

Modification de l'ordonnance du 15 janvier 1971 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (OPC-AVS/AI) – procédure de consultation

Monsieur le conseiller fédéral,

Par la présente, nous accusons réception du projet cité en marge, qui a retenu toute notre attention et vous remercions de nous avoir associé à cette procédure de consultation.

De manière générale, le projet d'ordonnance n'est pas satisfaisant. Nous constatons que les résultats de cette réforme n'ont absolument pas intégré les enjeux régionaux que nous avons fait valoir dans nos précédentes prises de position.

Vous trouverez en annexe l'ensemble des remarques, article par article, que le Conseil d'État estime important de vous soumettre. Nous souhaitons en outre apporter ici quelques remarques sur des considérations plus générales en lien avec le projet.

Répartition des communes entre les régions 2 et 3 pour le calcul des loyers (art. 26)

En regard de la répartition mise en consultation en 2014 entre les régions 2 et 3, le nouveau projet d'ordonnance présente une répartition modifiée, qui inclut une part encore bien plus vaste du territoire dans la région 2. Le Conseil d'État s'oppose fermement à cette nouvelle classification des communes et insiste pour que soit prise en compte sa proposition de modification de l'article 26 de l'ordonnance, figurant en annexe.

En effet, la nouvelle répartition telle que proposée par le DFI aggrave encore le fossé entre le barème et la réalité du marché du logement de notre canton, provoquant de véritables aberrations, que les possibilités de modulation locales offertes par la nouvelle législation ne suffisent de loin pas à corriger. Ainsi, des hameaux ne regroupant que quelques fermes (par exemple les Sagnettes dans le Val-de-Travers), sont catalogués au même niveau que des communes dont les logements sont fortement côtés, situées sur le littoral (par exemple Neuchâtel ou Auvernier).

Nous nous permettons de souligner encore que selon les données de l'OFS (Relevé structurel, statistiques des bâtiments et des logements, Atlas), les loyers nets moyens des logements de 3-4 pièces se montaient, en 2017, à 1'006 francs dans le canton de Neuchâtel, bien au-dessous du loyer accordé par les dispositif PC pour une personne seule en région rurale. Ces conditions de marché régionales reflètent les structures démographiques et économiques de notre canton. Elles découlent de l'offre mais également de la demande, du niveau général des salaires et du pouvoir d'achat des ménages dont les personnes actives. Dans ce contexte, la hausse découlant de la révision de la LPC est déjà suffisamment problématique en termes de cohérence, d'efficacité et d'acceptabilité de la politique sociale, sans que l'on aggrave encore la situation par le biais de la nouvelle répartition introduite par l'ordonnance.

Réduction des loyers en fonction des réalités locales (art. 26a)

La procédure de compétence cantonale liée à la réduction ou à l'augmentation des montants maximaux reconnus au titre de loyer est définie par l'ordonnance. Compte tenu des éléments déjà évoqués précédemment, le Canton de Neuchâtel est avant tout concerné par les modalités de réduction, dont il entend faire usage dès l'introduction de la loi révisée.

À ce sujet, le texte de loi, non clarifié par l'ordonnance, prévoit qu'il est donné suite aux demandes des cantons « *si et aussi longtemps que le loyer d'au moins 90 % des bénéficiaires de prestations complémentaires est couvert* ». Très concrètement, la vérification du respect de cette condition commune par commune n'est pas pertinente pour de très petites communes, dans lesquelles le décès ou l'arrivée d'un seul bénéficiaire peut faire basculer la limite du 90 % à tout instant, respectivement pour des communes qui ne comptent aucun bénéficiaire sur leur territoire, mais dont les limites devraient être modulées au même titre que les communes voisines.

Pour cette raison et puisque la loi ne l'exclut pas, nous souhaitons que les cantons puissent solliciter une réduction pour un groupe de communes, de manière à ce que l'examen du respect de la condition puisse se faire sur ce périmètre. Ainsi, nous proposons une modification de l'article 26a en annexe, qui mentionne à la lettre a de l'alinéa 2 : « *le nom de la commune ou des communes* ».

Dans la mesure où notre canton est certainement le plus concerné au niveau suisse, nous comptons vivement sur la prise en compte de cette demande.

Complexité et frais administratifs (art. 42a)

Pour les assurés, le nouveau dispositif des prestations complémentaires devient de plus en plus complexe et difficile à appréhender. Pour les organes d'exécution, les nouvelles tâches engendrent un travail supplémentaire important, non seulement dans le cadre des dispositions transitoires (calcul à double), mais également de manière pérenne avec le contrôle des motifs de séjours à l'étranger, les frais de prise en charge extrafamiliale et les procédures de restitution des prestations légalement perçues. Cette surcharge nécessite une augmentation des forces de travail, mais également des compétences et des qualifications des collaborateurs. Elle implique des surcoûts administratifs qui doivent impérativement être reconnus et partagés par la Confédération. La contribution fédérale pour les tâches des organes d'exécution fixée selon des forfaits n'a pas été adaptée ni indexée depuis 2008, alors qu'une analyse des coûts des processus effectués par l'OFAS montrait déjà que les montants étaient trop bas il y a une dizaine d'années. Les forfaits doivent impérativement être fortement rehaussés en conséquence en prévoyant également une indexation annuelle selon l'IPC. Il n'appartient pas aux cantons d'assumer dans leur majorité les coûts administratifs des nouvelles prescriptions de compétence fédérale.

