



ARTIAS

Association romande et tessinoise
des institutions d'action sociale

Veille

RÉFORME DES PRESTATIONS COMPLÉMENTAIRES :

MISE EN CONSULTATION DE L'ORDONNANCE

Mise en contexte des principales dispositions.

Par Paola Stanic, juriste à l'ARTIAS

11 juin 2019, 13 août 2019 (ajout)

Le Parlement a adopté, lors de la session de printemps, la réforme de la Loi sur les prestations complémentaires. Fin mai, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation sur la modification de l'ordonnance sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI (OPC-AVS/AI)¹.

Les organismes et personnes intéressées ont jusqu'au 19 septembre pour se prononcer sur la consultation, qui parachève la réforme des prestations complémentaires qui entrera vraisemblablement en vigueur en 2021.

Ci-après, nous vous proposons une mise en contexte des principales dispositions contenues dans l'ordonnance mise en consultation². En fin de texte, nous esquisserons quelques répercussions possibles de la réforme des prestations complémentaires telle qu'elle est mise en consultation sur l'aide sociale cantonale, étant entendu qu'une évaluation définitive des reports de charges éventuels ne pourra se faire qu'une fois la réforme entrée en vigueur.

Nouvelle réglementation du droit aux prestations complémentaires en cas de séjour à l'étranger

Le droit actuel prévoit que les prestations complémentaires sont versées aux personnes qui ont leur domicile et leur résidence habituelle en Suisse. En cas de séjour de plus de trois mois (92 jours) ininterrompu hors de Suisse, le versement des PC est supprimé dès le mois suivant et reprend le mois au cours duquel la personne revient en Suisse. Si le séjour à l'étranger est de plus de six mois au cours de la même année civile, la prestation complémentaire tombe pour toute l'année civile (et le remboursement du trop-perçu est dû). Des exceptions sont faites pour des raisons majeures ou impératives, pendant une année au plus.

Les conditions de perception des PC se sont durcies dans la nouvelle loi (art. 4, al.3 et 4 de la nouvelle Loi fédérale sur les PC, nLPC) :

La résidence habituelle est considérée comme interrompue lorsqu'une personne :

- a. séjourne à l'étranger pendant plus de trois mois (90 jours) de manière ininterrompue ;*
- b. séjourne à l'étranger pendant plus de trois mois au cours de la même année civile*

L'article 1 de la nouvelle ordonnance sur les PC-AVS/AI (nOPC-AVS/AI) prévoit une interruption des versements avec effet rétroactif au début du mois au cours duquel la personne a passé le 91^{ème} jour à l'étranger, aussi lorsque le séjour a lieu sur deux années civiles. Si elle retourne à l'étranger au cours d'une année civile pendant laquelle elle a déjà passé au moins 90 jours à l'étranger, le versement des PC est interrompu au début du mois au cours duquel elle a quitté la Suisse. Le versement des PC reprend à partir du mois qui suit le retour de la personne en Suisse.

¹ <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-75254.html>

² Sur la modification de la loi, se référer à la [veille ARTIAS](#) et au [résumé des décisions](#) publié sur notre site lors du vote final.

Pour récapituler, le séjour ininterrompu à l'étranger commence, d'après la nouvelle loi, après le 90^{ème} au lieu du 92^{ème} jour (sans compter, sous l'ancien comme sous le nouveau droit, le jour de départ et d'arrivée), ce qui ne correspond effectivement à trois mois que dans les périodes qui comprennent le mois de février.

L'ordonnance stipule en outre, toujours en cas de séjour ininterrompu de plus de 90 jours à l'étranger, que le versement de la prestation complémentaire est interrompu un mois plus tôt et reprend un mois plus tard. Pour les autorités d'exécution, la suspension rétroactive au début du mois pourrait représenter une surcharge administrative non négligeable en matière de demandes de remboursement, respectivement de décisions de compensation. La reprise du versement le mois qui suit l'entrée en Suisse, déroge, quant à elle, à la règle générale de l'art.12 al.1 LPC selon laquelle les personnes qui transfèrent leur domicile et leur résidence habituelle en Suisse peuvent percevoir des prestations complémentaires à partir de leur mois d'entrée en Suisse.

