

Monsieur le Conseiller fédéral
Alain Berset
Chef du Département fédéral de l'intérieur
Palais fédéral
3003 Berne

Sekretariat.ABEL@bsv.admin.ch
Katharina.schubarth@bsv.admin.ch

Réf : 23_COU_3750

Lausanne, le 4 octobre 2023

Consultation sur la modification de la loi sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI. Reconnaissance des logements protégés pour les bénéficiaires de PC à l'AVS

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud vous remercie de l'avoir consulté sur le projet cité en titre et vous fait part, ci-après, de sa détermination, à l'issue d'une consultation interne de ses services et des entités externes potentiellement concernées.

1. Généralités

De manière générale, le Conseil d'Etat du Canton de Vaud accueille favorablement cette consultation. En effet, au vu du vieillissement de la population et son souhait de pouvoir vivre à domicile aussi longtemps que possible, il est indispensable d'étayer le catalogue des prestations permettant un maintien à domicile de qualité et le plus longtemps possible avant l'entrée en home. A ce titre, selon la loi fédérale actuelle sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC), les cantons peuvent allouer des prestations allant au-delà de celles prévues par ladite loi. En l'état, le Canton de Vaud a utilisé cette marge de manœuvre. Cela étant, une harmonisation des prestations entre les cantons est la bienvenue ; dans ce sens, la consultation concernée peut être saluée. Néanmoins, en lieu et place d'une prise en charge par le remboursement des frais de maladie et d'invalidité, le Conseil d'Etat soutient - à l'instar de la prise de position du Comité de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDSAS) - l'introduction dans la LPC d'un nouveau forfait d'encadrement à trois ou à plusieurs niveaux, en complément des PC annuelles, basé sur une évaluation indépendante des besoins et versé mensuellement (cf. chiffre 3).

Par ailleurs, le Gouvernement vaudois sollicite du Conseil fédéral que le concept de logements protégés soit défini plus précisément et fait part des remarques ci-dessous concernant le catalogue des prestations (cf. chiffre 2). En outre, il demande une participation financière de la Confédération dans la mise en œuvre de ce projet.

Finalement, le Conseil d'Etat approuve le fait qu'une disposition formelle concernant la restitution du montant des PC soit intégrée dans la loi, afin de fonder la pratique. Toutefois, la formulation de ladite disposition pourrait être améliorée (cf. chiffre 7).

2. Catalogue des prestations

2.1 Concept et définition des logements protégés

Le rapport explicatif mis en consultation distingue les logements protégés institutionnalisés des logements protégés pour personnes âgées. Toutefois, les définitions sont imprécises et pourraient porter à confusion. Dès lors, pour distinguer le logement protégé institutionnalisé des logements « protégés » du projet, il pourrait être judicieux d'intégrer une catégorie de prestations propre aux logements protégés institutionnalisés telles que les tâches d'accompagnement sécurisant et social, ainsi que l'animation socio-culturelle. Cela permettrait de mieux identifier, sous l'angle des prestations, la différence entre ces deux types de logements. Plus précisément la notion de « logements protégés pour personnes âgées » non rattachée à une institution ne devrait, au sens du Conseil d'Etat, pas faire référence à l'appellation de « protégé ». Le terme de logement ordinaire devrait être privilégié. En effet, ce dernier peut être adapté et bénéficier de prestations à domicile.

Par conséquent, il est demandé au Conseil fédéral de proposer d'autres termes, plus précis, et permettant une meilleure distinction entre les différents concepts.

2.2 Supplément pour la location d'un logement adapté

Le Gouvernement vaudois relève que le supplément pour la location d'un logement adapté est déjà envisageable, au niveau du droit vaudois, concernant les logements adaptés avec accompagnement (LADA). En effet, il est octroyé dans la mesure où le LADA exige la présence d'un local commun au sein de l'immeuble, ce qui engendre également un surcoût de loyer pour les locataires. Avec l'intégration des LADA dans les logements d'utilité publique, il a été constaté qu'avec le local commun, le supplément aux normes de loyers PC reste parfois nécessaire, principalement pour les logements de 3 pièces.

