

***Par courriel uniquement***

[martina.pfister@bsv.admin.ch](mailto:martina.pfister@bsv.admin.ch)

Réf. : CS/15025750

Lausanne, le 18 septembre 2019

**Consultation – Dispositions d'application de la réforme des PC  
Modification de l'ordonnance du 15 janvier 1971 sur les prestations  
complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (OPC-AVS/AI)**

Monsieur le Conseiller fédéral,  
Mesdames, Messieurs,

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud vous remercie de l'avoir consulté sur les modifications de l'ordonnance faisant suite à la réforme des prestations complémentaires (PC) et vous fait part, ci-après, de sa prise de position.

Pour nous déterminer, nous avons consulté la Caisse cantonale vaudoise de compensation et les services concernés de l'Etat de Vaud.

Dans un premier temps, nous souhaitons exposer nos remarques générales concernant la mise en œuvre du projet de révision des PC. Dans la seconde partie de notre prise de position, vous trouverez nos propositions et remarques spécifiques sur certains points du projet d'OPC.

**1. Remarques générales**

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud salue en particulier le relèvement des montants maximaux pour loyers qui seront introduit grâce à la réforme des PC et qui permettra de mieux tenir compte de la réalité sur le marché du logement. Dans le cadre de sa politique de maintien à domicile visant notamment à développer les logements protégés comme une alternative à l'institutionnalisation, ceci est d'une importance capitale.

Nous constatons toutefois que la réforme attendue des PC s'accompagne d'une complexité grandissante du dispositif et d'un défi très important en termes de charge administrative supplémentaire pour les organes d'application des PC. Cette complexité implique des travaux importants de mise en œuvre, en particulier des adaptations informatiques, la mise en place de nouveaux processus, la formation des collaborateurs et l'engagement de nouvelles ressources.

Si l'OPC apporte un nombre de précisions dans ce cadre, des clarifications sont encore souhaitées afin que les organes d'application puissent garantir une application harmonisée au niveau national.

La réforme nécessitera une mise en conformité des dispositions légales cantonales en matière de PC et une adaptation de dispositifs cantonaux (LAPRAMS, LPCFam, LVLAfam). Il s'agira également de mettre en place des mesures d'informations à la population et de communication aux bénéficiaires, afin de leur expliquer le nouveau système et l'impact sur leur situation personnelle.

Le calendrier tel que présenté dans le rapport explicatif prévoit une entrée en vigueur au 1er janvier 2021. Or, l'OPC ne serait adoptée par le Conseil fédéral qu'au début 2020 et les directives d'applications ne seront finalisées qu'au cours du 1er semestre 2020.

Comme il a déjà eu l'occasion de l'exprimer dans sa réponse à la consultation sur la révision partielle de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI en mars 2016, le Conseil d'Etat souhaiterait une mise en œuvre rapide du relèvement des loyers maximum prévu par la réforme. Le Conseil d'Etat observe cependant que le calendrier d'entrée en vigueur est extrêmement serré. Il ne pourra être respecté que si l'ordonnance est très rapidement adoptée par le Conseil fédéral et si les directives sont publiées au tout début de 2020. Dans le cas contraire, compte tenu de l'ampleur de la réforme et de ses impacts, le report d'une année pourrait être une possibilité à envisager, afin que les organes d'exécution puissent réaliser toutes les opérations préalables nécessaires.

## **2. Remarques concernant les dispositions de l'ordonnance**

Le Conseil d'Etat tient tout d'abord à saluer la remise en forme de certaines dispositions, ainsi que la mise à jour de la systématique de l'OPC-AVS AI, ce qui permet une meilleure compréhension de la matière.

Ci-après, il vous fait part de ses considérations détaillées sur certaines dispositions de l'OPC :

### **Article 1 : Interruption de la résidence habituelle en Suisse. Séjour à l'étranger sans motif important**

L'article 1 règle désormais la suspension et la reprise du versement des PC dans les cas où une personne séjourne à l'étranger de manière ininterrompue pendant plus de trois mois sur une année civile sans motif important. L'alinéa 1 précise que si le séjour à l'étranger se déroule pendant plus de 90 jours au total au cours d'une même année civile, le versement des PC est interrompu au début du mois au cours duquel la personne a passé le 90<sup>e</sup> jour à l'étranger.

Pour des raisons d'harmonisation et de simplification, le Conseil d'Etat préconise de maintenir l'interruption en fin du troisième mois d'absence, selon la règle actuelle normée par les directives fédérales. De même, il préconise de maintenir la reprise du versement le mois du retour (al. 2).