Enfin, les séjours à l'étranger cumulés pendant une année civile devront être de trois mois maximum et non plus de six mois comme précédemment. La loi (art. 4 al.4 nLPC) délègue au Conseil fédéral la faculté de déterminer les exceptions à ce principe : il s'exécute à l'article 1a, al.4 de la nouvelle ordonnance, qui énumère les motifs importants justifiant un séjour à l'étranger d'une année au plus. Il s'agit d'une formation, si elle requiert impérativement un séjour à l'étranger, des soins prodigués à des parents ou encore d'une maladie, d'un accident ou d'un cas de force majeure qui empêche le retour en Suisse.

Conséquences sur le délai de carence

Il semble important de préciser que les changements effectués aux articles 4, al.3 et 5 al.5 et 6 nLPC ont des conséquences sur le délai de carence, c'est-à-dire le laps de temps pendant lequel les personnes de nationalité étrangère (hors UE/AELE) doivent résider en Suisse (de manière légale et ininterrompue) avant de pouvoir faire valoir un droit aux prestations complémentaires : le délai est de 5 ou de 10 ans, selon le statut. Celui-ci repart de zéro en cas de séjour(s) à l'étranger qui interromp(en)t la résidence habituelle en Suisse. Dans l'ordonnance, le Conseil fédéral est chargé de déterminer les exceptions à ce principe : il reprend la liste exhaustive de l'article 1a al.4 nOPC-AVS/AI.

Sollicitation accrue de la fortune privée

Introduction d'un seuil de fortune : rappelons en préambule que la nouvelle loi sur les prestations complémentaires prévoit que les personnes dont la fortune est égale ou dépasse un certain seuil ne pourront plus prétendre au versement de prestations complémentaires : ils devront d'abord utiliser leur fortune privée pour compléter leur budget et solliciter des prestations complémentaires une fois le « surplus » de fortune dépassé.

Ce seuil est fixé à 100'000 francs pour une personne seule et 200'000 francs pour les couples, il sera ajouté 50'000 francs pour chaque enfant ayant droit à une rente d'orphelin ou donnant droit à une rente pour enfant de l'AVS ou de l'AI.

L'immeuble qui sert d'habitation au bénéficiaire de prestations complémentaires ou à une autre personne comprise dans le calcul des prestations et dont l'une des personnes au moins est propriétaire n'entre pas dans le calcul de ce seuil. Par contre, les parts de fortune qui ont fait l'objet d'un dessaisissement y sont incluses.

Ensuite, les possibilités de déduction de la dette hypothécaire de la fortune ont été modifiées dans l'ordonnance, à la faveur d'une délégation de compétence contenue à l'article 9a al.4 nLPC : la dette hypothécaire pourra être déduite que jusqu'à concurrence de la valeur de l'immeuble (art, 17a al.2 nOPC-AVS/AI), alors que le droit actuel prévoit la déduction de la dette hypothécaire de la fortune brute totale. Cela signifie que si la dette hypothécaire est plus élevée que la valeur de l'immeuble, la différence ne sera plus prise en compte dans le calcul de la fortune nette.

La prise en compte de la fortune en tant que revenu en cas de résidence dans un établissement est augmentée : l'actuel article 1b de l'OPC-AVS/AI empêchait les cantons d'imputer jusqu'à un cinquième de la fortune au revenu déterminant pour le calcul des prestations complémentaires lorsqu'un conjoint résidait dans un home ou dans un hôpital et l'autre restait à domicile. Le nouvel article 4 al.3 nOPC-AVS/AI permet aux cantons d'augmenter la part de la fortune prise en compte à titre de revenu jusqu'à un cinquième pour le conjoint ou la conjointe résidente dans un home ou dans un hôpital, conformément au nouvel article 9, al.3 let. b nLPC. Le niveau d'imputation de la fortune n'est pas augmenté pour le conjoint qui vit à domicile.

