



**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi portant modification de la loi
d'introduction de la loi fédérale sur les prestations
complémentaires à l'AVS et à l'AI (LCPC)**

(Du 29 avril 2020)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

En date du 22 mars 2019, le Parlement fédéral a adopté la révision de la loi sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC)¹. Les détails d'application ont été clarifiés le 29 janvier 2020 par l'adoption, par le Conseil fédéral, de l'ordonnance révisée sur les prestations complémentaires (OPC)². Les modifications apportées par le parlement ont des implications importantes sur le système des prestations complémentaires et les dispositifs cantonaux mis en place. Afin de pouvoir préparer la mise en œuvre de la nouvelle loi que la Confédération veut faire entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2021, il est nécessaire d'apporter des modifications à la loi cantonale d'introduction de la LPC (LCPC).

1. CONTEXTE

1.1. Objectif des prestations complémentaires

Les prestations complémentaires (PC) ont été introduites sur le plan fédéral en 1966. Conçues au départ comme une solution transitoire pour les rentiers AVS et AI, les PC deviennent rapidement un dispositif du premier pilier à part entière. En effet, il est rapidement apparu que dans de nombreuses situations, les seuls montants des rentes AVS et AI ne parviennent pas à atteindre l'objectif qui est le leur, à savoir assurer la couverture du minimum vital.

Les PC sont ainsi ancrées définitivement dans le droit constitutionnel (art. 112a Cst) en 2008.

Les prestations complémentaires constituent une tâche commune de la Confédération et des cantons et sont ainsi cofinancées entre ces deux niveaux institutionnels par le biais de l'impôt.

¹ RS 831.30 Version avril 2020 non révisée

² RS 281.41 Version avril 2020 non révisée

1.2. Bénéficiaires

Les prestations complémentaires sont octroyées aux bénéficiaires des prestations de l'assurance-vieillesse ou invalidité dont la rente additionnée aux autres revenus éventuels ne permettent pas de couvrir les besoins vitaux.

Le calcul du droit correspond à l'écart entre les ressources disponibles et les dépenses reconnues par la loi. Cela implique nécessairement un examen au cas par cas. Les prestations comprennent les prestations complémentaires annuelles (PC) ou prestations périodiques et le remboursement des frais de maladie et d'invalidité (FM).

À noter que la part des bénéficiaires PC n'a cessé de croître depuis leur introduction et les dépenses dans ce domaine ont plus que doublées entre 2000 et 2018. Ainsi, fin 2018, 47,4 % des bénéficiaires de rentes AI et 12,5 % des bénéficiaires de rentes vieillesse de l'AVS touchaient des PC.

2. RÉFORME DES PRESTATIONS COMPLÉMENTAIRES

2.1. Genèse d'une double réforme

La législation en matière de PC à l'AVS/AI est principalement régie par le droit fédéral qui laisse toutefois une petite marge de manœuvre aux cantons s'agissant de certains détails du calcul et des frais médicaux. Ce sont, par ailleurs, les cantons qui sont chargés de leur versement.

Le dispositif est fondé sur la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC) et l'ordonnance du 15 janvier 1971 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (OPC-AVS/AI).

En 2014, le Conseil fédéral lance un premier projet de réforme, proposant de relever le montant maximal des loyers pris en compte dans les dépenses pour calculer le droit aux PC. Les plafonds des loyers sont fixés par la Confédération de manière uniforme sur le territoire national. La modification vise à introduire des montants maximaux des loyers distincts en fonction de trois régions, à savoir les grandes agglomérations (1), les villes (2) et la campagne (3), et aménager un mode de calcul pour les ménages de plusieurs personnes indépendamment de l'état civil.

En 2015, en raison de l'importante augmentation des dépenses consenties en matière de PC par les cantons et la Confédération et, également, en raison des perspectives peu favorables liées au vieillissement de la population, un nouveau projet de réforme est lancé par le Conseil fédéral. Celui-ci intègre cette fois des mesures restrictives visant à prendre davantage en compte la fortune des bénéficiaires et à réduire les effets de seuil.

Les dépenses en matière de prestations complémentaires (PC) de la Confédération et des cantons depuis 2010 sont illustrées par le tableau suivant ³:

	2010	2015	2018
PC au total en millions de francs	4'074.70	4'782.10	5'043.60
Confédération	1'236.50	1'423.00	1'537.60
Cantons et communes	2'838.20	3'359.10	3'506.00

Au vu de la connexité des deux thématiques, il a finalement été décidé, par le Parlement fédéral, de joindre les deux projets de révision afin de procéder à une révision globale et complète.