Cela est d'autant plus justifié que l'ordonnance développe une palette de mesures de surveillance des organes d'application et des outils de répression de la Confédération en cas de non-respect des directives. Si nous pouvons admettre un contrôle accru de la Confédération, nous souhaitons également une participation financière conforme et ajustée à la complexification des tâches administratives consécutive à la réforme.

Dispositions transitoires et mise en œuvre

Les dispositions transitoires soulèvent de nombreuses questions. Il nous semble notamment essentiel que l'application de deux régimes différents durant trois années soit aménagé de manière à éviter des grandes fluctuations dans les revenus des assurés. Il serait en effet particulièrement dommageable qu'un bénéficiaire voie d'abord son revenu augmenter durant la période transitoire, avant que sa prestation ne soit supprimée ou réduite. Nous comptons sur le Conseil fédéral pour y veiller.

Par ailleurs, les délais de mise en œuvre sont très serrés et il serait bienvenu que les directives soient communiquées dès que possible aux organes d'exécution, afin de réussir le déploiement de cette révision. En outre, cela permettra également d'affiner les planifications financières cantonales, puisque ces dernières seront fortement impactées par l'introduction de

la réforme, qui provoquera d'abord une hausse conséquente des dépenses, avant que les mesures de restriction ne contrebalancent cette augmentation.

Nous vous remercions de l'attention qui sera portée à nos remarques et vous prions de croire, Monsieur le conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 18 septembre 2019

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
A. RIBAUX

La chancelière,
S. DESPLAND

Annexe 1 : Modification de l'ordonnance du 15 janvier 1971 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (OPC-AVS/AI) – commentaires article par article

Art. 1, al. 1 Interruption de la résidence habituelle en Suisse. Séjours à l'étranger sans motif important.

Cette disposition fixe les règles d'interruption de la résidence habituelle en Suisse. Sa formulation est lacunaire et incohérente avec les explications du rapport de l'OFAS. Elle devrait clairement énoncer le traitement des cas des séjours ininterrompus de plus de trois mois à l'étranger qui s'étendent sur deux années civiles. Si les termes du rapport sont explicites, cette règle doit être reprise dans l'article de l'ordonnance.

Art. 1a et 1b Séjours à l'étranger pour un motif important et interruption du délai de carence.

Les dispositions liées au délai de carence et aux motifs d'interruption sont compliquées, notamment pour les organes d'exécution qui n'auront pas les moyens de détecter les cas concernés et pour les assurés qui solliciteront des renseignements.

De manière générale, les prescriptions plus sévères relatives au délai de carence provoqueront des reports de charges à l'aide sociale qui devront palier à l'absence de couverture de PC. L'impact financier pour les cantons n'a pas été considéré par la Confédération mais est difficilement quantifiable à l'heure actuelle.

Art 15e

Nous préconisons d'introduire une précision supplémentaire à l'alinéa 2, à savoir que pour déterminer la valeur locative, il sied de tenir compte du loyer qui pourrait effectivement être obtenu en cas de mise en location de l'immeuble, soit un loyer conforme à la loi du marché.

Art. 16d Prime de l'assurance obligatoire des soins

Le calcul du droit tient compte de la prime effective, avec ou sans couverture des accidents. Cette prime est susceptible de changer chaque année, voire en cours d'année. Malgré les indications de l'article 54a de l'ordonnance, les procédures d'échanges des données entre les organes d'exécution et les assureurs maladies devront être fixées de manière plus détaillée. En effet, les caisses maladie ont un délai fixé au 5 décembre, au plus tard, pour communiquer les nouvelles primes à l'office cantonal de l'assurance-maladie mais les assurés ont jusqu'au 30 novembre pour changer d'assurance. Les délais sont courts pour tenir compte des nouveaux montants des primes dans le calcul PC et un échange de données devra également être prévu avec l'organe cantonal chargé de la réduction des primes. La surcharge administrative du traitement des dossiers est considérable et des surcoûts informatiques importants sont à prévoir.

Art. 16e Frais de prise en charge extrafamiliale des enfants

La procédure de contrôle est également compliquée. Comme indiqué dans le rapport explicatif, il devrait être précisé dans l'ordonnance que seul le mode de garde "institutionnel" est pris en charge. À notre avis, une limite doit être définie par l'ordonnance car les frais pris en compte dans le calcul ne doivent pas dépasser le montant du revenu de l'activité lucrative. Ces frais devraient, comme jusqu'à présent, être déduits simplement du revenu de l'activité. Nous relevons également une iniquité du point de vue du traitement fiscal, les parents bénéficieront d'une déduction pour les frais de garde, dont le financement est assuré par la prestation complémentaire, qui au surplus n'est pas soumise à l'impôt ! Les effets de seuil s'en trouveront aggravés, ce que nous regrettons vivement.