Pour mémoire et par souci de compléter ce chapitre, rappelons que la nouvelle loi a baissé la franchise sur la fortune, c'est-à-dire le montant de la fortune nette non prise en compte dans le calcul de la prestation complémentaire : cette franchise passe de 37'000 à 30'000 francs pour une personne seule, de 60'000 à 50'000 francs pour un couple ; le montant de 15'000 francs par enfant reste inchangé. Enfin, la révision prévoit que les prestations complémentaires légalement perçues devront être restituées par les héritiers sur la part de la succession excédant 40'000 francs.

Assimilation de la fortune dépensée « sans raisons valables» à un dessaisissement de fortune

Le calcul des prestations complémentaires tient compte des éléments de fortune dont une personne s'est volontairement dessaisie comme si elle en disposait encore. Le droit actuel ne connaît pas de définition du dessaisissement ; la notion a été précisée par la jurisprudence. Dans le nouveau droit, la notion de dessaisissement a été inscrite dans la loi, à l'art. 11a nLPC.

Actuellement, le dessaisissement de revenu comprend la renonciation volontaire à l'exercice d'une activité lucrative ou d'un droit légal, comme par exemple de faire valoir une contribution d'entretien. Le dessaisissement de fortune représente en particulier les situations dans lesquelles une personne donne un bien ou le vend sans contre-prestation adéquate.

La nouvelle loi étend la définition du dessaisissement aux situations dans lesquelles une personne dépense annuellement plus de 10% de sa fortune sans raison importante. Si la fortune est inférieure ou égale à 100'000 francs, le maximum de dépenses autorisées est de 10'000 francs. La fortune de départ prise en compte est celle existante à partir de

la naissance du droit à la rente AI, respectivement des dix années précédant le droit à la rente AVS (art. 11a al.3 et 4 nLPC).

La nouvelle ordonnance règle les détails à ses article 17b et suivants. Seules les dispositions qui représentent des nouveautés par rapport au droit en vigueur sont commentées ci-dessous :

L'article 17d nOPC-AVS/AI expose la méthode de calcul du montant du dessaisissement en cas de consommation excessive de la fortune : il s'agira de calculer la différence entre la consommation effective de fortune et la consommation admise pour la période considérée. La consommation admise de la fortune est calculée en appliquant à chaque année de la période considérée la limite de la consommation de la fortune autorisée et en additionnant les montants annuels ainsi obtenus. Certaines dépenses ne sont pas prises en compte : elles sont exhaustivement énumérées à l'article 17d al.3 nOPC-AVS/AI (voir plus loin), l'art. 11a al.3 nLPC ayant délégué au Conseil fédéral de régler les modalités de ce nouvel état de fait de dessaisissement ainsi que la notion de motif important.

Si l'on considère que la période à analyser peut remonter jusqu'à à dix ans avant la naissance du droit à la rente AVS, des difficultés d'application pourraient survenir dans la détermination d'un potentiel dessaisissement, comme par ailleurs d'importantes questions de preuves pour l'assuré qui s'opposerait à une décision de l'autorité reconnaissant un dessaisissement qui se serait déroulé plus de dix ans avant la demande de prestations complémentaires³.

