

## DOSSIER



# Prestations complémentaires : éliminer les incitations inopportunes

Le système suisse de sécurité sociale prévoit d'accorder des prestations complémentaires aux personnes dont les besoins vitaux ne sont pas couverts par leurs rentes AVS ou AI. Depuis 2008, les dépenses en faveur des PC sont passées d'environ 1 milliard à 4,7 aujourd'hui. Une des causes de cette ascension réside dans le vieillissement démographique.

En fait, ce sont surtout les PC à l'AVS qui augmentent, lorsque les personnes âgées sont en EMS. Le Conseil fédéral veut revoir le système et éliminer les incitations inopportunes. La question intéresse aussi les cantons, car ce sont eux qui supportent la plus grande partie des dépenses. Un des problèmes les plus urgents concerne les retraits en capital du IIe pilier. La réforme prévoit de les réduire. Une enquête de l'Office fédéral des assurances sociales montre la façon dont ce type de retraits se répercute sur les PC.

# Éléments clés de la réforme : renforcer les prestations complémentaires dans leur mission principale

Ceux qui n'arrivent pas à vivre avec leur rente de vieillesse ou d'invalidité doivent recevoir un soutien. Le Conseil fédéral veut que la révision du système des prestations complémentaires consolide cet élément de base. Il faut, pour cela, améliorer l'utilisation de la fortune propre à des fins de prévoyance et réduire les effets de seuil. *Nadine Schüpbach*

Il y a deux ans à peine, le Conseil fédéral faisait savoir qu'il désirait réformer le système des prestations complémentaires (PC) sur divers points. À cette fin, il souhaite avant tout que la large acceptation du système reste acquise et que les PC puissent continuer d'assumer pleinement leur tâche essentielle, soit garantir aux intéressés une existence digne. Dans ce sens, la réforme poursuit avant tout les objectifs suivants :

- maintenir le niveau des prestations :
- améliorer l'utilisation de la fortune propre à des fins de prévoyance, afin de réduire le risque d'une dépendance PC avec l'âge ;
- réduire les effets de seuil et les incitations à rester dans le système des PC.
- Le projet de loi que le Conseil fédéral a mis en consultation tient équitablement compte tant des besoins des rentiers, qui aspirent à une existence financièrement assurée, que des soucis des cantons concernant l'augmentation continue des coûts des PC.

## Pas un plan d'austérité

La tâche principale des PC se résume en une phrase. Leur objectif est d'assurer une vie décente à celles et ceux qui, bénéficiaires d'une rente de vieillesse ou d'invalidité, ne disposent pas des moyens suffisants pour vivre dignement. Cela implique notamment la possibilité de tenir son propre ménage, de participer à la vie sociale, et de disposer d'une couverture médicale de base. Les dépenses qui sont à ce titre reconnues aux intéressés sont déjà calculées au plus près. Au niveau des loyers, elles sont même en partie insuffisantes. C'est pourquoi le Conseil fédéral a, en décembre 2014, transmis un message au Parlement relatif aux montants maximaux pris en compte dans les PC au titre du loyer. La réforme est conçue de telle sorte que les bénéficiaires de telles prestations ne soient pas contraints de se

serrer davantage la ceinture. Ce faisant, on garantit également le fait qu'il ne saurait être question d'un transfert des charges vers l'aide sociale, et donc d'alourdir les dépenses cantonales.

La réforme des PC n'est donc nullement un plan d'austérité. Les améliorations proposées, en ce qui concerne l'utilisation de la fortune propre à des fins de prévoyance et la réduction des effets de seuil, peuvent toutefois soulager le système durablement. En 2014, la Confédération et les cantons ont dépensé près de 4,7 milliards de francs pour les PC. Au regard de l'évolution démographique, les coûts progressent annuellement dans une fourchette oscillant entre 2,3 et 2,5 %. Les réformes prévues peuvent réduire les dépenses PC de 152 à 171 millions de francs en 2022. L'impact financier dépend de la variante choisie pour la limitation des retraits en capital du II<sup>e</sup>

pilier (voir *tableau*). Sur ces sommes, 45 à 51 millions de francs s'adresseront à la Confédération et 107 à 120 millions profiteront aux cantons. À cela s'ajoutent des économies dans le système de réductions des primes consenties par les cantons, qui seront de l'ordre de 116 millions. En d'autres termes, la réforme offre des perspectives financières à long terme pour la Confédération et les cantons.

## Protéger le capital du II<sup>e</sup> pilier

En tant que prestations répondant à un besoin, les PC doivent venir en aide de manière ciblée à celles et ceux qui, à défaut, seraient contraints de vivre sous le minimum d'existence. La réforme doit garantir que les ressources propres des assurés soient prises en compte de manière appropriée dans le calcul de la PC. Les personnes qui, à l'âge de la retraite,

### Mesures de la réforme des PC et conséquences financières en 2022

En millions de francs aux prix de 2015

Mesures	Conséquences financières	dont Confédération	dont cantons
<b>Retraits en capital du II<sup>e</sup> pilier :</b>			
Variante 1 : exclusion de la partie obligatoire	-38	-11	-27
Variante 2 : limitation à 50 % pour la partie obligatoire	-19	-5	-14
Démarrage d'une activité lucrative indépendante : exclusion du paiement en espèces	-8	-2	-5
<b>Prise en compte de la fortune dans le calcul de la PC :</b>			
Réduction des franchises sur la fortune totale	-56	-17	-39
Autres mesures	-9	-5	-5
<b>Réduction des effets de seuil :</b>			
Prise en compte intégrale du revenu hypothétique	-17	-11	-6
<b>Calcul PC de personnes en foyer :</b>			
Prise en compte à la journée de la taxe du foyer	-43	-5	-38
Total issu des mesures (variante 1)	-171	-51	-120
Total issu des mesures (variante 2)	-152	-45	-107



Les prestations complémentaires doivent permettre de mener une vie décente. La participation à la vie sociale en fait partie.

peuvent toucher une rente AVS pleine et la prévoyance professionnelle, ne sont en général pas tributaires de PC, du moins tant qu'elles ne doivent pas entrer dans un EMS. C'est pourquoi il conviendra de préserver le capital du II<sup>e</sup> pilier jusqu'à l'âge de la retraite, pour le verser ensuite sous forme de rente.

