

# Prestations complémentaires

En bref – 2/2024

## Prestations complémentaires

Les prestations complémentaires (PC) à l'AVS sont d'une importance capitale pour de nombreux seniors, en leur évitant des situations de détresse existentielle. En 2023, 12,3 % de la population bénéficiant d'une rente AVS a reçu des PC, ce qui représente 223 642 seniors. Beaucoup n'en font cependant pas la demande. Par ailleurs, le système des PC nécessite des améliorations sur certains points. Pro Senectute estime donc qu'il est important de prendre des mesures pour développer les PC de manière ciblée dans trois domaines, afin notamment de réduire le non-recours aux prestations, de mieux tenir compte des nouvelles réalités et de garantir un accompagnement qui soit indépendant de la forme de logement.

Lorsque la rente AVS, les autres revenus et la fortune ne suffisent pas à couvrir le coût de la vie, les PC interviennent. En 2023, 12,3 % des bénéficiaires de rentes AVS ont touché des PC. Cette proportion est restée stable au cours des dix dernières années. En chiffres absolus, le nombre de bénéficiaires cependant a augmenté en raison de la hausse du nombre de retraités, passant de 185 770 en 2013 à 223 642 personnes en 2023. Au cours des dix dernières années, les dépenses des PC à l'AVS au niveau fédéral sont passées de 2,6 milliards de francs en 2013 à 3,3 milliards de francs en 2023. Cette même année, les PC à l'AVS représentaient 1,7 % de toutes les dépenses des assurances sociales.

Cette branche des assurances sociales a été créée en 1966 et se base sur les besoins concrets des requérants : les PC compensent les dépenses reconnues qui excèdent les revenus. Une grande partie des PC sont versées à des personnes vivant en établissement médico-social afin de couvrir leurs frais d'hébergement. Ainsi, en 2023, 45,3 % des PC à l'AVS ont été attribuées à 183 000 personnes vivant à domicile (1,48 milliard de francs), et 54,7 % à 44 000 personnes en EMS (1,79 milliard de francs).

Les PC sont versées annuellement ou périodiquement sous forme de prestations en espèces pour couvrir le déficit des dépenses (90 %) et sous forme de prestations en nature pour les frais de maladie et d'invalidité (10 %). Les personnes qui n'ont tout juste pas droit à des PC annuelles peuvent également faire valoir des frais de maladie et d'invalidité en fonction de leur situation financière. Le droit aux PC est toujours examiné individuellement, et sur demande. Selon le canton et/ou la commune, des prestations supplémentaires – par exemple pour le loyer – sont également versées en plus des PC.

Les diverses modifications de lois et d'ordonnances ainsi qu'un nombre considérable d'arrêts du Tribunal fédéral ont rendu le système des PC plus complexe au fil des années. Elles jouent néanmoins un rôle central dans la prévention de la pauvreté des personnes âgées. Elles sont considérées comme un filet de sécurité pour tous les seniors qui n'ont pas pu se constituer une couverture d'assurance suffisante au cours de leur vie professionnelle. Elles offrent en outre une sécurité aux personnes vivant en EMS.

Les PC sont un instrument ciblé et précieux pour prévenir la détresse matérielle chez les personnes âgées. Du fait des nombreuses consultations qu'elle mène chaque année, Pro Senectute sait que de nombreux seniors ne déposent pas de demande de PC. Si ces personnes ont pourtant droit à des PC en raison de leur situation de vie, cela constitue un non-recours. Dans le cadre de ses consultations, Pro Senectute constate également que les effets de seuil chez les seniors qui n'ont tout juste pas droit à des PC ont pour conséquence que ces personnes se retrouvent dans une moins bonne situation financière – et souvent nettement – que si elles pouvaient toucher des PC.

Pro Senectute Suisse estime ainsi que les mesures suivantes sont importantes pour réduire encore le non-recours aux prestations et adapter le système des PC aux réalités actuelles.

# 1. Lutte contre le non-recours et la stigmatisation

## Briser les tabous et informer



Souvent, les PC ne sont pas demandées par honte ou par peur de la stigmatisation. Il est donc essentiel de garantir aux personnes requérantes l'anonymat et la confidentialité. Remplir la demande est ressenti comme une sorte de mise à nu ou de perte de contrôle. À cela s'ajoute que les PC sont perçues comme une « aumône » ou une « aide sociale ». Il s'avère également que malgré des efforts intensifs d'information, tous les bénéficiaires potentiels de PC ne sont pas encore atteints.