Notons encore que les « motifs importants » énumérés de manière exhaustive dans l'ordonnance correspondent plus ou moins à un minimum vital élargi à la prise en compte de la fortune en tant que revenu par les prestations complémentaires et aux frais de formation professionnelle. Cela questionne, alors qu'un potentiel dessaisissement par « dépenses excessives » dix ans avant le début du droit à la rente concerne par définition des personnes qui sont en âge d'être actives professionnellement et qui sont en grande majorité financièrement autonomes de la puissance publique. En effet, ne sont pas pris en compte dans la détermination du montant du dessaisissement :

- a. *l'imputation de la fortune (dans le revenu déterminant selon les PC) visée à l'art. 11, al.1 let.c LPC ;*
- b. *Les diminutions de fortune imputables aux :*
 1. *dépenses effectuées en vue de maintenir la valeur d'immeubles dont le requérant est propriétaire ou usufruitier ;*
 2. *frais de traitement dentaires ;*
 3. *frais de maladie ou d'invalidité non couverts par une assurance sociale ;*
 4. *frais d'obtention du revenu ;*
 5. *frais de formation à des fins professionnelles ;*
 6. *durant les années précédant l'octroi de la prestation complémentaire annuelle, dépenses nécessaires à l'entretien usuel de l'assuré lorsque les revenus réalisés étaient insuffisants ;*

³ Les banques sont tenues de conserver leurs archives, donc notamment les pièces comptables et la correspondance commerciale pendant dix ans, art. 958f du Code des obligations.

- c. *les pertes de fortune involontaires, qui ne sont pas imputables à une action intentionnelle ou à une négligence grave du requérant (par exemple les pertes boursières) ;*
- d. *les versements à titre de réparation du tort moral, y compris la contribution de solidarité due en cas de mesures de coercition et de placements extrafamiliaux.*

Sachant qu'à part les postes énumérés ci-dessus, il reste par année 10% de la fortune à libre disposition, la question de l'égalité de traitement, respectivement de la discrimination en raison du statut social peut également se poser : en effet, alors qu'une personne avec une épargne de 100'000 francs ne peut dépenser que 10'000 francs par année, celle possédant une fortune de 5'000'000 pourrait se défaire de 500'000 la première année, et ainsi de suite, sans que cette évaporation de revenu ne soit qualifiée de dessaisissement, et finir par percevoir des prestations complémentaires. Cette supposition est corroborée par un passage du rapport explicatif pour la présente consultation⁴, qui retient qu'il doit être tenu compte du niveau de vie de la personne pour estimer les « dépenses nécessaires à l'entretien usuel de l'assuré » de l'art. 17d, al.3, let.6 nOPC-AVS/AI.

La marge de manœuvre et le potentiel d'incertitude ouverts par la loi sont importants et l'application de ce nouveau cas de figure de dessaisissement est susceptible de s'étendre d'un contrôle budgétaire strict des demandeurs de prestations complémentaires à une vision plus large qui s'approcherait de l'interdiction de l'abus de droit (cas de figure pour lequel il n'y aurait pas eu besoin de créer une base légale spécifique). Les dispositions de l'ordonnance mise en consultation paraissent plutôt restrictives. Le résultat de la procédure de consultation et son traitement apporteront peut-être d'autres réponses à cette interrogation.

Rappelons ici que les parts de fortune dessaisies font également partie de la fortune nette dont il est tenu compte pour calculer le seuil de fortune à partir duquel il n'est pas possible d'obtenir de prestations complémentaires. Enfin, comme sous le droit actuel, le montant des parts de fortune dessaisie est réduit chaque année de 10'000 francs.

Frais de prise en charge extrafamiliale d'enfants

Pour terminer, notons que lors de la révision de la LPC, il a été prévu que le montant destiné aux enfants de moins de 11 ans passe de 10'170 francs à 7'080 francs pour le premier enfant, avec un barème dégressif pour les enfants suivants. Cette diminution du revenu est compensée en partie par la reconnaissance en tant que dépenses des frais nets de leur prise en charge extrafamiliale, pour autant que cette dernière soit nécessaire et dûment établie, stipule l'article 10 al.3 let. f nLPC.