En fait, même des assurés qui ne perçoivent pas leur II<sup>e</sup> pilier sous forme de rente, mais d'avoir, peuvent en principe subvenir à leurs besoins par leurs propres moyens jusqu'à l'épuisement du capital. Au moment où celui-ci est versé, une personne ignore en général combien de temps elle va encore vivre. Elle prend ce faisant le risque que le capital retiré ne suffise pas jusqu'à la fin de ses jours, et ce même s'il a été utilisé à des fins de prévoyance exclusivement. Ce danger n'est pas de mise dans le cas d'une rente versée à vie. Ce sont souvent de petits avoirs qui sont précisément versés sous forme de capital, de sorte qu'ils disparaissent très vite même s'ils sont utilisés de manière très consciencieuse. C'est

au plus tard à l'entrée dans une maison de retraite, le plus souvent liée à des frais très élevés pour les personnes concernées, que des capitaux même plus importants sont appelés à disparaître rapidement. Dans un cas comme dans l'autre, la rente manquante doit alors être compensée par des PC, ce qui renchérit inutilement la charge financière de l'État. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral propose d'exclure le versement de l'avoir de vieillesse sous forme de capital pour l'ensemble de la partie obligatoire, ou du moins à raison de la moitié de celle-ci.

Les assurés qui font appel au capital du II<sup>e</sup> pilier pour entamer une activité indépendante courent le risque de perdre tout ou partie de celui-ci en cas d'échec. Les PC seront alors sollicitées pour combler en partie les lacunes de la prévoyance. C'est ainsi que le Conseil fédéral envisage d'exclure également, dans la prévoyance professionnelle obligatoire, la possibilité du paiement en espèces de la prestation de sortie pour démarrer une activité lucrative indépendante. Dans la mesure où les avoirs du II<sup>e</sup> pilier ne jouent qu'un rôle marginal dans le financement de nouvelles en-

treprises<sup>1</sup>, les mesures en question ne devraient pas peser sur l'économie.

En revanche, aucune limitation n'est prévue au chapitre des versements en capital pour l'acquisition d'un logement. Cette forme de retrait ne pose aucun problème aux PC, du fait que le capital concerné reste acquis sous la forme d'une propriété immobilière.

## Une prise en compte appropriée de la fortune

La réforme des PC entend garantir que les assurés aient d'abord recours, de manière appropriée, à leurs propres ressources financières avant de solliciter l'octroi de PC. Dans cet ordre, ce sont notamment les franchises sur la fortune totale qu'il importe d'adapter. Ainsi, pour les personnes seules, le Conseil fédéral propose de passer de 37500 à 30000 francs, et pour les couples de 60000 à 50000 francs. Pour leur part, les franchises prévues sur les immeubles appartenant et servant d'habitation aux bénéficiaires de PC resteraient inchangées.

Dans le même temps, une limite annuelle à la consommation de fortune devrait voir le jour. Sans obligation légale ou autre raison impérative, une personne ne devrait désormais plus être autorisée à consommer plus de 10 % de sa fortune par année. Les dépenses qui iraient au-delà de cette limite interviendraient dans le calcul de la PC à titre de fortune dessaisie. Grâce à cette mesure, il est possible d'agir contre une consommation inconsidérée de la fortune, propre à augmenter le montant des PC octroyées.

## Réduire les effets de seuil et les incitations négatives

Qu'il entre ou sorte du système des PC, l'assuré voit quasiment toujours son revenu disponible se modifier. Ces effets de seuil peuvent poser problème si une personne qui touche une rente AI et des PC se retrouve en meilleure situation financière qu'avant l'invalidité. La question se pose aussi lorsqu'une sortie du système des PC détériore nettement la situation

<sup>1</sup> Les avoirs de prévoyance versés pour entamer une activité indépendante n'ont représenté, en 2013, que quelque 5 % du volume total des nouveaux crédits bancaires en faveur des indépendants et des entreprises employant jusqu'à neuf salariés. Une partie de ces 5 % concerne de surcroît des avoirs surobligatoires, lesquels pourront continuer à être versés sous le régime de la réglementation prévue.



financière de l'intéressé. L'effet de seuil va à l'encontre de la recherche d'emploi, étant donné que l'allocataire n'y trouve aucun intérêt. Il importe dès lors que la réforme des PC réduise dans la plus large mesure les effets de seuil.

De nos jours, les bénéficiaires de PC touchent dans la plupart des cantons un montant qui est au moins égal à celui de la prime moyenne de l'assurance-maladie cantonale ou régionale. De la sorte, des PC modestes se retrouvent fortement majorées en conséquence. Il en résulte des effets de seuil tant lors de l'entrée que lors de la sortie du système. Dans le même temps, cette réglementation a pour conséquence que des personnes au bénéfice de cette garantie de PC minimale se voient disposer d'un revenu disponible plus élevé que les autres bénéficiaires. Afin de limiter ces effets indésirables, il est proposé d'abaisser le montant minimal de la PC au niveau de la réduction de prime la plus élevée destinée aux personnes sans droit aux PC ou à l'aide sociale.