Le projet de modification de loi prévoit également l'octroi d'un tel supplément pour les logements ordinaires « adaptés ». Dès lors, avec l'application de l'art. 3, let. c, de la loi sur l'égalité pour les handicapés (LHAND ; BLF 151.3) exigeant que les immeubles de plus de 8 logements (6 sur Vaud) doivent respecter les normes SIA 500, il n'est pas certain qu'un tel supplément soit véritablement nécessaire. D'autant que les normes de loyer PC ont été augmentées lors de la révision PC 2021.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat s'interroge à propos des enjeux en termes de certification de la qualité architecturale des logements et des immeubles.

Subsidiairement, le projet explicatif gagnerait à être complété sur ces éléments, à tout le moins en termes d'orientations.

De plus, le supplément en question comporte également un risque dans le sens où des bailleurs seraient susceptibles d'augmenter leurs loyers en référence aux possibilités de financement relatives aux normes de loyers PC. Selon le Conseil d'Etat, ce supplément devrait uniquement être octroyé dans le cadre :

- 1) Des logements d'utilité publique afin de s'assurer que le supplément ne finance pas des rendements locatifs outranciers. Par ailleurs, l'identification de ces logements est aujourd'hui aisée pour le Canton de Vaud puisque qu'il dispose d'un catalogue exhaustif de ces derniers ;
- 2) Des logements ayant entrepris des adaptations structurelles (pose d'un ascenseur par exemple).
- 3) Finalement, il devrait revenir aux cantons de définir les logements ayant accès à cette aide.
- 4) A défaut, le risque est grand que le supplément pour logement adapté engendre des effets pervers de hausse des loyers.

2.3 Supplément pour la location d'une chambre complémentaire en cas d'assistance de nuit

Le Gouvernement vaudois est favorable sur le principe à la prise en compte dans la PC d'un supplément pour qu'une chambre par ménage puisse être mise à disposition des assistants la nuit. Toutefois, un complément doit être prévu pour couvrir les frais de location supplémentaires. Il correspond au supplément pour la deuxième personne lors de la prise en compte du loyer dans le calcul PC lorsque les trois conditions suivantes sont remplies :

- 1) le titulaire de la PC bénéficie d'une contribution d'assistance de l'AI (CDA) ;
- 2) la CDA indique que l'intéressé a besoin d'une assistance de nuit ;
- 3) l'aide de nuit dispose d'une chambre (dans le logement du bénéficiaire) où il/elle peut se retirer et se reposer.

Au vu de ce qui précède, il est demandé au Conseil fédéral de vérifier la hauteur des montants proposés dans le rapport explicatif à titre de supplément.

Le Conseil d'Etat considère également qu'il s'agirait d'ouvrir cette possibilité aux personnes non bénéficiaires de la contribution d'assistance, c'est-à-dire les personnes en âge AVS, sans droit acquis, sur la base d'une évaluation médico-sociale d'un organisme reconnu par le canton par exemple. Une telle prise en charge contribuerait en effet au maintien des personnes concernées à domicile.

2.4 Répartition du supplément pour la location d'un logement permettant la circulation d'une chaise roulante entre les membres du ménage

Le Conseil d'Etat souligne qu'il s'agit ici d'un ajustement nécessaire. En effet, le supplément pour chaise roulante ne sera plus réparti entre l'ensemble des personnes habitant dans le logement. Ainsi, la totalité du supplément pourra être utilisé par la personne concernée. Le modèle introduit avec la réforme 2021 sur les PC désavantageait les personnes en chaise roulante vivant en communauté d'habitation. Le supplément sera dorénavant réparti, logiquement, entre ayants-droits uniquement.