Il est en outre relevé que l'OPC ne règle pas le séjour à cheval sur deux années civiles. Ce cas de figure devra tout au moins être précisé au niveau des directives fédérales.

### **Article 1a : Séjour à l'étranger pour un motif important**

Le Conseil d'Etat salue cet article qui fixe la durée du séjour à l'étranger pour motifs importants à un an maximum. Les motifs importants permettant un versement pendant une année apparaissent comme étant pertinents et sont énumérés à juste titre de façon exhaustive.

### **Article 2 : Fortune**

La réforme introduit des seuils de fortune comme condition d'accès aux PC. Ces conditions doivent être remplies pendant toute la durée de prestation. L'article 2 précise que la fortune déterminante est celle disponible le premier jour du mois auquel les prestations sont demandées. Ceci diffère de la pratique actuelle pour le calcul de la fortune prise en compte dans le calcul, qui consiste à tenir compte de la situation au 31 décembre pour toute l'année suivante.

Le Conseil d'Etat relève que cette nouvelle disposition voulue par le législateur entraînera une charge administrative très importante pour les organes d'application en termes de suivi, de contrôle et de gestion. En introduisant un effet de seuil, elle aura un impact non négligeable sur l'analyse de situations particulières par les organes PC et sur le volume d'oppositions à gérer. Ainsi, le Conseil fédéral est prié d'apporter des précisions sur le contrôle de la fortune et de ses variations pendant la période et d'édicter des dispositions claires sur la manière de traiter les renoncations à des éléments de fortune, la fortune à l'étranger, les avoirs de libre passage, les héritages.

### **Article 4, al. 3 : Revenus déterminants**

Le Conseil d'Etat salue ce nouveau libellé qui confère aux cantons la possibilité d'augmenter jusqu'à concurrence d'un cinquième, la part de la fortune prise en compte pour toute personne qui vit dans un home ou dans un hôpital quelle que soit la situation personnelle (conjoints vivants les deux en home ou seulement un conjoint en home).

### **Article 15e : Renonciation à un usufruit ou à un droit d'habitation**

La réforme introduit une définition légale de la notion de dessaisissement, définie jusque-là par la jurisprudence. Le Conseil d'Etat salue le fait d'avoir prévu un article spécifique traitant du cas de la renonciation à un usufruit ou à un droit d'habitation, ce qui a le mérite de clarifier les conséquences juridiques d'un tel dessaisissement.

Peut-être serait-il judicieux de mieux préciser que cette renonciation doit être volontaire dans le cas du droit d'habitation (et non pas dans le cas d'un usufruit, étant donné que l'on peut louer le bien immobilier en question) et que sont dès lors exemptés les cas où le droit d'habitation ne peut plus être exercé pour des raisons de santé. Cette précision est indiquée dans le rapport explicatif mais ne ressort, à notre avis, pas assez clairement du texte réglementaire.

### **Article 16a al. 3 : Forfait pour frais accessoires**

Les forfaits pour frais accessoires pour les propriétaires et pour les locataires qui doivent chauffer eux-mêmes leur appartement (1/2 du forfait) n'ont plus été adaptés depuis 1998 et ne couvrent pas les frais réels. Ainsi, le Conseil d'Etat salue l'augmentation du forfait pour les frais accessoires, lesquels passent désormais à CHF 2'520.- par année pour les propriétaires (en lieu et place de CHF 1'680.- aujourd'hui).

### **Article 16d : Prime pour l'assurance obligatoire des soins**

La modification de la loi fédérale redéfinit le montant reconnu comme dépense pour l'assurance obligatoire des soins : montant forfaitaire annuel correspondant à la prime moyenne cantonale ou régionale pour l'AOS (couverture accident comprise), mais au maximum la prime effective. Quand bien même le Conseil d'Etat salue le fait que la notion de prime effective soit précisée dans l'ordonnance, il souhaite que des clarifications soient apportées sur la manière de traiter les éventuels rabais (redistribution taxe CO2, modèles alternatifs, etc). Il est souhaité que soit reprise la notion de prime tarifaire développée dans le cadre de l'échange électronique de données entre assureurs et cantons (ED-RP) et géré conjointement par la CDS et santé suisse.