- Le traitement des demandes devrait être centralisé auprès des caisses de compensation cantonales.
- L'information sur le droit et le but des PC doit être améliorée par les pouvoirs publics et les organisations privées œuvrant pour les seniors. Chaque nouvelle campagne, chaque dépliant, chaque fiche d'information contribuent à améliorer la connaissance des PC et à mettre en évidence leur signification en tant que complément important à la rente. La motion 23.4270 « Rendre les prestations complémentaires (PC) plus accessibles ! » demande au Conseil fédéral de rappeler régulièrement aux cantons qu'ils doivent faire connaître les PC à chaque nouvelle génération de retraités et lever le tabou qui les entoure. De plus, la procédure administrative de demande de PC devrait être simplifiée. Il faut notamment souligner le fait que les PC, tout comme l'AVS, sont une assurance sociale et non une aide sociale.
- Comme pour les réductions de primes des caisses-maladie, des indications sur les PC pourraient être automatiquement fournies. Sur la base des données fiscales, les cantons pourraient informer directement les personnes concernées de leur éventuel droit aux prestations, et de la suite de la procédure. De cette manière, les autorités fiscales pourraient déjà tenir compte des frais de santé invoqués. La motion 23.3571 « Garantir un accès égalitaire aux prestations complémentaires à tous les retraités » va encore plus loin et demande une nouvelle réglementation, qui imposerait aux cantons de s'adresser activement aux bénéficiaires potentiels de PC afin d'examiner leur droit aux prestations et de leur épargner ainsi de devoir aller chercher l'information.
- Le conseil de proximité serait un moyen ciblé de poursuivre l'information sur les PC et atteindre les personnes en situation de non-recours.
- L'obligation de remboursement des PC par les héritiers, nouvellement introduite en 2021, a pour conséquence que certains ayants droit renoncent tout bonnement aux prestations par ignorance des modalités de remboursement, afin de ne pas mettre leurs descendants en difficulté. Ce renoncement aux prestations peut entraîner des difficultés financières avec par exemple des conséquences sur la santé. Des conseils et de plus amples informations doivent être fournis concernant cette nouvelle réglementation. Il en va de même pour la consommation excessive de fortune.

## Simplifier la demande

**!** La procédure de demande de PC est complexe et peut représenter un défi pour les personnes qui ne sont pas habituées à ce type de démarche, qui n'ont pas l'habitude du langage juridique ou qui craignent les autorités. Il est donc important de prévoir un accès facile.

- La complexité des demandes de PC pourrait être réduite par un formulaire simplifié et la remise de consignes dans les langues nationales. Ces consignes doivent en outre être mises à disposition dans les langues étrangères les plus courantes parmi la population migrante âgée.

### Pour plus d'informations



Études « Pauvreté des personnes âgées » et « Non-recours aux PC »



Flyer d'information sur les PC en 16 langues

## 2. Adaptation des prestations à une réalité qui évolue

### Tenir compte de l'augmentation des coûts de la vie et des charges liées au logement

**!** Entre le 1.1.2023 et le 1.7.2024, le renchérissement en Suisse a été de 2,1 points de pourcentage. La hausse des primes d'assurance-maladie a également été sensible. Ainsi, la prime moyenne a augmenté de 6,6 points de pourcentage entre 2023 et 2024 – et une nouvelle hausse se dessine déjà. Les PC annuelles couvrent les coûts de la prime cantonale ou régionale moyenne. Les bénéficiaires de PC doivent couvrir les coûts supplémentaires avec les moyens destinés à ce que l'on appelle les « besoins vitaux généraux ». Les besoins vitaux sont un forfait pour les frais généraux du ménage tels que la nourriture, les vêtements, les moyens de communication, l'énergie, les transports, les assurances, les impôts et les loisirs.

