestation de sortie afin de démarrer une activité lucrative indépendante.

En effet, le risque principal que présente ce type de versement pour les PC tient au fait que la gestion du capital est transférée de l'institution de prévoyance à la personne qui bénéficie du versement. Le rapport explicatif propose deux variantes pour limiter les risques :

- 1) L'exclusion du versement en capital de la prestation de vieillesse pour la partie obligatoire LPP;
- 2) La limitation du versement en capital de la prestation de vieillesse à la moitié de l'avoit LPP.

Notre Fédération pense qu'il ne faut exclure la possibilité pour une personne de recevoir la prestation obligatoire sous forme de capital. La liberté de choix a toujours été au cœur du système de la PP et il est donc nécessaire de la conserver. L'alternative 2 qui propose d'exclure le versement en capital à concurrence de 50% de l'avoit de vieillesse obligatoire nous semble moins restrictive que la variante 1 qui est purement exclusive. Toutefois, nous rejetons les deux alternatives. En effet, l'exclusion totale ou partielle de la possibilité de retrait ne serait pas souhaitable car elle limiterait trop fortement certaines personnes à se lancer dans une activité lucrative indépendante, qui peut être, in fine, créatrice d'emplois. Concernant le paiement en espèces de la prestation de sortie pour démarrer une activité lucrative indépendante, nous ne sommes pas favorables à sa suppression. C'est un instrument efficace pour nombre de personnes qui se mettent à leur compte et supprimer son accès, cela nuirait à la création d'emplois et de richesse.

Cela étant dit, nous sommes d'avis qu'il faudrait mener une étude sur la situation des indépendants et l'utilisation de leur capital vieillesse dans le cadre de leur nouvelle activité professionnelle. En l'état, rien ne prouve que le capital vieillesse investi dans le cadre d'une activité indépendante soit utilisé à mauvais escient. Nous sommes donc favorables à ce que les personnes qui décideraient de s'orienter vers une activité indépendante puissent retirer du capital afin de mener à bien leur projet.

Par ailleurs, il est à relever que la question se pose de savoir si, dans l'alternative 2, il n'y a pas une distorsion qui subsiste entre les Suisses ou les assurés assimilés qui vont à l'étranger avec leur capital vieillesse et reviennent ensuite en Suisse en touchant des PC et ceux qui ne le peuvent pas ?

- **Montant des franchises sur la fortune** : le calcul de la PC tient compte non seulement des revenus des bénéficiaires (rentes, revenus d'une activité lucrative, etc.), mais aussi de leur fortune. La révision souhaite faire baisser le montant de la franchise sur la fortune totale pour une personne seule de 37'500 francs à 30'000 francs et pour les couples de 60'000 francs à 50'000 francs. En revanche, le montant pour les enfants ne serait pas impacté et les franchises sur les immeubles servant d'habitation à leurs propriétaires ne seraient pas concernées par cette mesure. Nous ne voyons pas d'inconvénients à ce que le montant de la franchise sur les immeubles appartenant aux bénéficiaires de PC et leur servant d'habitation ne change pas. En effet, un assuré dont le bien immobilier lui servant d'habitation est le seul élément de fortune lui permettant de rester propriétaire de son logement doit pouvoir continuer à vivre dans l'environnement social qui lui est familier. Ainsi, une demande de PC ne devrait pas être rejetée du seul fait que la personne requérante est propriétaire d'un logement « modeste ». Afin de déterminer si un logement est « modeste » ou pas, il faudrait également tenir compte des prix sur le marché immobilier local de sorte à avoir une équité dans l'évaluation du bien entre les centres urbains et les zones périphériques. Pour le reste, soit les montants des franchises sur la fortune, nous n'avons pas de suggestions particulières à formuler.
- **Montant minimal de la PC** : la loi actuelle exerce un effet de seuil correspondant à la différence entre la RIP octroyée aux personnes ne bénéficiant pas de PC et le niveau plus élevé de la réduction individuelle de primes (RIP) appliquée aux bénéficiaires de PC. Comme le mentionne le rapport explicatif, « cette réglementation entraîne une inégalité de traitement entre les bénéficiaires de PC eux-mêmes : le revenu disponible des personnes percevant le montant minimal de la PC annuelle est en effet supérieur à celui des autres bénéficiaires de PC, puisque, en plus du montant de la PC telle qu'elle a été calculée à leur égard, les premières bénéficient encore de la différence par rapport à la prime moyenne cantonale ». Pour atténuer cet effet de seuil, il est proposé dans le rapport que le montant minimal de la PC soit réduit au niveau de la RIP octroyée à la catégorie de personnes qui, parmi celles qui ne bénéficient pas de PC, ont les revenus les plus faibles (exception faite des bénéficiaires de l'aide sociale). Notre Fédération n'est à priori pas opposée à une telle mesure puisqu'elle permet non seulement une égalité de traitement entre les bénéficiaires de PC mais garantit également que le recours aux PC ne conduit pas à une détérioration de la situation économique des assurés. En effet, le montant de la PC ne pourra être inférieur à 60% du montant de la prime moyenne.
- **Prise en compte du revenu d'une activité lucrative dans le calcul de la PC** : afin d'inciter les personnes bénéficiaires de PC de participer au marché du travail, le rapport explicatif propose de prendre en compte intégralement le revenu hypothétique dans le calcul de la PC. En effet, à l'heure actuelle, le mode de calcul est le même que le revenu soit hypothétique ou effectif, ce qui réduit l'incitation à travailler. Notre Fédération pense que la prise en compte intégrale du revenu hypothétique de l'activité lucrative pourra certainement exercer un effet incitatif sur les personnes bénéficiaires des PC afin qu'elles puissent trouver une activité professionnelle. En d'autres termes, l'effet incitatif à exercer une activité lucrative doit être concret et les efforts fournis pour trouver un travail « récompensés ».

- **Prise en compte de la prime d'assurance-maladie dans le calcul de la PC** : les cantons seraient autorisés à tenir compte de la prime effective dans le calcul de la PC si elle est d'un montant inférieur au montant de la prime moyenne (assurance obligatoire des soins). Ce faisant, selon le rapport, les surindemnisations et procédures de restitution lourdes pourront être ainsi évitées, et les flux financiers rendus plus transparents. Sur ce point, notre Fédération n'a pas de remarques particulières à formuler.
- **Adaptations du calcul de la PC pour les pensionnaires de home et améliorations sur la plan de l'exécution** : notre Fédération est favorable tant aux adaptations du mode de calcul qu'à l'amélioration sur le plan de l'exécution. En effet, ces simplifications de procédures ou les précisions apportées vont dans le sens d'une plus grande transparence.

En conclusion, notre Fédération donne un préavis plutôt favorable à cette révision partielle de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité compte tenu des remarques précitées. Toutefois, nous rejetons les propositions liées à l'exclusion totale ou partielle de la possibilité de retrait, sous forme de capital, de la prévoyance professionnelle obligatoire au moment de la retraite. De la même manière, nous sommes opposés à la suppression du paiement en espèces de la prestation de sortie pour démarrer une activité lucrative indépendante.

En revanche, nous sommes d'avis qu'il est opportun d'ajuster au mieux le système des PC en réduisant les effets de seuil, en évitant que des personnes deviennent bénéficiaires de prestations pour cause de mauvaise gestion personnelle de l'avoir vieillesse et en conservant un maintien des PC à un niveau acceptable sans transfert vers l'aide sociale.

Par ailleurs, les mesures envisagées permettront, nous l'espérons, d'assurer la viabilité des PC sur le long terme, avec des économies estimées entre 152 et 171 millions de francs selon la variante retenue.