

Réf. : 21_COU_687

Lausanne, le 10 février 2021

Consultation – Ordonnance sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés

Monsieur le Conseiller fédéral,
Mesdames, Messieurs,

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud vous remercie de l'avoir consulté sur la nouvelle Ordonnance sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés (OPtra) en vue de la mise en œuvre de ce nouveau dispositif adopté par les Chambres fédérales. Il vous fait part, ci-après, de sa prise de position.

Pour nous déterminer, nous avons consulté la Caisse cantonale vaudoise de compensation, le Service des assurances sociales de la Ville de Lausanne, qui applique le dispositif de la rente-pont cantonale, et les services concernés de l'Etat de Vaud.

Dans un premier temps, nous souhaitons exposer nos remarques générales. Dans la seconde partie de notre prise de position, vous trouverez les remarques techniques sur certains points du projet d'ordonnance.

1. Remarques générales

Le Canton de Vaud a été précurseur en introduisant en 2011 une rente-pont cantonale destinée à éviter le recours à l'aide sociale des seniors arrivants en fin de droit au chômage. Il a donc soutenu, dans le cadre de la consultation fédérale sur le projet de loi, l'introduction au niveau suisse d'un dispositif de prestations transitoires. Si le dispositif fédéral adopté par le Parlement poursuit des buts idéaux similaires à la rente-pont vaudoise, il diffère cependant sur un certain nombre de points. Destiné à des personnes qui épuisent leur droit au chômage dès l'âge de 60 ans, les critères d'accès sont plus exclusifs : conditions d'assurance, gains minimum réalisés, introduction d'un seuil de fortune. Les analyses montrent que seule une petite partie des bénéficiaires actuels de la rente-pont cantonale pourront bénéficier du nouveau dispositif fédéral.

Le nouveau système se calque en grande partie sur les modalités de calcul des PC à l'AVS/AI, il diffère cependant sur un nombre important de points. Dès lors, si l'ordonnance apporte des précisions, des clarifications sont encore souhaitées afin que les organes d'application puissent garantir une application harmonisée au niveau national, tout en gardant une certaine marge de compétence visant à coordonner au mieux ce nouveau régime avec les prestations cantonales (notamment les remboursements de frais de maladie dans le cadre des PC et les prestations

cantonaux de la rente-pont). Des clarifications sont aussi attendues en ce qui concerne les dispositions relatives à l'accompagnement vers une rente AVS anticipée assortie de PC à l'AVS/AI, ainsi que sur certaines dispositions qui s'écartent des PC.

Pour le Canton de Vaud, la réforme nécessitera une coordination particulière avec le dispositif cantonal de la rente-pont et une mise en conformité des dispositions légales cantonales en la matière. Il s'agira tout particulièrement de mettre en place un processus simple pour les bénéficiaires, afin qu'ils puissent être accompagnés dans les transitions entre les différents régimes de soutien avant la retraite et éviter des allers-retours entre un régime et l'autre. Les organes d'application au niveau cantonal doivent pouvoir assurer cet accompagnement et conseil. La transmission d'information doit donc être garantie entre instances.

Enfin, le Conseil d'Etat observe que le calendrier d'entrée en vigueur au 1^{er} juillet est très serré. Afin de pouvoir le respecter, l'ordonnance devrait être adoptée par le Conseil fédéral avant la fin du 1^{er} trimestre et les directives devraient être publiées dans la foulée.

2. Remarques concernant les dispositions de l'ordonnance

Le Conseil d'Etat vous fait part, ci-après, de ses considérations techniques sur certaines dispositions du projet d'ordonnance :

Article 1 : Examen du droit à des prestations complémentaires

La nouvelle loi prévoit l'extinction anticipée du droit aux prestations transitoires pour les personnes dont il est prévisible qu'elles recevront des PC à l'âge ordinaire de la retraite. Le droit aux prestations transitoires s'éteindra à partir du moment où elles pourront anticiper la perception de leur rente de vieillesse. Selon l'ordonnance, le droit à des PC devra être examiné d'office, afin de garantir que le processus s'effectue à temps.

Nous comprenons que l'alinéa 2, en référence à l'article 3, al. 1, let. b de la loi, entend permettre la poursuite du versement de la prestation dans les situations où il n'est pas possible d'anticiper avec certitude que le bénéficiaire pourra obtenir des PC à l'âge ordinaire de la retraite. En ce sens, la disposition est à saluer.

En effet, il n'est pas toujours possible d'orienter avec certitude la personne vers une rente AVS anticipée, assortie de PC. Des changements peuvent encore intervenir dans la situation du ménage avant l'âge de la retraite, par exemple lorsque le conjoint plus jeune exerce encore une activité lucrative ou lorsqu'il y a un mineur à charge. D'autre part, il peut parfois être difficile d'estimer une rente de 2^e pilier ou des rentes étrangères. Il ne faut pas oublier qu'anticiper sa rente AVS réduit à vie le montant de la rente. Il s'agit donc de définir, avec les organes d'application, le processus permettant d'accompagner de la façon la plus solide possible cette transition. Cela pourrait être préparé par exemple dans le cadre d'une expérience pilote.