- Les moyens destinés à couvrir les besoins vitaux généraux doivent être augmentés plus rapidement en période de renchérissement. Avec l'application de l'indice mixte, cela se fait toutefois avec un certain retard, ce qui entraîne des situations financièrement tendues.
- Les moyens pour les besoins vitaux généraux sont limités et doivent par exemple être aussi utilisés pour le paiement des impôts. Une augmentation doit être envisagée afin d'alléger le budget des bénéficiaires de PC et de donner aux ménages les plus pauvres une plus grande marge de manœuvre dans la gestion de leur quotidien.
- Les coûts de l'énergie ont entraîné une augmentation des charges liées au logement. De plus, le taux d'intérêt de référence hypothécaire a augmenté deux fois en peu de temps en 2023. Les acomptes plus élevés versés pour couvrir les charges liées au logement sont reconnus par les PC. Les paiements ultérieurs, c'est-à-dire les charges et les frais de chauffage effectifs, doivent également être reconnus.
- Pour les montants maximaux reconnus au titre du loyer, le Conseil fédéral doit tenir compte automatiquement et régulièrement des adaptations des taux d'intérêt de référence, y compris des augmentations générales des coûts conformément au droit du bail.

## Le revenu hypothétique d'une activité professionnelle met en péril le minimum vital



Pour déterminer le droit aux PC, on tient compte non seulement des revenus effectivement réalisés, mais aussi des revenus dits hypothétiques. On parle par exemple de revenu hypothétique lorsqu'une personne renonce à exercer une activité lucrative possible et raisonnablement exigible. Il arrive régulièrement qu'un conjoint ait déjà atteint l'âge de l'AVS et demande des PC, alors que son épouse ou son époux n'a pas encore atteint l'âge de référence. Lorsqu'un conjoint n'a jamais exercé d'activité lucrative ou seulement à un faible taux d'occupation et/ou qu'il s'est consacré pendant plusieurs années aux tâches d'assistance et qu'il présente par conséquent des lacunes de revenu, le revenu hypothétique calculé peut être très limitant en cas de manque de formation ou de connaissances linguistiques, ou en raison d'autres circonstances personnelles. La prise en compte du revenu hypothétique a pour conséquence que des ménages se retrouvent dans l'impossibilité d'assurer leur existence matérielle, ce qui rend souvent inévitable le recours à l'aide sociale.

→ À partir de 60 ans, le revenu hypothétique de la conjointe ou du conjoint ne devrait plus être pris en compte, comme pour les veuves et les veufs non invalides.

→ Le montant des revenus hypothétiques pris en compte devrait être fixé par analogie à la réglementation de l'art. 14b OPC :

*a. doublé du montant maximum destiné à la couverture des besoins vitaux des personnes seules selon l'art.*

*10, al. 1, let. a, ch. 1, LPC, jusqu'à 40 ans révolus;*

*b. montant maximum destiné à la couverture des besoins vitaux selon la let. a, entre la 41<sup>e</sup> et la 50<sup>e</sup> année;*

*c. deux tiers du montant maximum destiné à la couverture des besoins vitaux selon la let. a, entre la 51<sup>e</sup> et la 60<sup>e</sup> année.*

→ Lors de la prise en compte d'un revenu hypothétique de l'activité lucrative, il faut en outre tenir compte des frais de garde des petits-enfants.

## Uniformiser les frais de maladie et d'invalidité



Les PC remboursent les frais occasionnés par la maladie ou le handicap lorsqu'ils ne sont pas pris en charge par une autre assurance. Le versement de ces montants relève de la compétence des cantons. Ils doivent être demandés et justifiés. Les frais remboursables comprennent la quote-part et la franchise de la caisse-maladie, les traitements dentaires simples et appropriés, l'aide, les soins à domicile et dans les centres de jour, les moyens auxiliaires, les régimes alimentaires et les transports vers le centre de traitement le plus proche, ainsi que les cures de convalescence et les cures thermales prescrites par un médecin. Certaines prestations importantes pour les personnes âgées ne peuvent pas être remboursées, ou les dispositions cantonales en la matière diffèrent fortement les unes des autres. Ainsi, dans certains cantons, les frais de podologie peuvent être pris en charge, dans d'autres seulement si la personne souffre de diabète, et dans certains pas du tout.