Après plusieurs mois d'examen par les deux chambres et le règlement de divergences, le Parlement fédéral a finalement adopté, le 22 mars 2019, la réforme de la loi sur les prestations complémentaires.

2.2. Contenu de la réforme

Comme évoqué au chapitre précédent, la réforme des PC est globale et implique beaucoup de modifications dans le système en lui-même. Le présent rapport n'a pas pour vocation de revenir de manière exhaustive sur tous les changements opérés par la Confédération. Cependant, au vu de l'impact qu'auront ces nouvelles dispositions sur notre canton et les bénéficiaires PC, il paraît intéressant de vous donner un aperçu de trois mesures parmi les plus importantes de la réforme :

- **Relèvement des montants maximaux pour les loyers :**
Les montants maximaux pris en compte au titre des dépenses du loyer dans la LPC sont relevés. En effet, depuis la dernière adaptation en 2001, les loyers ont globalement augmenté et particulièrement fortement dans certaines grandes agglomérations comme Genève et Zurich. Il paraissait donc indispensable de mettre à jour les montants dédiés. Cependant, il s'agit aussi de noter que tous les cantons et toutes les régions ne sont pas impactés de la même manière par la hausse des loyers. Afin de tenir compte de cette réalité, les cantons peuvent solliciter une adaptation de plus ou moins de 10% des montants maximaux en fonction de leurs particularités régionales et pour autant que les loyers ainsi abaissés couvrent au minimum les besoins de 90% des bénéficiaires.
- **Conditions relatives à la fortune :**
Une limite du seuil de fortune nette est introduite pour avoir accès aux PC. La réforme prévoit ainsi que seules les personnes dont la fortune est inférieure à 100 000 francs (200'000 francs pour les couples et 50'000 pour les enfants) pourront avoir droit aux PC. À noter que, n'entre pas en compte dans le calcul la valeur d'un immeuble qui sert d'habitation au propriétaire. Par ailleurs, un abaissement de la franchise sur la fortune prise en considération dans le calcul du revenu permet de limiter le montant de la PC et une obligation de restitution des prestations par les héritiers du bénéficiaire PC décédé est prévue.
- **Une baisse de la couverture des besoins vitaux pour les enfants de moins de 11 ans :**
Actuellement, le montant reconnu par enfant et par an est de 10'170 francs pour les deux premiers enfants avec une réduction progressive dès le troisième enfant. Avec la

³Source: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/securite-sociale/assurances-sociales.assetdetail.8766318.html>

réforme, le montant reconnu pour la couverture des besoins vitaux est abaissé à 7'080 francs par an, pour le premier enfant. Montant qui est ensuite réduit d'un sixième pour chaque nouvel enfant. Par contre, les parents pourront désormais faire reconnaître comme dépenses les frais de garde extrafamiliale de leurs enfants

2.3. Application et ordonnances

La révision de la LPC a nécessité une traduction concrète de ses dispositions d'application par la modification de l'ordonnance fédérale (OPC AVS/AI) fixant les dispositions d'exécution. Ces modifications ont été adoptées par le Conseil fédéral le 29 janvier 2020. Elles fixent notamment l'entrée en vigueur de la réforme au 1^{er} janvier 2021.

3. ADAPTATION DES OUTILS ET DE LA LÉGISLATION CANTONALE

La réforme des PC a d'importantes conséquences financières pour les cantons et la Confédération mais constitue également un véritable défi opérationnel pour les organes chargés de son application soit, pour notre canton, la Caisse cantonale de compensation (CCNC). En effet, celle-ci devra notamment adapter ses outils informatiques métiers et renforcer ses forces de travail pour permettre le déploiement des nouvelles dispositions.

Par ailleurs, la législation cantonale d'application, à savoir la loi d'introduction de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LCPC), doit elle aussi être adaptée aux modifications intervenues sur le plan fédéral. L'objectif du présent rapport est donc de présenter à votre autorité ces adaptations rendues nécessaires.

Ces modifications n'ayant pas pu être finalisées avant d'avoir pris connaissance de l'OPC révisée, le délai à disposition pour modifier notre loi cantonale est relativement court.