Par conséquent, le Conseil d'Etat soutient la proposition de modification de l'art. 16d, proposée par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) :

*« La prime effective visée à l'article 10, al. 3, let. D, LPC correspond à la prime, avec ou sans couverture accident, que l'OFSP a approuvée pour l'assureur-maladie et la région de prime de la personne assurée pour le modèle d'assurance et la franchise qu'elle a choisie. »*

### **Article 16e : Frais de prise en charge extrafamiliale d'enfants**

Le Conseil d'Etat salue la prise en charge des frais de garde effectifs des enfants de moins de 11 ans pour les parents qui travaillent, mais aussi pour ceux qui ne sont pas en mesure pour des raisons de santé d'assurer pleinement la prise en charge nécessaire au bien de l'enfant. Actuellement, les frais de garde peuvent être déduits du revenu d'activité en tant que frais d'acquisition du revenu, selon les normes de l'impôt cantonal direct.

Ces frais seront désormais pris en compte en tant que dépenses reconnues pour le calcul de la PC, malgré le caractère fluctuant du placement des enfants (p. ex. pendant les vacances scolaires). Ce changement de pratique implique une charge beaucoup plus importante pour les organes PC, ainsi qu'un nouveau suivi pour les nouvelles situations admises pour des raisons de santé. Dès lors, les dispositions doivent être définies aussi clairement que possible.

Pour faciliter le suivi, le Conseil d'Etat aurait souhaité une prise en charge par un remboursement de frais, comme c'est le cas pour les frais de maladie et comme le prévoit le dispositif cantonal des PC Familles, avec une quotité disponible spécifique.

### **Articles 17b et 17c : Dessaisissement des parts de fortune. Principe – Montant du dessaisissement en cas d'aliénation**

Le Conseil d'Etat salue l'introduction de ces articles traitant de la problématique du dessaisissement d'éléments de fortune. En effet, jusqu'à aujourd'hui, la législation ne contenait aucune notion sur le dessaisissement, laquelle était uniquement définie par la jurisprudence (cantonale et fédérale). Avec la réforme PC, le dessaisissement est désormais ancré à l'article 11a LPC, ce qui permet de garantir la transparence et la sécurité du droit.

### **Article 17d : Montant de dessaisissement en cas de consommation excessive de la fortune**

Le Conseil d'Etat salue également l'introduction du principe de prise en compte comme fortune, des éléments dont le bénéficiaire a usé de manière excessive, en d'autres termes, la prise en compte de la « dilapidation ». L'article 17d, alinéa 3 OPC liste les diminutions de fortune qui ne sont pas prises en compte dans la détermination du dessaisissement : dépenses pour maintenir la valeur d'un immeuble dont le bénéficiaire est propriétaire ou dont il a l'usufruit, les frais dentaires, les frais de formations à des fins professionnels, etc.. Il s'agirait donc de motifs qui peuvent justifier exceptionnellement une consommation excessive de la fortune.

Néanmoins, il apparaît que les notions suivantes devraient encore être précisées, afin d'éviter d'engendrer une hausse des oppositions, cas échéant des recours devant les instances supérieures :

- al. 3, let. b, ch. 6 : la notion de dépenses liées à l'entretien usuel du bénéficiaire qui semble trop vague et subjective;
- al. 3, let. b, ch.1 : les dépenses visant à maintenir ou à augmenter la valeur d'un immeuble ;
- l'al. 3, let. c : si les pertes de fortune involontaires ne doivent pas être supportées par les bénéficiaires, cette disposition devrait être plus précise. En effet, le Conseil d'Etat estime que les placements hasardeux sur des marchés financiers volatiles ne devraient pas être admis. Il recommande dès lors que la lettre c) précise ce point.

L'introduction de la disposition (al. 3, let. d) qui stipule clairement que les indemnités versées à titre de réparation pour tort moral ne sont pas prises en compte dans la détermination du montant du dessaisissement est saluée. En effet, ces indemnités doivent pouvoir être utilisées par la victime d'une infraction pénale, d'une atteinte à la personnalité ou d'une mesure de coercition à des fins d'assistance, à sa guise.

D'une façon générale il est relevé que la problématique est très complexe et générera une charge administrative supplémentaire. Elle embrasse un nombre important de situations qui devront être clarifiées au niveau des directives d'application.

**Article 19 : *Frais de maladie et d'invalidité des enfants dont il n'est pas tenu compte***

Cette nouvelle disposition permettrait de rembourser les frais de maladie et d'invalidité des enfants dont il n'est pas tenu compte dans le calcul de la PC. Elle apparaît néanmoins difficile à mettre en pratique, puisque d'après notre compréhension, cela signifie que l'organe PC devra gérer plusieurs QD (quotité disponible) pour un même bénéficiaire. Le Conseil d'Etat préconise de laisser aux cantons décider des règles applicables en la matière.