L'ordonnance précise à son article 16e la portée de cette disposition : tout d'abord, la prise en charge doit être institutionnelle : il doit s'agir de structures reconnues, telles que des crèches ou des assistant-e-s parentales organisé-es, à l'exclusion de prise en charge par la famille ou du baby-sitting. Les frais doivent être effectivement facturés. Le

⁴ OFAS : Modification de l'ordonnance sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (OPC-AVS/AI). Dispositions d'application de la réforme des PC. Rapport explicatif pour la procédure de consultation, mai. 2019, p.13, disponible sur le site de l'OFAS, page « [Réforme des PC](#) ».

critère de la nécessité s'apprécie de manière restrictive selon les termes de l'ordonnance : les deux parents doivent exercer simultanément une activité lucrative et ils doivent pouvoir le documenter, par exemple au moyen d'horaires de travail. Une prise en charge extrafamiliale peut aussi se justifier pour des raisons de santé, que la personne qui l'invoque devra également documenter.

Changement du mode de calcul du montant alloué au titre du loyer⁵

La révision de la loi sur les prestations complémentaires a supprimé la différence faite, en matière de loyer, entre les couples et les personnes avec enfants d'une part et les autres formes de vie en communauté d'autre part (par exemple les concubins, les enfants adultes qui vivent avec un parent, les colocataires...). Le montant maximum consacré au loyer sera octroyé par ménage, selon le nombre de personnes qui le compose, ce qui peut faire diminuer fortement la somme allouée pour le logement pour les concubins et les rentières et rentiers vivant en colocation. Les associations de défense des personnes en situation de handicap ont thématiqué cette problématique pendant la procédure de consultation de l'ordonnance. Un document de veille séparé fait le tour de la question⁶.

Quelles répercussions possibles sur l'aide sociale cantonale ?

Rappelons que les prestations complémentaires sont basées sur un calcul du minimum vital, qui concrétise un mandat constitutionnel selon lequel les prestations de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité couvrent les besoins vitaux de manière appropriée (art. 112 et 112a Cst.). Il ne s'agit pas d'une prestation d'assistance. Le minimum vital sur lequel se fondent les PC est sciemment plus élevé que celui, par exemple, de l'aide sociale. L'introduction de prestations complémentaires à l'AVS/AI répondait à l'époque à des impératifs de prévention de la pauvreté des aînés ; elle a permis à des personnes ayant cotisé à l'assurance-vieillesse ou à l'assurance-invalidité de ne pas devoir recourir à l'aide sociale en complément de leur rente.

Globalement, la présente réforme des PC tente de réaliser des économies. Certaines mesures effectuent un report de charge sur le patrimoine privé, ce qui aura notamment pour conséquence que les rentiers épuiseront plus rapidement leurs économies pour ensuite bénéficier de prestations complémentaires. Seul l'avenir pourra confirmer si de telles mesures soulageront réellement le budget de la Confédération.

D'autres mesures tiennent compte de revenus qui n'existent pas, ou plus, en réalité, comme par exemple l'élargissement de la notion de dessaisissement.

La fortune hypothétique est également comptabilisée dans le calcul qui détermine le seuil de fortune à partir duquel une personne n'a pas droit à des prestations complémentaires.

Cela signifie que cette réforme tend à augmenter les situations dans lesquelles des rentiers doivent attendre des années avant d'avoir un droit à des prestations complémentaires suffisantes pour couvrir leur minimum vital, également en cas d'entrée

⁵ Ce paragraphe a été ajouté le 13 août 2019

⁶ http://www.artias.ch/artias_veille/reforme-des-prestations-complementaires-loyers-pour-personnes-en-colocation/

dans un home ou un établissement médico-social. Quel coût cela impliquera-t-il pour l'aide sociale de pallier l'absence de prestations complémentaires dans ces cas-là ?

Actuellement, le taux d'aide sociale des personnes retraitées reste très bas et avoisine les 1% dans les principaux centres urbains⁷, cela grâce au filet social mis en place au niveau de l'AVS. Avec de telles dispositions, il est possible que cela change.

* * *

⁷ Initiative des villes pour la politique sociale : comparaison des indicateurs de l'aide sociale de villes suisses. [Rapport 2017](#), p.33