Pour les personnes qui ne font pas usage de leur capacité de gain maximale, le calcul

de la PC tient compte d'un revenu hypothétique. Selon le droit en vigueur, ce dernier est pris en compte au même titre que s'il était effectivement réalisé. Autrement dit, après déduction d'une franchise, le solde est comptabilisé à raison de deux tiers seulement dans les revenus. Ce faisant, l'incitation à faire un usage maximum de sa capacité de gain s'en trouve diminuée. C'est pourquoi les revenus hypothétiques devraient à l'avenir être pris en compte intégralement dans le calcul de la PC.

### Éviter les sur indemnisations

La prime pour l'assurance obligatoire des soins fait partie de la couverture des besoins vitaux. Elle s'intègre donc aux dépenses reconnues dans le calcul de la PC. Sous l'empire du droit en vigueur, le montant pris en compte correspond toujours au montant de la prime moyenne déterminante du canton ou de la région. Pour éviter des surindemnisations, les cantons doivent avoir la possibilité de prendre en considération, dans leurs calculs, non pas le montant de la prime moyenne, mais la

prime effective si le montant de celle-ci est inférieur à la prime moyenne. En outre, le calcul de la PC ne devrait dorénavant plus tenir compte que des taxes journalières inhérentes aux jours effectivement facturés pour le foyer. Cela évitera des surindemnisations également au chapitre en question.

La procédure de consultation sur le projet de réforme des PC s'est achevée le 18 mars dernier. Les résultats sont en cours d'analyse. Le Conseil fédéral veut adopter le message sur la réforme d'ici la fin de cette année, pour que les délibérations parlementaires puissent débuter en 2017.



**Nadine Schüpbach**

Juriste, Office fédéral des assurances sociales (Ofas), Berne

## Prestations complémentaires : beaucoup d'inducteurs et peu d'inhibiteurs de coûts

Depuis des années, la démographie, les mutations structurelles et la politique sociale font augmenter les dépenses liées aux prestations complémentaires. La marge de manœuvre pour réduire les coûts est très étroite. Les assurances sociales doivent réagir. *Carlo Knöpfel*

Les dépenses globales de la Confédération et des cantons au titre des prestations complémentaires (PC) de l'AI et de l'AVS se sont fortement accrues ces dernières années. Après la réforme de la péréquation et de la répartition des tâches (RPT), elles ont augmenté de 1 milliard de francs entre 2008 et 2014, pour atteindre aujourd'hui 4,68 milliards. Les dépenses des cantons ont, en particulier, accusé des hausses sensibles (voir *illustration*). Si l'on considère leur affectation, ce sont surtout les dépenses pour les prestations complémentaires de l'AVS qui ont pris l'ascenseur. Les PC de l'AI, elles, tendent à stagner<sup>1</sup>.

### Toujours plus de personnes très âgées en foyer

Trois facteurs conditionnent cette progression des dépenses : le changement démographique, les mutations structurelles sur le marché du travail et la politique sociale fédéraliste<sup>2</sup>. L'évolution de la courbe démographique est marquée par un net déplacement du poids respectif de chaque groupe d'âge. Étant donné l'allongement

de l'espérance de vie, le nombre de personnes très âgées augmentera fortement ces prochaines années. Actuellement, on peut encore supposer que c'est surtout la période entre la fin de l'activité professionnelle et le début de la fragilisation qui s'allongera, et non pas la phase de soins<sup>3</sup>. Du point de vue des prestations complémentaires, cela signifie deux choses. Premièrement, du fait que le besoin de soins se déplace vers un âge plus avancé, le nombre de personnes devant solliciter des PC dès leur

<sup>1</sup> Office fédéral des assurances sociales, Statistiques des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI 2013, Berne, 2014.

<sup>2</sup> Conseil fédéral, *Prestations complémentaires à l'AVS/ AI – Accroissement des coûts et besoins*, Berne, 2013. Voir également Schaltegger Christoph et Leisibach Patrick, *Analyse der Kostentreiber in den Ergänzungsleistungen – Fakten, Probleme, Lösungsmöglichkeiten*, expertise réalisée sur mandat de l'Union patronale suisse, 2015, Lucerne.

<sup>3</sup> Gasser Nadja, Knöpfel Carlo et Seifert Kurt, *Agile, puis fragile*, étude sur la transition du troisième au quatrième âge chez les personnes vulnérables, Pro Senectute Suisse, Zurich, 2015, p. 18ss.

départ à la retraite n'est plus que de 10%. Cette proportion restera faible, même si le nombre de bénéficiaires de prestations complémentaires passant de l'AI à l'AVS ne diminuera guère ces prochaines années. Deuxièmement, les PC allouées à des retraités concernent surtout des pensionnaires en foyer, dont les rentes et la fortune ne suffisent plus à financer un tel séjour. Le nombre de personnes très âgées se trouvant dans cette situation va donc s'accroître, bien que l'entrée en maison de retraite intervienne à un âge toujours plus avancé et que la durée de séjour tende à raccourcir.