À noter une difficulté supplémentaire puisque les directives d'application n'ont, à ce jour, pas encore été adoptées par l'OFAS.

Nous ne pouvons ignorer que la situation particulière que nous vivons en lien avec le COVID-19 risque également d'impacter la réalisation de la réforme dans les délais. Il n'en demeure pas moins que, face à l'incertitude qui règne au moment de rédiger ce rapport, il est important de pouvoir adapter rapidement les dispositions figurant dans la loi d'application cantonale afin d'être prêts pour le déploiement si celui-ci se déroule comme prévu.

Les modifications à apporter dans la loi cantonale sont relativement légères puisqu'une grande partie des adaptations de la LPC sont directement applicables. La LCPC confie, par ailleurs, les compétences cantonales en matière de prestations complémentaires au Conseil d'État, qui fixe ses prescriptions par voie réglementaire et d'arrêtés. Le dispositif peut ainsi se conformer facilement aux conditions spécifiques de notre canton de manière efficace et rapide et assurer la coordination avec d'autres législations cantonales existantes dans le domaine des soins et du financement des EMS. Enfin, la loi désigne l'organe d'application soit la Caisse cantonale de compensation (CCNC).

À noter que la présente révision est également l'occasion de clarifier certains éléments notamment en ce qui concerne les devoirs d'information pour la détermination des droits aux PC.

4. COMMENTAIRES DES DISPOSITIONS

Article 2 alinéa 1

Il définit le cercle des ayants droit. Les nouvelles dispositions reprennent les critères d'octroi de la LPC, devenus plus restrictifs, notamment ceux liés à la fortune.

Article 4, alinéas 3 et 7(nouveau)

Alinéa 3 : Cette modification concerne la part de la fortune prise en considération dans les revenus des pensionnaires de home dans le calcul du droit aux PC. Selon les nouvelles dispositions fédérales, les cantons peuvent augmenter la part de la fortune pour tous les bénéficiaires vivant dans un home, y compris les bénéficiaires de rentes de veuves, qui étaient exclues par l'ancien droit.

Alinéa 7 (nouveau) : Cette disposition traite de la nouvelle compétence attribuée aux cantons qui est relative à la détermination des loyers. En effet, l'article 10 alinéa 1quinquies de LPC révisée prévoit que « *les cantons peuvent demander une réduction ou une augmentation de 10% des montants maximaux reconnus au titre de loyer dans une commune si et aussi longtemps que le loyer d'au moins 90% des bénéficiaires des prestations complémentaires est couvert par les montants maximaux correspondants. Le Conseil fédéral règle la procédure* ».

Nous proposons, qu'en matière de loyers reconnus par les prestations complémentaires, cette compétence soit déléguée au Conseil d'État. Les loyers maximaux des bénéficiaires de prestations complémentaires à domicile seront ainsi fixés en fonction des particularités de notre marché du logement et des loyers spécifiques aux différentes régions ou communes de notre canton. Cette adaptation aura lieu pour autant que la condition des 90% des bénéficiaires soient couverts selon les nouvelles normes.

Au surplus, l'article 26a de l'OPC révisée précise :

Art. 26a Réduction ou augmentation des montants maximaux reconnus au titre du loyer

¹ *Le Département fédéral de l'intérieur (département) fixe dans une ordonnance :*

- a. les modalités de calcul de la réduction ou de l'augmentation des montants maximaux visée à l'art. 10, al. 1quinquies, LPC ;*
- b. jusqu'à fin octobre au plus tard, la réduction ou l'augmentation des montants maximaux applicables aux communes concernées à partir de l'année suivante.*

² *La demande de réduction ou d'augmentation des montants maximaux visée à l'art. 10, al. 1quinquies, LPC doit être déposée à l'Office fédéral des assurances sociales (office fédéral).*

³ *Elle doit notamment indiquer :*

- a. les noms des communes pour lesquelles une réduction ou une augmentation des montants maximaux est demandée ;*
- b. le taux auquel les montants maximaux doivent être augmentés ou réduits ;*
- c. une motivation.*

⁴ *Elle doit être déposée au plus tard le 30 juin de l'année précédente.*

Cette procédure doit donc être rapide et fondée sur les données des cas PC recensés durant le mois de mai. Les critères pour l'adaptation des plafonds des loyers en fonction des spécificités régionales devront faire l'objet d'un examen par commune et représente une charge considérable de travail administratif. La requête auprès de l'OFAS devra être déposée, au plus tard, jusqu'au 30 juin du même exercice. L'adaptation des loyers maximaux interviendra l'année suivante si les conditions sont remplies.