**Article 21 : *Durée de la procédure***

A teneur de l'al.1, la décision concernant l'octroi d'une prestation et de son montant doit être rendue dans les 90 jours, soit environ 3 mois, dès la réception de la demande de PC.

Le Conseil d'Etat préconise la suppression de cette disposition, il considère que les règles de gestion doivent pouvoir être gérées par les cantons dans le cadre de leurs compétences.

Il considère en outre que la LPGA contient déjà une disposition suffisante en matière d'avances et préconise la suppression de l'al. 2. Durant l'instruction de la demande PC, par exemple en attente de décision AI, le minimum vital des intéressés est en effet déjà couvert par les avances octroyées par l'aide sociale (RI). Verser des avances de PC pour des dossiers en attente de décision serait par ailleurs extrêmement chronophage. Aujourd'hui déjà, l'organe d'application PC peut mettre en place des dispositifs de traitement urgent pour des situations particulières.

**Article 21 c : *Versement aux personnes vivant ans un home ou dans un hôpital***

Conformément au nouvel article 21 a, al. 3 LPC, le montant de la PC annuelle servant à couvrir la taxe de séjour dans un home ou dans un hôpital pourra être cédée et versé directement au fournisseur de prestations. L'OPC définit l'ordre dans lequel le montant de la PC doit être versé aux différents destinataires dans ces situations : a) assureur, b) bénéficiaire jusqu'à concurrence du montant pour dépenses personnelles, c) fournisseur de prestations jusqu'à concurrence de la taxe journalière, d) éventuel solde au bénéficiaire.

Dans le Canton de Vaud, sur demande signée par le bénéficiaire, l'entier de la PC est versé au home, charge à lui de verser au bénéficiaire le montant pour ses dépenses personnelles. Le Conseil d'Etat souhaite pouvoir maintenir cette pratique. La nouvelle procédure apparaît comme étant lourde et complexe à gérer autant pour les organes PC, que pour les homes, et difficile à communiquer aux bénéficiaires.

**Article 26 et 26a : Répartition des communes dans les régions déterminantes pour les loyers – Réduction ou augmentation des montants maximaux reconnus au titre du loyer**

Le relèvement des loyers maximum reconnus est au cœur de la réforme des PC et attendu depuis de nombreuses années. La loi prévoit que le Conseil fédéral règle la répartition des communes entre les trois régions. Il se base à cet effet sur les niveaux géographiques définis par l'Office fédéral de la statistique.

Cet article définit les critères de répartition des communes dans les trois régions déterminantes pour le loyer afin de tenir compte des différences de charge locatives entre : la région 1, c'est-à-dire les centres urbains, la région 2, à savoir les villes et enfin, la région 3, soit les zones rurales. Cette répartition se base sur une nouvelle méthode développée par l'Office fédéral de la statistique qui tient compte des structures territoriales actuelles de la Suisse. Toutefois, la proposition faite de répartition ne tient pas compte de la situation réelle des loyers dans les régions. A titre d'exemple il est constaté que Lausanne se situe dans la zone 1, tandis que par ex. Prilly, Lutry, Pully, sont classés en zone 2, alors que ces zones sont également marquées par la cherté des loyers.

En 2016, le Canton de Vaud a adopté la loi sur la préservation et la promotion du parc locatif du 10 mai 2016 (LPPPL ; BLV 840.15). Cette loi poursuit les deux buts suivants : 1. Lutter contre la pénurie de logement en conservant sur le marché des logements loués qui correspondent aux besoins de la population (*préservation du parc locatif*) ; 2. Promouvoir la construction de nouveaux logements correspondant aux besoins de la population (*promotion du parc locatif*). Le règlement d'application de la LPPPL, à son article 28, fixe des normes de loyers selon six zones<sup>1</sup> géographiques établies par l'Office fédéral du logement afin de tenir compte des différences naturelles qui existent d'une commune à l'autre en termes d'infrastructures, de prix du marché, de l'incidence foncière, etc. Or, il apparaît que la LPC et la LPPPL vont péniblement cohabiter. Se posera dès lors la question pour le Canton de Vaud de revoir sa législation afin de prévoir une certaine harmonisation. La possibilité de relever ou de baisser pour une commune le barème de 10% au plus des montants maximums prévus par la LPC permettrait d'apporter une certaine harmonisation, mais complexifiera encore davantage le dispositif.