Dans ces circonstances, les cantons et les communes ont tout intérêt à ce que les personnes âgées restent le plus longtemps possible dans leur propre logement. Toutefois, il faut pour cela que le système d'assistance et de soins à domicile soit bien développé et coordonné. Dans un avenir prévisible, les proches ne pourront en effet plus apporter aux aînés la même aide qu'aujourd'hui. Les familles se rétrécissent. Les enfants, les beaux-fils et les belles-filles sont souvent actifs jusqu'à l'âge de la retraite. La distance physique entre les parents et leurs descendants est toujours plus grande. Il faut également continuer à promouvoir de nouvelles formes d'habitat, comme les logements encadrés. La loi sur les prestations complémentaires doit prévoir davantage de flexibilité dans le financement de telles structures. Aujourd'hui, ni la Confédération ni les cantons ne s'estiment responsables de ce domaine qui se situe à mi-chemin entre l'appartement traditionnel et l'hébergement en EMS.

### Les jeunes peu qualifiés forment un groupe à risque

Les mutations structurelles sur le marché du travail sont le deuxième facteur qui influence l'évolution des dépenses au titre des prestations complémentaires. Elles créent une situation particulièrement difficile pour les personnes dont les capacités sont limitées. Les jeunes adultes sans qualification professionnelle ou très faiblement qualifiés ont beaucoup de peine à trouver un emploi qui leur assure le minimum vital. En outre, ils présentent un risque accru d'invalidité psychique<sup>4</sup>. De ce fait, le nombre de rentes octroyées en raison de maladies psychiques continue d'augmenter – contrairement à la tendance enregist-



Les mutations structurelles font progresser les dépenses. Pour les jeunes peu qualifiés, le revenu assuré ne suffit souvent pas, en cas d'invalidité.

### Prestations complémentaires selon leur affectation

Les prestations complémentaires sont versées à des personnes invalides ou âgées, qui vivent à la maison ou dans un foyer, mais dont les rentes ne suffisent pas à couvrir les coûts liés à l'âge et aux soins. Les dépenses moyennes varient selon le type d'affectation. Les PC destinées aux bénéficiaires de rentes AI en institution sont les plus élevées. Elles dépassent 47 000 francs par an. Quant aux personnes âgées séjournant dans des foyers, elles touchent en moyenne à peine 36 000 francs par an. Les prestations complémentaires allouées aux retraités restés dans leur propre logement sont nettement plus basses : ceux qui ont besoin d'un complément à leur rente reçoivent un peu plus de 6300 francs par an. Par contre, les invalides vivant à domicile touchent environ 10 200 francs.

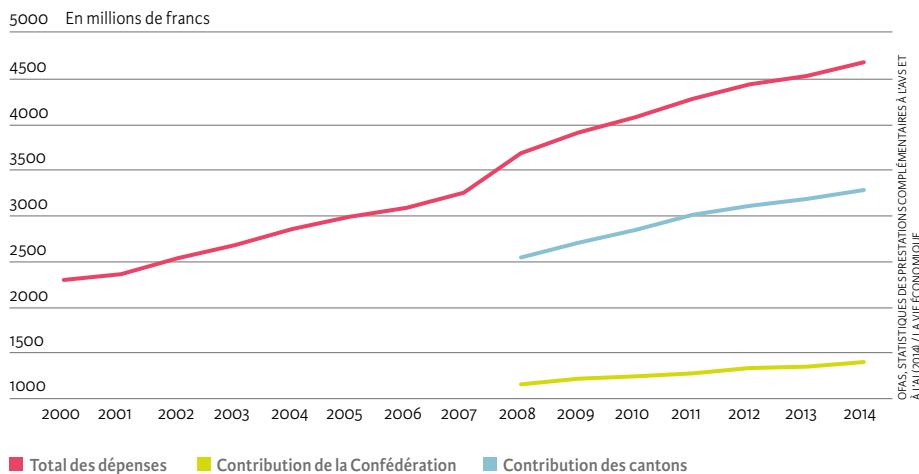
#### Prestations complémentaires pour les personnes à la maison et en EMS

2014	À la maison			En EMS				
	Total en millions de francs	Nombre de personnes	En %	Dépenses par personnes, en francs	Total en millions de francs	Nombre de personnes	En %	Dépenses par personnes, en francs
PC de l'AVS	913,2	144 103	47	6337	1753,0	48 753	16	35 957
PC de l'AI	934,5	91 050	30	10 264	1032,2	21 814	7	47 318

<sup>4</sup> OCDE, *Santé mentale et emploi: Suisse, Publications de l'OCDE, Paris, 2014.*

OFAS, STATISTIQUE DES PRESTATIONS COMPLÉMENTAIRES À L'AVS ET À L'AI 2014 / LA VIE ÉCONOMIQUE

## Évolution des dépenses au titre des prestations complémentaires, total et selon la source



trée pour la totalité des nouvelles rentes AI. Ce sont surtout de jeunes adultes qui dépendent des prestations complémentaires. En effet, les salaires modestes qu'ils ont touchés antérieurement ne leur assurent que de faibles rentes AI. De plus, les rentes du deuxième pilier sont pratiquement inexistantes dans leur cas.

Le supplément de carrière, qui faisait naguère augmenter la rente AI avec l'âge, a été supprimé en 2008 dans le cadre de la 5<sup>e</sup> révision de l'AI. Cette abolition contribue également à une dépendance à long terme envers les prestations complémentaires. C'est pourquoi il faut saluer les efforts particuliers déployés par l'assurance-invalidité pour améliorer l'insertion de ce groupe à risque sur le marché du travail. À long terme, une telle évolution de l'AI se traduira par un allègement des dépenses au titre des prestations complémentaires.

Le troisième facteur est la politique sociale elle-même. La situation de la Confédération et des cantons en matière de dépenses a surtout été marquée par la 5<sup>e</sup> révision de l'AI, la révision totale de la loi sur les prestations complémentaires en

2008 et le nouveau régime de financement des soins en 2011. Depuis sa 5<sup>e</sup> révision, l'assurance-invalidité se conçoit comme une agence de réinsertion. D'un côté, cela a permis d'alléger la charge des prestations complémentaires. De l'autre, l'abolition des rentes complémentaires et du supplément de carrière ont nettement accru le taux de bénéficiaires de PC dans l'assurance-invalidité.