2.5 Système d'appel d'urgence

Bien que le Conseil d'Etat soutienne la prise en charge du système d'appel d'urgence, il n'en demeure pas moins étonné des montants évoqués dans le rapport explicatif. En effet, lesdits montants sont largement supérieurs aux montants maximaux actuellement admis dans le catalogue cantonal déterminant les modalités d'application relatives aux frais de maladie et d'invalidité pouvant être remboursés au titre des PC AVS/AI, en exécution du règlement d'application du 1er mai 2019 de la loi du 13 novembre 2007 sur les prestations complémentaires à l'assurance vieillesse, survivants et invalidité et sur le remboursement des frais de maladie et d'invalidité en matière de prestations complémentaires (RLVPC-RFM ; BLV 831.21.1). C'est notamment le cas pour la location d'un système d'appel d'urgence (CHF 70.-/mois dans le projet, alors que dans le canton de Vaud, le coût mensuel est facturé à Frs 42.-/dont Frs 32.- sont pris en charge par les RFM et Frs 10.- à la charge du client, étant précisé que le canton de Vaud admet uniquement la prestation de l'AVASAD, qui fait l'objet d'une subvention du canton, de sorte que ce montant ne correspond pas au coût brut). Par conséquent, le Gouvernement vaudois demande au Conseil fédéral de préciser cas échéant le détail du calcul du système d'appel d'urgence.

2.6 Aide au ménage

Le Conseil d'Etat relève que la prestation d'aide au ménage dans le catalogue vaudois fixe les limites à CHF 4'800.-/année pour les personnes privées et les organisations privées, et à CHF 2'400.- année pour les membres de la famille. Il sied de relever que les montants sont supérieurs dans le projet, soit un montant minimal de CHF 6'720.-. Ce plancher semble néanmoins adapté dans la mesure où la notion de ménage intègre des prestations élargies (course alimentaire ou préparation des repas notamment).

2.7 Service de repas

Le Gouvernement vaudois encourage la prise en compte des frais supplémentaires liés soit la livraison et réchauffage du repas, soit à l'offre de repas dans un espace commun.

2.8 Service de transport et d'accompagnement

Le projet prévoit le remboursement des transports pour se rendre chez le coiffeur, rencontrer des connaissances et ainsi lutter contre la solitude. Le Conseil d'Etat soutient cette prestation favorisant l'intégration sociale des bénéficiaires. En outre, cette prestation devrait être mise en lien avec les transports bénévoles existants en matière de loisirs.

2.9 Aide financière à l'adaptation du logement

Cette prestation vise à procéder à de petites adaptations, à l'intérieur ou à l'extérieur du logement. Le Gouvernement vaudois est favorable à l'introduction d'une aide financière à « l'adaptation du logement ». Toutefois, il s'interroge sur la mise en œuvre du financement des adaptations extérieures lorsque plusieurs bénéficiaires sont susceptibles de solliciter cette aide. A tout le moins, il est nécessaire que le rapport explicatif soit plus explicite sur cette question.

3. Le dispositif de remboursement

En lieu et place du financement par le biais des frais de maladie et invalidité (RFM), tel que proposé par le projet mis en consultation, le Conseil d'Etat propose d'introduire dans la LPC, à l'art. 10, un **nouveau forfait d'encadrement** à trois ou à plusieurs niveaux (p. ex. à l'instar de l'allocation pour impotent) en complément des PC annuelles, basé sur une évaluation indépendante des besoins et versé mensuellement. En effet, en règle générale les frais d'encadrement sont des dépenses constantes et régulières et il est dès lors cohérent d'en tenir compte dans le cadre des PC annuelles, plutôt que dans le cadre du remboursement des frais maladie et invalidité.

Par ailleurs, le forfait présente plusieurs avantages :

- Il est le plus adapté pour couvrir un éventail large et complet de prestations d'encadrement.
- Il encourage l'auto-détermination, étant donné que les bénéficiaires de PC sont libres dans l'utilisation du forfait.
- Il est efficace au niveau organisationnel, économique et administratif.