Art. 21 Durée de la procédure

Les termes de cette prescription précisent que la décision doit être rendue dans un délai de 90 jours à compter de la réception de la demande. Cette formulation doit être modifiée pour être en cohérence avec le rapport qui prévoit 90 jours à compter *du moment où le dossier est complet*. En effet, si un assuré se réfère seulement à l'ordonnance et qu'il s'est conformé à son obligation de collaborer, il pourrait exiger une avance de ses prestations alors que sa demande n'est pas complète.

Art. 21c Versement aux personnes vivant dans un home ou dans un hôpital

Cette disposition engendre un énorme travail administratif. En cas de restitution de la prestation, l'organe d'exécution devra traiter avec trois partenaires, l'assurance-maladie, le home et l'assuré. En cas de changement dans la situation économique du bénéficiaire, il y a le risque qu'aucune des personnes qui reçoit une prestation ne nous annonce le changement ne sachant plus qui doit annoncer quoi ou à l'inverse, qu'on reçoive l'information à double. La procédure complexifie également les tâches des EMS si la prestation complémentaire est inférieure à la taxe journalière car l'institution devra de toute manière également facturer le solde au résident.

Art. 26 Répartition des communes dans les régions déterminantes pour les loyers

Comme mentionné et argumenté dans notre courrier, nous nous opposons vivement à la nouvelle classification effectuée par l'ordonnance du DFI. Nous vous demandons donc de modifier l'article 26 comme suit :

1 La région 1 correspond au type 111 de la typologie des communes 2012 en 25 catégories. Elle comprend les cinq centres urbains de Berne, Zurich, Bâle, Genève et Lausanne.

2 La région 2 correspond aux autres communes de type 11, 12, 13 et 21 de la typologie des communes 2012 en 9 catégories.

3 Les autres communes constituent la région 3

Art. 26a Répartition des communes dans les régions déterminantes pour les loyers

En plus des éléments mentionnés et argumentés dans notre courrier. Nous souhaitons que l'article soit modifié comme suit :

1 La demande de réduction ou d'augmentation des montants maximaux visée à l'art. 10, al. 1^{quinquies}, LPC doit être déposée à l'Office fédéral des assurances sociales (office fédéral).

2 Elle doit notamment indiquer :

- a. le nom de la commune **ou des communes dont les montants maximaux doivent être augmentés ou réduits ;***
- b. le taux auquel les montants maximaux doivent être augmentés ou réduits ;*
- c. une motivation.*

3 Elle doit être déposée au plus tard le 30 juin de l'année précédente.

4 Le Département fédéral de l'intérieur (département) fixe la réduction ou l'augmentation des montants maximaux applicables aux communes concernées dans une ordonnance.

Nous relevons par ailleurs que l'ordonnance ne clarifie pas sur la base de quelle définition de « bénéficiaire » la condition des 90 % doit s'appliquer (nombre de logements, nombre de dossiers, nombre de personnes dans le calcul, voire nombre de personnes dans le ménage ?). Nous partons du principe qu'il s'agit du nombre de logements et vous invitons, à défaut, à clarifier ce point dans l'ordonnance.

Art. 27a évaluation de la succession

Cette nouvelle disposition légale provoque à nouveau une complexification des tâches administratives. L'organe d'exécution devra obtenir après chaque décès de bénéficiaire l'évaluation de la succession auprès des autorités fiscales. L'ordonnance doit être plus claire notamment si, par exemple, un prêt figure dans la fortune du bénéficiaire PC.

De plus, nous pensons qu'il serait opportun de mentionner que les organes PC ont la possibilité de produire dans la masse en faillite, lorsque les héritiers répudient la succession du défunt qui a bénéficié de PC ; contrairement à ce qui est mentionné à l'article 20 LPC "*Les prestations au sens de la présente loi sont soustraites à toute exécution forcée*".

Dans notre canton, compte tenu des dispositions légales de la loi sur l'action sociale (art. 47 LASoc), une situation de concurrence entre le secteur de l'aide sociale et des PC pourrait théoriquement s'installer, si une personne rentière a bénéficié à la fois des PC et de l'aide sociale dans les 10 ans précédant son décès. Dans ce cas, il s'agira de déterminer quel secteur aura la priorité sur l'autre dans la satisfaction de ses prétentions - en considérant cependant qu'il n'existe pas de franchise reconnue en matière d'aide sociale, la totalité de la succession pouvant être exigée en remboursement de la dette d'aide matérielle de la personne défunte. L'ordonnance devrait préciser les priorités.

Art. 46

Aucune modification n'est envisagée, alors que cela nous semble essentiel en regard des motifs évoqués dans notre courrier.