### Les assurances sociales mises à contribution

Les négociations sur la RPT ont conduit à adopter une nouvelle clé de répartition entre la Confédération et les cantons pour les prestations complémentaires annuelles. Depuis lors, la Confédération finance 5/8 des PC versées aux personnes vivant à domicile. Les 3/8 restants sont à la charge des cantons. En outre, ces derniers sont tenus d'assumer l'intégralité des prestations complémentaires pour les séjours en institution ainsi que les frais liés à la maladie et au handicap, si les moyens des personnes âgées ne suffisent pas.

Enfin, le nouveau régime de financement des soins, entré en vigueur en 2011, a fixé la participation maximale des assurés aux coûts. Il oblige les cantons à trouver avec leurs communes une solution pour le financement restant des séjours en EMS.

On peut bien sûr se demander si les PC sont l'instrument approprié pour financer l'assistance et les soins tant à domicile qu'en institution. Un débat, actuellement en cours, porte sur les autres formes possibles de financement<sup>5</sup>. Toutefois, aucune proposition susceptible de réunir un soutien majoritaire n'est en vue pour l'instant.

La dynamique qui guide l'évolution des dépenses en matière de PC fait apparaître clairement que la révision du régime actuel ne dispose que d'une marge de manœuvre extrêmement mince pour freiner cette évolution, surtout si une réduction des prestations est exclue. Ce sont plutôt les assurances sociales situées en amont des PC qui seront mises à contribution, en particulier l'assurance-invalidité, l'assurance-maladie ainsi que le premier et le deuxième pilier de la prévoyance vieillesse. Si rien ne change dans le système de la sécurité sociale, le Conseil fédéral prévoit que les dépenses au titre des PC continueront d'augmenter pour s'établir à 7,88 milliards de francs d'ici 2035<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Gasser Nadja et al. (2015), p. 123ss.

<sup>6</sup> Conseil fédéral, *Vue d'ensemble des perspectives de financement des assurances sociales jusqu'en 2035*, Berne, 2013.



**Carlo Knöpfel**

Professeur de politique sociale et de travail social, Haute école spécialisée de la Suisse du Nord-Ouest, Bâle



# Prestations complémentaires et retraits du II<sup>e</sup> pilier

Un tiers des personnes qui ont perçu pour la première fois des prestations complémentaires en 2014 avaient, à un moment ou un autre, retiré du capital de leur II<sup>e</sup> pilier. De tels retraits sont possibles pour divers motifs, mais ils se font la plupart du temps lors du départ à la retraite. *Urs Portmann*

«Après avoir perdu son capital LPP à la Bourse, un rentier reçoit des prestations complémentaires.» «Un couple de retraités se paie un tour du monde avant de recourir aux PC.» Ces dernières années, des histoires de ce genre, parues dans la presse, ont alarmé la population. L'Office fédéral des assurances sociales a donc décidé de faire analyser les liens entre le retrait en capital et l'octroi de prestations complémentaires (PC). L'étude avait pour but d'examiner les conséquences de l'un sur l'autre et de déterminer le nombre de personnes devant recourir aux PC après avoir épuisé leur II<sup>e</sup> pilier. Ses résultats doivent permettre de prendre des mesures susceptibles d'améliorer le système des PC et son acceptation dans la population.

## Influence du revenu sur le montant des prestations

Le calcul servant à fixer le montant des PC tient compte des rentes du II<sup>e</sup> pilier, mais aussi de la fortune et donc des retraits en capital. Pour les retraités qui perçoivent les

prestations de la prévoyance professionnelle sous forme de rente, cette dernière est imputée au revenu déterminant. La situation est différente lorsqu'ils demandent que les prestations LPP leur soient versées en une seule fois sous forme de capital. Le calcul du revenu déterminant repose alors sur le capital encore disponible après déduction d'une franchise<sup>1</sup>. Normalement, un dixième de cette somme est pris en compte comme revenu annuel déterminant. Or, la fortune peut fondre rapidement en cas d'achats coûteux, de pertes sur les placements ou de frais médicaux. Une fois le capital consommé, le revenu imputable est nul et le risque de devoir recourir aux PC augmente.

Avant de réaliser l'étude, on ignorait combien de bénéficiaires de PC avaient précédemment retiré du capital de prévoyance professionnelle, pour quels motifs et à quelle hauteur. C'est grâce à une enquête sommaire menée auprès d'organes

<sup>1</sup> La franchise est de 37 500 francs pour les personnes seules et de 60 000 francs pour les couples.

d'exécution des PC – principalement cantonaux (voir encadré) – que l'Office fédéral des assurances sociales a obtenu une première vue d'ensemble. L'enquête portait sur toutes les demandes de prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse (PC à l'AVS) déposées en 2014. Sur un total de 29 400 demandes déposées, 10 100, soit 35 %, ont été refusées, tandis que les organes d'exécution des PC ont reconnu un droit aux PC à l'AVS dans 19 300 cas.