4. Public cible de la modification de la LPC

Dans une approche préventive et de promotion de la santé, ainsi que d'équité de traitement, le remboursement des prestations (repas, sécutel, transports et accompagnement) devrait pouvoir être octroyé non seulement aux personnes en âge AVS mais également à la population en âge AI pour l'ensemble des prestations énumérées, sauf les frais d'adaptation du logement. La notion de subsidiarité pourrait être rappelée pour les personnes en âge AI qui bénéficient de la contribution d'assistance. A titre indicatif, on signale que les LADA vaudois comptent 12% des locataires en âge AI, sans que ces derniers soient obligatoirement au bénéfice d'une contribution d'assistance.

Le Gouvernement vaudois est d'avis qu'au-delà de la LPC, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour encourager les personnes âgées et les personnes handicapées à vivre de manière auto-déterminée. En effet, une extension des prestations dans la LPC ne concernerait que les personnes qui ont déjà droit à des PC. L'expérience montre toutefois que les personnes disposant de ressources modestes – mais n'ayant tout juste pas droit aux PC – ont aussi des besoins d'encadrement et de financement non couverts. Pour le Conseil d'Etat, il est donc clair qu'il faut aussi combler les lacunes de financement existant dans l'encadrement en dehors des prestations complémentaires.

5. Insertion du catalogue des prestations dans le système vaudois

Selon la LPC, les cantons peuvent allouer des prestations allant au-delà de celles prévues par ladite loi. Le Canton de Vaud a utilisé cette marge de manœuvre notamment en prévoyant la prise en charge de prestations en logements protégés, supervisés et des colocations Alzheimer, au titre du remboursement de frais de maladie pour les prestations complémentaires AVS/AI (cf. RLVPC-RFM ; BLV 831.21.1). Une directive départementale détermine les modalités d'application du catalogue vaudois de remboursement des frais de maladie et d'invalidité (RFM) pour les prestations complémentaires AVS/AI.

La structure du dispositif proposé est globalement compatible avec le modèle vaudois et également avec les perspectives de développement du projet de loi du 24 janvier 2006 d'aide aux personnes recourant à l'action médico-sociale (LAPRAMS ; BLV 850.11), actuellement dans les mains du Grand Conseil, mettant en œuvre la future politique cantonale des logements adaptés avec accompagnement.

Les « logements protégés » sont, dans le Canton de Vaud, régis, d'une part par la LAPRAMS et son règlement d'application du 28 juin 2006 (RLAPRAMS ; BLV 850.11.1), et, d'autre part, par la loi du 10 mai 2016 sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL ; BLV 840.15) et son règlement d'application du 25 octobre 2017 (RLPPPL ; BLV 840.15.1) définissant notamment le montant des loyers admissibles et leur surface.

Par ailleurs, le règlement sur les prêts et les cautionnements pour les logements (RPCLo; BLV 840.11.5) - dont le Département des institutions, du territoire et du sport (DITS), par sa Direction générale du territoire et du logement (DGTL), est en charge de l'exécution (octroi des subventions pour la partie immobilière des logements protégés) - s'applique également. Concernant le RPCLo, la nouvelle notion de logement protégé (LP) du projet fédéral n'implique pas, selon toute vraisemblance, une modification du règlement. Les LP pris en considération par le RPCLo sont exclusivement ceux « institutionnalisés » au sens du projet fédéral, par opposition aux « LP à domicile » (logements pour lesquels une aide cantonale est versée pour faciliter le financement de la construction ou de la rénovation de la partie immobilière, sans aucune prestation sociale, si ce n'est la prise en compte dans les coûts de construction de l'espace communautaire destiné à l'usage des locataires des LP). Cette aide cantonale pour la partie immobilière des LP institutionnalisés demeurera inchangée.

Toutefois, le Conseil d'Etat persiste à soutenir que l'introduction dans l'art. 10 LPC d'un nouveau forfait d'encadrement à trois ou à plusieurs niveaux en complément des PC annuelles, basé sur une évaluation indépendante des besoins et versé mensuellement, est la solution la plus efficiente.