Ce qui pose problème à de nombreux bénéficiaires de PC, c'est de devoir avancer les montants de ces dépenses. Cela entraîne d'une part des difficultés en raison de leurs faibles moyens financiers, et d'autre part de l'incertitude car ils ne savent pas s'ils seront effectivement remboursés. Souvent, ces personnes renoncent à des prestations médicales ou de prévention qui seraient pourtant importantes pour leur santé, non seulement parce qu'elles ont peur que ces factures restent à leur charge mais aussi, selon les cantons, du fait de la longueur des délais de remboursement. En raison de cette problématique, Pro Senectute examine régulièrement, dans le cadre de ses consultations sociales, les possibilités d'avances de l'aide sociale.

- Les dispositions relatives à la prise en compte des prestations doivent être uniformisées entre les cantons.
- Il faut s'attaquer à l'incohérence ou l'absence de prise en charge des frais liés au matériel d'incontinence, aux dépenses de déménagement – avec seulement une partie du nettoyage du logement prise en compte actuellement –, aux frais dentaires et aux semelles orthopédiques.
- La liste des dépenses remboursables doit être harmonisée avec les principes médico-sociaux, afin que les bénéficiaires de PC bénéficient des mêmes standards de traitement que le reste de la population. Même en tenant compte des principes d'économicité, d'adéquation et de simplicité des interventions, il apparaît par exemple nécessaire de payer une prothèse dentaire plutôt que l'extraction d'une dent.
- Le principe du préfinancement des frais de maladie et d'invalidité par les bénéficiaires de PC doit être remis en question pour les traitements importants et nécessaires pour la santé, si le report d'un traitement devait entraîner des complications ultérieures.

## Seuil d'entrée et dessaisissement de fortune, sources de problèmes



Les bénéficiaires de PC qui vivent dans leur propre maison ou appartement possèdent certes une fortune, mais connaissent des difficultés financières du fait de leur manque de liquidités. Alors que la valeur des biens immobiliers a souvent beaucoup augmenté ces dernières années, la franchise n'a pas été adaptée depuis la dernière réforme des PC. En outre, la vente de biens immobiliers a entraîné des problèmes. En Valais par exemple, une estimation de la valeur du bien immobilier est effectuée par l'expert local à chaque vente. Si la valeur estimée du bien immobilier est élevée, la recherche d'un acheteur peut devenir un défi pour les bénéficiaires de PC. En effet, s'il faut vendre à un prix plus bas et que la valeur vénale n'est pas atteinte à 90 %, la différence est considérée comme un dessaisissement de fortune et, dans le pire des cas, il peut y avoir obligation de rembourser les PC ou perte du droit aux PC.

Par ailleurs, le seuil d'accès aux PC peut devenir un obstacle si l'on possède une voiture. Or, les demandeurs vivant dans des régions périphériques ou de montagne dépendent souvent de la voiture pour gérer le quotidien et se déplacer.

- En cas de vente urgente d'un logement en dessous de sa valeur vénale, une marge d'appréciation est nécessaire pour pouvoir justifier le dessaisissement de patrimoine.
- Lors de la détermination d'un droit aux PC, il convient de tenir compte de la situation du logement et de la possibilité de recourir aux infrastructures des environs. Si aucun moyen de transport public n'est utilisable de manière adéquate, la possession d'un véhicule approprié ne doit pas avoir d'influence sur le seuil d'entrée.

## Pratique fiscale différente selon les cantons

- ⚠ Les impôts ne sont pas compris dans les besoins vitaux généraux. Cela peut avoir pour conséquence que le revenu effectivement disponible varie fortement malgré les PC. Certes, la loi fédérale sur l'harmonisation fiscale définit que dans tous les cantons, les PC ne doivent pas être déclarées dans la déclaration d'impôt et qu'elles sont exonérées de l'impôt. Cela ne s'applique toutefois pas aux rentes AVS ou aux autres revenus, par exemple ceux du 2e pilier. Dans certains cas, cela entraîne une inégalité de traitement en fonction du rapport entre, d'une part, la rente AVS et d'éventuels autres revenus et, d'autre part, les PC : si par exemple quelqu'un reçoit une rente AVS de 1600 francs et 100 francs de PC, cette personne paiera dans certains cantons beaucoup plus d'impôts que quelqu'un qui touche 1225 francs d'AVS et 475 francs de PC. Malgré une situation de départ identique, la personne qui perçoit une rente AVS plus élevée dispose finalement de moins d'argent pour vivre.
- Une exonération fiscale à l'échelle nationale jusqu'au minimum vital des PC permettrait d'éliminer cette inégalité de traitement et d'alléger le budget des bénéficiaires de PC pour couvrir leurs besoins vitaux généraux.
- Un petit supplément des PC à une rente AVS comparativement un peu plus élevée ne doit pas avoir pour conséquence, lors du calcul de la charge fiscale, de détourner de leur but les moyens supplémentaires pour assurer l'existence.