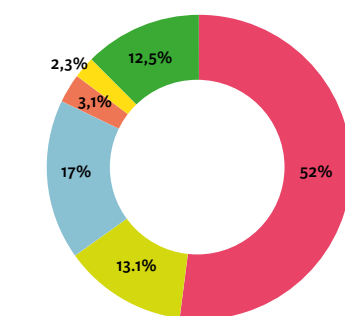
## Davantage de retraits en capital chez les jeunes retraités

Sur ce total, 33 % environ des demandeurs avaient retiré du capital du II<sup>e</sup> pilier pour un motif quelconque (voir tableau). Cette proportion diffère beaucoup en fonction de l'âge auquel une personne soumet sa demande de PC. Plus de 50 % des jeunes retraités avaient retiré au moins une fois du capital d'une caisse de pension, tandis que chez les retraités âgés de 80 ans et plus ce chiffre n'était que de 12 %.



Passer d'une vie de luxe aux prestations complémentaires ? Celui qui retire une partie de sa fortune du II<sup>e</sup> pilier, le fait principalement à la retraite. Couple à Sila Maria.

## Motifs de perception d'un capital du II<sup>e</sup> pilier chez les bénéficiaires de PC à l'AVS



- Retrait au moment de la retraite
- Démarrage d'une activité indépendante
- Dissolution d'un compte de libre passage
- Acquisition d'un logement
- Départ définitif de la Suisse
- Autres motifs

(Nombre de nouveaux bénéficiaires de PC à l'AVS ayant perçu un capital du II<sup>e</sup> pilier en 2014, N = 6300)

Cette différence s'explique principalement par le fait qu'une proportion moindre de personnes âgées disposent d'une prévoyance professionnelle et que les possibilités de retrait en capital étaient limitées par le passé. Les jeunes retraités sont, quant à eux, plus souvent assurés à la prévoyance professionnelle et plus nombreux à profiter des nouvelles possibilités de retrait en capital. La valeur médiane des retraits était de 90 000 francs; la moitié étaient donc supérieurs et l'autre moitié inférieurs à ce montant.

### Retrait en capital lors du départ à la retraite

Dans quelles circonstances et pour quels motifs<sup>2</sup> les assurés ont-ils perçu un capital du II<sup>e</sup> pilier? Comme le montre l'illustration, 52 % l'ont fait au moment du départ à la retraite, 13 % ont retiré du capital pour commencer une activité professionnelle indépendante et 17 % en cas de dissolution d'un compte de libre passage. Seuls 3 % se sont servis du capital de prévoyance pour financer un logement. Le départ définitif de la Suisse, dans 2 % des cas, est aussi un motif négligeable.

Deux motifs sont prépondérants: les retraits en capital au moment du départ à la retraite et les versements en espèces pour commencer une activité lucrative indépendante. D'ailleurs, c'est dans ces cas que le projet de réforme des PC<sup>3</sup>, actuellement en consultation, prévoit de nouvelles règles.

Parmi les personnes qui ont perçu des PC pour la première fois en 2014, près de 3400

<sup>2</sup> Lorsqu'une personne a fait plusieurs retraits pour des motifs différents, le montant le plus élevé a été retenu pour l'étude.

<sup>3</sup> Révision partielle de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité.

avaient obtenu un versement en capital au moment de la retraite. Le montant médian de ces versements était de 95 500 francs. Une grande partie des retraits ont été effectués quelques années seulement avant le dépôt de la demande de PC. Le montant de l'avoir de vieillesse est étroitement lié au laps de temps qui s'écoule entre le retrait du capital et la première perception de PC. Les jeunes retraités, qui ont eu recours aux PC les deux premières années après le départ à la retraite, ont retiré un capital de prévoyance de 40 000 francs en moyenne. Les retraités plus âgés, qui se sont vu attribuer des PC six à onze ans après avoir pris leur retraite, ont perçu des montants au moins trois fois plus importants. Ce fait n'a rien d'étonnant, puisque le droit aux prestations complémentaires naît notamment lorsque le capital a beaucoup diminué. Chez les jeunes retraités, où les versements en capital sont moins élevés, cette situation se produit assez rapidement. Chez les retraités plus âgés, il s'écoule plus de temps entre le retrait du II<sup>e</sup> pilier et le premier versement de prestations complémentaires. L'entrée dans une maison de retraite est un autre événement obligeant les retraités âgés à recourir aux PC, malgré un bon revenu et le versement d'un capital important.

La valeur médiane des versements en espèces pour démarrage d'une activité lucrative indépendante est de 50 000 francs, et donc sensiblement inférieure à celle des retraits en capital au moment de la retraite. L'étude a recensé 900 cas de ce type parmi les personnes bénéficiant de PC pour la première fois en 2014. Par rapport aux salariés, les personnes ayant exercé une activité indépendante doivent plus souvent recourir aux PC dans les cinq années suivant leur départ à la retraite.

### Un potentiel d'économies réside chez les indépendants et les retraités

Limiter les retraits en capital permettrait de réduire les dépenses en PC. En effet, au moment où celles-ci sont demandées, le capital perçu précédemment est pour ainsi dire épuisé. Si, à la place de ce capital, une rente avait été allouée, celle-ci continuerait d'être versée et serait imputée au revenu déterminant, ce qui réduirait d'autant le montant des PC ou les rendrait superflues. S'il n'y avait eu aucun versement en capital au moment de la retraite, la Confédération et les cantons auraient pu économiser

10 millions de francs en 2014 sur les PC. La suppression des versements en espèces pour commencer une activité lucrative indépendante aurait permis, quant à elle, d'économiser 2 millions de francs. Le potentiel d'économies représente en tout 4,5 % des dépenses annuelles consenties au titre des nouvelles PC. Cela n'est qu'un constat momentané, fondé uniquement sur les nouveaux cas de PC. Si le comportement observé ne change pas à l'avenir, les retraits en capital occasionneront à long terme des dépenses encore plus importantes, car les jeunes retraités, qui perçoivent plus souvent leur prévoyance professionnelle sous forme de capital, auront besoin de PC pendant plus longtemps.