5. RÉFORMES DE L'ÉTAT

Le présent projet n'a aucun impact sur les réformes de l'État.

6. IMPACT SUR LA COLLABORATION ÉTAT – COMMUNES

Le présent rapport n'a aucun impact sur la collaboration entre l'État et les communes. Il s'agit cependant de signaler que les agences AVS sont réparties par régions afin d'assurer une connexité par les guichets sociaux régionaux. La mise en place rapide d'un dispositif qui soit conforme aux nouvelles prescriptions fédérales est donc également important pour les communes.

7. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET SUR LE PERSONNEL DE L'ÉTAT

Le présent rapport n'a pas de conséquences financières ou de conséquences sur le personnel de l'État en tant que tel.

Cependant, il s'agit de garder à l'esprit que la réforme fédérale en elle-même aura un impact tant sur les ressources à mettre à disposition pour le déploiement des nouvelles mesures qu'à terme sur le volume de prestations complémentaires à verser. Bien que nous ne disposions d'aucune marge de manœuvre sur cette question, il paraît important que votre autorité soit informée de l'impact prévu.

Les variations en matière de charges PC liées uniquement à l'impact de la réforme ont été évaluées. À noter qu'en raison d'une période transitoire de trois ans applicable sur les normes venant péjorer le budget des bénéficiaires, les restrictions des droits déploieront leurs effets d'économies seulement trois ans après leur entrée en vigueur. Cependant, il s'agit également de tenir compte des frais administratifs qui, selon une évaluation faite par les caisses de compensation, augmenteront progressivement de 25 % pour permettre l'application des nouvelles dispositions (travail plus complexe).

Évolutions en franc par an	Année d'entrée en vigueur (N)	N+1	N+2	N+3
Augmentation des loyers	864000	864000	864000	864000
Restriction des droits	-219520	-439040	-658560	-878080
Augmentation des frais admin	153644	520753	528203	535683
Évolution PC AVS	798124	945713	733643	521603
Augmentation des loyers	486000	486000	486000	486000
Restriction des droits	-123480	-246960	-370440	-493920
Augmentation des frais admin	-70084	119037	122867	126727
Évolution PC AI	292436	358077	238427	118807
Évolution totale PC	1090560	1303790	972070	402796

8. VOTE DU GRAND CONSEIL

L'adoption de la loi est soumise à la majorité simple des votants (art. 309 OGC).

9. RÉFÉRENDUM

La loi est soumise au référendum populaire facultatif (art. 42 al. 1 let. a Cst. NE).

10. CONCLUSION

Le présent rapport présente un projet de loi consécutif aux modifications légales fédérales intervenues dans le domaine des prestations complémentaires AVS et AI. Le canton devant impérativement adapter sa législation au nouveau cadre fédéral, le Conseil d'État vous invite à adopter le projet de loi qui vous est soumis.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 29 avril 2020

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
A. Ribaux

La chancelière,
S. DESPLAND

Loi portant modification de la loi d'introduction de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LCPC)

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'État, du 29 avril 2020,
décrète :*

Article premier La loi d'introduction de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LCPC), du 6 novembre 2007, est modifiée comme suit:

Art. 2, al. 1

¹Les personnes qui ont leur domicile dans le canton de Neuchâtel et qui remplissent les conditions fixées par la LPC ont droit à une prestation complémentaire dans les limites de la présente loi.

Art. 4, al. 3 et 7 (nouveau)

³Il est autorisé à augmenter, jusqu'à concurrence d'un cinquième, le montant de la fortune à prendre en compte comme revenu des bénéficiaires de rentes vivant dans des homes et des hôpitaux au sens de l'article 11, alinéa 1, lettre c, LPC.

⁷Il est compétent pour déposer une demande au sens de l'article 10, alinéa 1^{quinquies} LPC.

Art. 9a (nouveau)

Contrôle La Caisse cantonale de compensation effectue les contrôles nécessaires et constate les infractions en relation avec les prestations complémentaires.

Art. 2 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 3 ¹Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi.

²Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président,

Les secrétaires