Il est néanmoins souligné que malgré le fait que les deux régimes font référence à des logiques différentes, l'élévation des loyers maximums tels que prévus dans la LPC devrait permettre aux personnes au bénéfice de PC d'accéder à des logements protégés à loyers abordables reconnus d'utilité publique dans le canton.

---

<sup>1</sup> Les zones géographiques I à VI sont celles établies par l'office fédéral du logement (OFL) dans le cadre de l'ordonnance sur le logement (OLOG).



Par rapport à la proposition faite dans le cadre du projet d'ordonnance, le Conseil d'Etat estime qu'une classification des communes basée sur la statistique des loyers par zone géographique aurait été préférable à celle basée sur la taille des communes, afin de mieux correspondre à la réalité du marché immobilier.

**Article 27 : Délai pour la restitution des prestations légalement perçues**

Le principe de la restitution après le décès du bénéficiaire des prestations légalement perçues, à la charge de la succession, est désormais ancré à l'article 16a LPC. Il est souhaité que l'OPC pose des règles claires en indiquant quels éléments de fortune et quelles dettes doivent être pris en compte, mais aussi comment tenir compte d'un dessaisissement intervenu peu de temps avant le décès. D'autre part, le délai de trois mois posé par l'article 27, al. 1 OPC semble trop court et pourrait être prolongé de trois mois supplémentaires.

**Article 54a al.5 bis : Coordination avec la réduction des primes dans l'assurance-maladie**

Le Conseil d'Etat soutient l'idée que la communication du montant effectif de la prime se fasse par voie électronique par l'assureur-maladie à l'organe d'exécution des réductions de prime et de là à l'organe d'exécution des PC. Il est cependant rappelé que les assurés peuvent résilier leur contrat d'AOS jusqu'à fin novembre de l'année en cours et qu'ils peuvent changer de modèle au cours du mois de décembre. Il n'est ainsi pas possible de garantir que la prime effective exacte soit communiquée à cette date pour tous les bénéficiaires. En ce sens, nous partageons les observations émises par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé : l'ordonnance ne devrait pas fixer une date de notification des primes, le canton doit pouvoir déclencher l'envoi rapide des informations par l'assureur selon les délais prévus par sa propre procédure.

Dans le Canton de Vaud une procédure en deux temps est envisagée: une première requête d'informations auprès des assureurs pourrait intervenir courant novembre, ce qui permettrait à l'Office vaudois de l'assurance-maladie de fournir les renseignements utiles à l'organe PC au plus tard début décembre, en vue du calcul PC de l'année suivante. Une 2<sup>ème</sup> demande d'informations pourrait être faite au mois de mars afin de rectifier les éventuelles données erronées. Il s'agit d'éviter de devoir gérer un nombre très important de mutations.

Le Conseil d'Etat propose ainsi de modifier l'article 54a, al. 5 bis, comme proposé par la CDS:

« Les assureurs communiquent sur demande dans les 7 jours ouvrables au service désigné à l'art. 106b, al. 1 OAMal le montant effectif des primes (Art. 10, al.3, let. d, LPC) de l'année suivante pour les personnes dont les primes sont réduites durant l'année en cours.»



### **Autres dispositions**

Le Conseil d'Etat souhaite que des dispositions d'application relatives aux dispositions transitoires de la réforme PC soient édictées. En particulier, le calcul comparatif ne devrait intervenir qu'à une seule reprise au moment de l'introduction de la réforme et être maintenu pour la durée transitoire des trois ans. Il est aussi souhaité que soit précisé que le calcul comparatif ne s'applique qu'au calcul du montant de la prestation.

### **3. Conclusion**

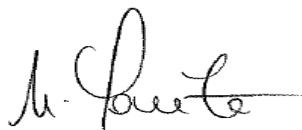
La mise en œuvre de la réforme PC constitue un défi majeur pour les cantons. Compte tenu de la complexification du système, la charge administrative pour les organes PC sera accrue de manière significative, des ressources supplémentaires seront nécessaires, ainsi que des développements informatiques complexes. Le Conseil d'Etat demande par conséquent de lever toute ambiguïté dans les dispositions d'application afin de faciliter la tâche des organes d'application, sans toutefois rajouter en complexité.

Nous prions le Conseil fédéral de bien vouloir examiner les propositions de simplification faites dans le cadre de la réponse à la consultation.

Vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, Mesdames, Messieurs, à l'assurance de nos sentiments distingués.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Nuria Gorrite

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

### **Copies**

- OAE
- DGCS