Quelles différences les bénéficiaires de PC présentent-ils par rapport aux autres retraités? Selon l'Enquête suisse sur la population active (Espa), 67 % des jeunes retraités<sup>4</sup> perçoivent des prestations de la LPP sous forme de rente, de capital ou des deux lorsqu'ils partent à la retraite. Dans le groupe des personnes ayant déposé une première demande de PC en 2014, cette proportion était de 58 % pour la même tranche d'âge<sup>5</sup>. Il est certes logique que les nouveaux bénéficiaires de PC soient proportionnellement moins nombreux à toucher des prestations LPP, mais leur quote-part reste néanmoins assez élevée. Par rapport aux autres retraités, ceux qui sont tributaires de PC retirent plus souvent leurs prestations de prévoyance sous forme de capital et plus rarement sous forme de rente. La principale différence entre les retraités bénéficiaires de PC et les autres réside toutefois dans le montant des prestations de la prévoyance professionnelle. Le capital et les rentes des bénéficiaires de PC sont nettement plus modestes, ce qui explique qu'ils y fassent recours.

<sup>4</sup> A savoir des personnes qui sont parties à la retraite il y a cinq ans au plus.

<sup>5</sup> Nous disposons seulement d'informations sur les personnes qui perçoivent des PC pour la première fois en 2014 et non pas sur l'effectif complet des bénéficiaires de PC du même âge. Cette comparaison illustre néanmoins les principales différences.

### Bénéficiaires de PC à l'AVS ayant préalablement retiré un capital du II<sup>e</sup> pilier

Âge du bénéficiaire*	Retrait en capital du II <sup>e</sup> pilier	
	Non	Oui
Total	67,3	32,7
Jusqu'à 64 ans	48,0	52,0
65-69 ans	44,8	55,2
70-74 ans	53,1	46,9
75-79 ans	62,9	37,1
80 et +	87,7	12,3

\* Âge du bénéficiaire lorsqu'il perçoit pour la première fois des PC (19 300 personnes en 2014).

STATISTIQUE DES PC, OFAS, ENQUÊTE SUR LES RETRAITS EN CAPITAL / LA VIE ÉCONOMIQUE



**Urs Portmann**

Expert scientifique à l'Office fédéral des assurances sociales (Ofas), Berne



# La réforme des prestations complémentaires n'est pas suffisante à elle seule

Les directeurs cantonaux des affaires sociales estiment qu'il faut contenir la hausse des coûts des prestations complémentaires, sans pour autant en réduire le niveau. Pour cela, il faut aussi agir dans le domaine du IIe pilier et du financement des soins. *Peter Gomm*



KESTONE

Une grande partie des prestations complémentaires sont accordées lors de l'entrée en EMS. Une assurance obligatoire des soins est actuellement en discussion.

Depuis la dernière révision de la loi en 2008, réalisée en même temps que la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT), les coûts que les prestations complémentaires (PC) font supporter à la Confédération et aux cantons ont fortement progressé. Ils ont même enregistré certaines années une augmentation à deux chiffres. Le nombre de personnes qui, du fait de leur âge ou d'une invalidité, ont besoin de ces prestations pour s'en sortir financièrement a augmenté, car les rentes du premier pilier (AVS) ou de l'assurance-invalidité (AI) ne suffisent souvent plus à subvenir à leurs besoins de base. Les chiffres parlent d'eux-mêmes: en douze ans, le total annuel des dépenses au titre des PC a augmenté de 50%, pour atteindre 4,7 milliards de francs. Ces prestations sont versées à 12% des ren-

tiers AVS et à 44% des bénéficiaires de l'AI. Depuis l'entrée en vigueur de la RPT, les cantons prennent en charge deux tiers des coûts qu'elles occasionnent.

Dans une étude consacrée à l'évolution de ces coûts, l'Office fédéral des assurances sociales (Ofas) a calculé que les PC atteindraient au total 5,5 milliards de francs en 2020, si rien ne change d'ici là.

## Transfert de compétences

Plusieurs facteurs expliquent la hausse des coûts enregistrée depuis 2008. En premier lieu, la population s'accroît. En deuxième lieu, elle vieillit constamment et le coût des

soins dont elle a besoin augmente lui aussi. De ce fait, les personnes dépendantes qui ont épuisé leur fortune et qui ont besoin de PC s'accroît continuellement.

En troisième et dernier lieu, d'autres assurances sociales ont réduit leurs prestations et de nouvelles tâches se sont ajoutées à celles qui existent déjà, alimentant elles aussi la hausse des coûts: en vertu de la RPT, les cantons supportent également une partie des dépenses occasionnées par les prestations individuelles de l'AI. Les 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> révisions (premier volet) de l'AI ont introduit et renforcé le principe «La réadaptation prime la rente», tout en précisant les conditions d'octroi des prestations. Ces nouveautés concernent surtout des personnes atteintes dans leur santé, mais qui n'ont manifestement pas droit à une rente d'invalidité. Ces personnes ne reçoivent plus de rente AI, ce qui entraîne un transfert des coûts vers l'aide sociale. De nombreux rentiers dont les prestations ont été réduites à la suite de ces révisions et qui ne perçoivent en conséquence plus qu'une rente partielle doivent désormais demander des PC.

Les cantons doivent en outre supporter des charges croissantes dans le domaine des soins: en révisant la loi sur l'assurance-maladie en 2010, le législateur a opté pour un «modèle de financement public» plutôt que pour un «modèle d'assurance», de sorte que le financement des soins n'a cessé de se complexifier. Dans le secteur résidentiel, la hausse des coûts des PC a pour cause principale la RPT, le législateur ayant sous-estimé l'évolution future en matière de soins.