## Prise en compte des évolutions régionales pour les loyers

- ⚠ En Suisse, les frais de loyer varient fortement d'une région à l'autre. Ils sont particulièrement élevés dans certaines communes, même par rapport à la classification de la région concernée. Les PC ne tiennent compte que de manière limitée de ces différences régionales dans le calcul des frais de loyer. Si le loyer ne peut pas être couvert par les montants maximaux reconnus au titre du loyer, il faut puiser dans les fonds prévus pour les besoins vitaux généraux. Cela peut peser lourdement sur la situation financière des bénéficiaires de PC, voire entraîner des problèmes financiers. Conformément à l'article 26a, alinéa 2, OPC, il est possible d'augmenter le montant maximal reconnu au titre du loyer pour certaines communes. Cette marge de manœuvre n'a toutefois été utilisée que pour trois communes.
- Les cantons doivent faire usage de cette possibilité pour les communes dont le niveau des loyers est élevé, afin de réduire la charge financière des bénéficiaires de PC.

### 3. Extension du remboursement des coûts d'accompagnement



En Suisse, 42 % des personnes de plus de 62 ans ont besoin d'au moins une forme d'accompagnement pour vivre de manière autonome dans leur propre logement. Malgré ces besoins élevés, l'accompagnement n'est couvert ni par la LaMal, ni par les PC. Cette lacune dans la couverture peut entraîner des entrées prématurées en EMS, où la prise en charge est couverte par les coûts restants et les PC. Cela accentue la pression pour la création de places en institutions, et augmente au final les coûts globaux pour les pouvoirs publics.

Les bénéficiaires de PC qui ont besoin d'aide et d'accompagnement à domicile peuvent soumettre les frais ainsi occasionnés pour remboursement. Les prestations à caractère social ou psychosocial n'entrent cependant pas dans cette catégorie. Les personnes âgées doivent donc soit recourir à un réseau privé, soit renoncer totalement aux prestations de soutien si les critères d'éligibilité sont trop stricts. Enfin, la situation devient également difficile lorsque les conditions de logement ne sont plus adaptées en raison d'une baisse de la mobilité. Si un senior souhaite ou doit passer à une forme de logement intermédiaire – c'est-à-dire un appartement adapté et sans obstacles, avec un service de garde en cas d'urgence et une offre de prestations de base –, les coûts qui en résultent ne peuvent pratiquement pas être couverts par les PC. Cela conduit là aussi à des entrées prématurées en EMS.

- Il faut faire avancer la modification de la LPC demandée par la motion de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national, « Prestations complémentaires pour les personnes âgées en logement protégé », pour faire financer les prestations d'accompagnement par les PC. Cette modification reconnaîtrait que l'accompagnement permet aux personnes âgées de vieillir de manière autonome dans leur propre logement et leur environnement habituel.
- Un bon accompagnement des personnes âgées est une démarche qui s'inscrit dans la durée, afin de contribuer au maintien des compétences et de la santé. En ce sens, les coûts qui en découlent devraient relever des PC annuelles et non des frais de maladie et d'invalidité, ces derniers devant être payés à l'avance par les bénéficiaires de PC. Les cantons sont également appelés à adapter leur interprétation des frais de maladie et d'invalidité à ces réalités.
- Il est indispensable que l'accompagnement des personnes âgées soit reconnu comme une prestation à part entière, qui va bien au-delà du soutien concret dans la vie quotidienne. Il devrait également inclure des aspects socioculturels et psychosociaux. Ces dimensions de l'accompagnement contribuent à renforcer la participation des personnes âgées à la vie de la société et à lutter contre l'isolement.

#### Pour plus d'informations



Bien accompagner les seniors : notre vision



Notre réponse à la consultation « PC pour les logements protégés »