6. Financement

Le Conseil d'Etat souligne que le temps à disposition pour la consultation ne permet pas d'estimer le nombre de bénéficiaires potentiels, les coûts supplémentaires liés aux nouvelles dispositions et les économies induites et donc d'évaluer précisément les conséquences financières pour le canton de Vaud.

Il est cependant possible de se référer aux estimations présentées par le Conseil fédéral dans son rapport explicatif en les rapportant à la taille du Canton (soit approximativement 10% des effets au niveau Suisse). Il convient de préciser que l'orientation prise par le canton de Vaud et d'autres cantons romands de favoriser le maintien à domicile biaise la comparaison avec les chiffres au niveau Suisse. Par exemple, le rapport explicatif estime à 9'500 le nombre de bénéficiaires PC hébergés en institution avec moins de 60 minutes de soins par jour et part du principe que pour ces situations l'hébergement pourrait être évité à l'avenir avec le dispositif proposé. Dans le canton de Vaud, ces situations sont rares puisqu'il n'en existe que 7 en 2022, soit bien moins que 10%. L'économie liée à ce type de situation serait donc négligeable.

D'un autre côté, la majorité des prestations prévues par le projet sont déjà développées dans le Canton de Vaud si bien que les coûts supplémentaires induits par cette révision seraient certainement très inférieurs à ceux estimés dans le rapport explicatif. Ainsi, l'ensemble des conséquences financières, c'est-à-dire aussi bien les coûts supplémentaires que les économies potentielles, seraient largement inférieures dans le Canton de Vaud à celles estimées au niveau Suisse.

Cela étant, on peut néanmoins affirmer que les mesures favorisant le maintien à domicile permettent d'éviter ou de retarder l'entrée en institution d'hébergement et de diminuer les coûts à charge des régimes sociaux, sauf peut-être dans les rares cas où la prise en charge à domicile nécessite un accompagnement et des soins exceptionnels par leur volume. Ce fait a été établi à de multiples reprises et, récemment, concernant en particulier les logements adaptés avec accompagnement, il a été montré - de manière prospective - que les coûts supplémentaires liés à l'adaptation de logements étaient largement compensés par les économies dues à la diminution de l'hébergement.

Par ailleurs, le Gouvernement vaudois estime que la Confédération doit participer financièrement. En effet, en vertu de l'art. 46, al. 2 de la Constitution fédérale (Cst ; RS 101), la Confédération et les cantons peuvent convenir d'objectifs que les cantons réalisent lors de la mise en œuvre du droit fédéral ; à cette fin, ils mettent en place des programmes soutenus financièrement par la Confédération. Par conséquent, la Confédération imposant des tâches supplémentaires aux cantons, une participation de cette dernière est dès lors dument justifiée.

En outre, d'un point de vue technique, le Conseil d'Etat a identifié des incohérences dans le calcul des conséquences financières de la Confédération soit à la page 30, ch. 5.1.1 du rapport explicatif : dans le paragraphe « Remboursement des prestations d'assistance », il est mentionné qu'environ 31'900 cas qui devraient recevoir des prestations d'assistance. Or, dans le tableau récapitulatif, le nombre de cas concernés est de 44'300. Finalement, à la page 31, ch. 5.1.2 du rapport explicatif, il n'a pas été possible de vérifier le résultat du calcul des conséquences financières du remboursement des prestations d'assistance en fonction des hypothèses émises par la Confédération.

Au vu de ce qui précède, le financement par les cantons proposé par le nouvel art. 16 AP LPC doit être remis en question et le Conseil d'Etat demande qu'une participation financière de la Confédération soit inscrite dans la LPC. Subsidiairement, il est demandé qu'une disposition ad hoc prévoit une évaluation des effets des nouvelles dispositions après cinq ans, en particulier les conséquences en termes de coûts pour les cantons.