## Maintenir les prestations sous condition de ressources

La hausse des charges occasionnées par les PC à l'AVS et à l'AI est un phénomène inquiétant qu'il s'agit de contenir. Les avis sont toujours unanimes à ce sujet. Des réformes doivent impérativement être engagées pour que les cantons puissent

continuer à fournir les PC, indispensables à la couverture des besoins vitaux. Ces prestations essentielles ne doivent donc pas revêtir un caractère facultatif. Il faut par ailleurs éviter de combiner divers régimes d'aide: la personne qui perçoit des PC doit pouvoir subvenir à ses besoins vitaux sans dépendre d'autres prestations, comme l'aide sociale.

S'il est essentiel de conserver aux PC, instrument important et efficace, leur caractère de prestations sous condition de ressources, certaines modifications s'imposent toutefois à d'autres égards. Il y a en effet lieu d'adopter des mesures pour maintenir le niveau des PC et freiner la hausse des coûts dans les domaines qui s'y prêtent.

Selon la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), le train de mesures que le Conseil fédéral a soumis à consultation fin 2015 tient compte de ces circonstances: conjuguée à la suppression des effets de seuil et des fausses incitations, l'amélioration de la capacité de prévoyance optimise plusieurs composantes essentielles des PC.

### Franchises sur la fortune: des seuils excessifs qui accroissent les coûts

Le relèvement des franchises sur la fortune a été l'une des principales mesures du nouveau régime de financement des soins, entré en vigueur en 2008. En conséquence, le nombre d'ayants droit a augmenté et le patrimoine des bénéficiaires est préservé au profit de leurs héritiers, ce qui explique en grande partie la hausse des coûts des PC. Il est donc nécessaire de revoir ces franchises à la baisse. En outre, la CDAS rejette l'idée d'une imputation systématique des revenus hypothétiques, comme celui résultant du taux d'activité potentiellement réalisable selon l'AI. Une partie des personnes concernées devraient alors recourir à l'aide sociale en plus des PC. Pour la Conférence, il faudrait examiner d'autres solutions permettant d'éviter les effets négatifs sur l'incitation au travail et de favoriser l'intégration des personnes au bénéfice de l'AI. Une

solution équilibrée s'impose tant pour les montants de fortune librement disponibles que pour l'imputation du revenu.

La CDAS estime aussi qu'il faut abaisser la prime de référence pour l'assurance-maladie et dissocier les PC de la réduction individuelle de prime (RIP), afin que les cantons puissent davantage assumer leur fonction de pilotage de la politique sociale en déterminant tant les primes que les réductions individuelles.

### Assurance obligatoire des soins: une option à examiner

Deux mesures importantes en lien direct avec les PC dépendent d'autres branches d'assurance, plus précisément du II<sup>e</sup> pilier et du financement des soins. S'agissant de la première, la CDAS est convaincue que sa capacité de prévoyance doit être améliorée. À cette fin, il faut élargir le cercle des assurés et supprimer les incitations qui facilitent le retrait de l'avoir de vieillesse sous forme de capital.

Dans la grande majorité des cas, les PC commencent à être versées au moment de l'admission en EMS ou durant le séjour. Depuis l'introduction du régime actuel de financement des soins, les PC font peser sur de nombreux cantons, et aussi sur de nombreuses communes – qui participent souvent à leur financement –, des charges élevées et difficilement supportables. Dès lors, la CDAS plaide pour un renforcement de la prévoyance individuelle pour les personnes nécessitant des soins. Elle estime qu'il est temps de s'attaquer à la question d'une assurance obligatoire pour les soins de longue durée. L'un des buts de la politique sociale reste de garantir aux personnes âgées une vie digne, autonome et libre de soucis matériels, à des coûts supportables. Les PC y contribuent.

### Freiner l'augmentation des coûts

La société confie toujours davantage de tâches et de charges aux pouvoirs publics: les prestations assumées par la famille il y a quelques décennies encore sont au-

jourd'hui souvent fournies par la collectivité et cette tendance se poursuivra. De nos jours, l'admission dans un EMS ou une institution pour personnes handicapées est entrée dans les mœurs. Or, si ces services sont un choix de société, ils ne sont pas gratuits pour autant.

La diversité des intérêts en présence et les enjeux financiers sont tels qu'il sera sans doute difficile de trouver rapidement une solution. Plutôt que de tout miser sur de grands chantiers, nous devrions en parallèle poursuivre dans une voie qui s'avère toujours payante: celle des changements à petite échelle, même s'ils ne permettent pas de résoudre les problèmes d'un seul coup. Autant le dire tout de suite: la révision de la loi sur les prestations complémentaires ne règlera pas à elle seule la question des coûts.

La CDAS donne ses suffrages au projet du Conseil fédéral, qui fait coup double: il dote les PC – un instrument dont l'importance sociale n'est plus à démontrer – d'une assise financière saine grâce à un vaste éventail de mesures et contribue à endiguer l'augmentation des coûts. Conscients de leur mission, les cantons assumeront leur part de responsabilité dans le dispositif de sécurité sociale et contribueront à son financement. Il incombe à toutes les parties intéressées d'apporter leur concours en fonction de leur capacité. Le mérite de tout système de sécurité sociale bien rodé va au-delà de la réduction des risques et de l'aide aux personnes en détresse: il favorise la prospérité sociale et compense notablement les inégalités.



**Peter Gomm**

Conseiller d'État soleurois et président de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)