7. Restitution du montant des PC servant à couvrir la prime d'assurance-maladie

Le Gouvernement vaudois salue en premier lieu la création d'une base légale explicite afin d'ancrer la pratique actuelle des restitutions de montants de PC pour l'assurance obligatoire des soins. Le système actuel a largement fait ses preuves au cours des dernières années. Il garantit un traitement rationnel de dizaines de milliers de restitutions de réductions de primes (RIP) et de montants de PC par an.

Le Conseil d'Etat se permet toutefois d'émettre quelques réserves concernant la formulation de l'art. 21a, al. 1, respectivement de l'art. 21b al. 1. S'agissant de l'art. 21b, al. 1, la formulation revête la forme d'une « disposition potestative ». Cela signifie que la réglementation contenue dans cette dernière peut être mise en œuvre par les personnes intéressées sur une base volontaire. Or, il est préférable d'insérer une formulation plus contraignante en remplaçant le *peut* par *demande*.

Par souci de clarté, il convient également de préciser de manière exhaustive que les montants de PC pour l'assurance-maladie portant sur une période plus ancienne doivent être réclamés directement auprès de la personne bénéficiaire.

À l'al. 1 de l'art. 21b, il convient par ailleurs d'utiliser la formulation « *montant pour l'assurance obligatoire des soins* » – comme dans l'art. 21a – en lieu et place de « *prestations complémentaires* », ce qui permet de préciser de quelle partie des PC il s'agit et d'utiliser les mêmes termes dans les articles 21a et 21b. En outre, la demande de restitution ne correspond pas, dans tous les cas de figure, au montant initialement communiqué à l'assureur-maladie. C'est pourquoi la locution adverbiale « au plus » doit être introduite dans la deuxième phrase de l'al. 1.

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud propose en conséquence les formulations suivantes :

Art. 21b, al. 1 :

« *Le canton demande à l'assureur-maladie la restitution du montant des prestations complémentaires pour l'assurance obligatoire des soins qu'il a versé pour l'année civile en cours et les cinq années civiles précédentes. Il peut le faire au maximum à concurrence du montant pour l'assurance obligatoire des soins qu'il lui a versé et pour autant que l'obligation de restitution du bénéficiaire est entrée en force. Si une décision de restitution est entrée en force pour une période plus éloignée dans le temps, le canton demande la restitution du montant directement à la personne bénéficiaire. Le Conseil fédéral règle la procédure.* »

Art. 21a, al. 1 :

« *En dérogation à l'art. 20 LPGA, le montant pour l'assurance obligatoire des soins visé à l'art. 10, al. 3, let. d, est versé directement à l'assureur-maladie pour l'année civile en cours et les cinq années civiles précédentes. Si le droit au montant pour l'assurance obligatoire des soins concerne une période plus éloignée dans le temps, le versement est effectué directement à la personne bénéficiaire.* »

Concernant la mise en œuvre de ces modifications légales, la seule adaptation de la pratique actuelle au sein du Canton de Vaud, qui nécessitera un développement informatique, consistera à pouvoir retenir l'envoi via Sedex de la demande de restitution à l'assureur jusqu'à ce que la décision de restitution soit entrée en force ou qu'une décision sur réclamation ait été rendue.

8. Conclusions

S'agissant d'une modification qui entraînera des conséquences importantes tant pour les assurés que pour les autorités cantonales compétentes, il est nécessaire de prévoir un délai raisonnable avant l'entrée en vigueur.

En conclusion, le Conseil d'Etat du Canton de Vaud est favorable, sur son principe, au projet de modification de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI (LPC) concernant la reconnaissance des logements protégés pour les bénéficiaires de PC à l'AVS, sous réserve toutefois des observations et demandes formulées ci-avant.

Tout en vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Christelle Luisier Brodard

LE CHANCELIER a.i.



François Vodoz

Copies

- Office des affaires extérieures
- DGCS