Article 2 : Seuil d'entrée lié à la fortune

La formulation de l'article 2 OPtra, reprise de l'article 2, alinéa 2, OPC-AVS/AI, n'est pas assez précise. Il est proposé de reprendre celle du chiffre 2511.02 DPC : « ... le premier jour du mois à partir duquel le droit à la [Ptr] prend naissance. ». En effet, la demande peut être déposée à un moment où les conditions d'octroi ne sont pas encore remplies (p. ex. âge de 60 ans pas encore atteint; demande déposée de manière anticipée).

Article 4 : Seuil d'entrée lié à la fortune

Cet article précise le montant en dessous duquel l'avoir de la prévoyance professionnelle n'est pas pris en compte pour déterminer le droit aux prestations transitoires. Le rapport de consultation indique que ce montant est calculé de la manière suivante: les personnes qui ont droit à des prestations transitoires jusqu'à 65 ans devraient pouvoir disposer d'un avoir de prévoyance d'un montant correspondant à 26 fois le montant destiné à la couverture des besoins vitaux lorsqu'elles atteignent l'âge ordinaire de la retraite, ce qui équivaut à CHF 500 000.-. Il est dès lors nécessaire d'indiquer si c'est la couverture des besoins vitaux pour personnes seules qui est déterminante.

Article 5 : Efforts d'intégration

Cette disposition se veut peu contraignante, le rapport de consultation indiquant que les efforts doivent se comprendre dans un sens plus large que dans le cas de l'assurance-chômage et qu'il n'y a pas lieu d'imposer des exigences qualitatives et quantitatives élevées, mais de reconnaître les efforts déployés notamment sous la forme d'entretiens de conseil facultatifs auprès des ORP ou de participation à des mesures de réinsertion proposées par ces derniers. Le Conseil d'Etat saluait déjà cette orientation dans le cadre de la consultation sur le projet de loi, estimant que la réinsertion devait demeurer une priorité, sans poser d'exigences excessives, compte tenu de la réalité sur le marché du travail.

Il n'existe dans le dispositif aucune obligation pour les bénéficiaires de s'inscrire auprès de l'ORP. Néanmoins, ils sont autorisés à le faire, comme simple demandeur.euse.s d'emploi, sur la base de la loi sur le service de l'emploi (LSE). Si les bénéficiaires sollicitent le soutien de l'ORP pour la recherche d'un emploi, ils devront alors se soumettre aux règles prévues par la LSE et, le cas échéant, se conformer aux règles de mise en oeuvre de cette loi prévues par les cantons, par exemple en signant une convention de suivi avec l'ORP. Il faut toutefois noter qu'au sens de la LPtra les ORP n'auront aucune obligation de vérifier les efforts d'intégration, la vérification de ces efforts incombant aux autorités responsables du versement de la rente. Il serait utile dès lors de préciser, au minimum au niveau des directives, les démarches d'intégration reconnues et le rôle des autorités d'application.

Article 8 : Adaptation en fonction du pouvoir d'achat du pays de résidence

Cette disposition mérite d'être précisée afin de clarifier quels montants doivent être adaptés.

Article 16 : Date déterminante pour le calcul des revenus et de la fortune

Pourtant largement inspirée de l'article 23 OPC-AVS/AI, nous avons de la difficulté à comprendre pourquoi c'est l'état de fortune au début du droit qui est déterminant pour le calcul de la prestation transitoire. De surcroît, cette option nous paraît entrer en contradiction avec l'article 22, alinéa 1, OPtra, sachant que le fisc retient la fortune au 31 décembre qui précède.

Article 28 : Période déterminante pour le remboursement

Cette disposition prévoit que c'est la date de la facture qui est déterminante pour le remboursement des frais de maladie et d'invalidité. Cela est contraire à la logique PC, selon laquelle c'est la date du traitement qui fait foi (cf. ch. 5230.01 DPC).

Article 32 : Frais de traitement dentaires

En matière PC, les conditions de remboursement des frais de traitement dentaire sont fixées par les autorités cantonales. A des fins de cohérence et d'économicité du système, il est demandé que la compétence de définir les règles soit attribuée aux cantons.

Nous relevons en effet que dans le Canton de Vaud la limite pour la soumission d'un devis est de CHF 500.-, alors qu'en l'absence de devis, il n'y a pas de plafond.

Ainsi, paradoxalement, si l'on devait appliquer les règles prévues par le projet d'ordonnance, un remboursement pourra être obtenu jusqu'à CHF 3'000.- sans devis, ce qui correspond à 60% de la quotité disponible (QD) pour les personnes seules (5'000.-). Alors que dans le cadre des PC, la limite vaudoise de soumission est de CHF 500.-, ce qui correspond à 2% de la QD pour personnes seules (25'000.-).

Dans notre canton, le dispositif Medident permet le traitement informatisé centralisé des estimations d'honoraire et des factures prises en charge par les régimes sociaux cantonaux. Il s'agit d'une plus-value en termes de contrôle et de maîtrise des coûts du système. Il est souhaité pouvoir y intégrer les remboursements de frais dans le cadre des Ptra, sans devoir créer des particularismes générant de la complexité pour les bénéficiaires, les dentistes et les services administratifs.

Article 37 : Frais en cas de séjour dans un home ou un hôpital

Cet article et son commentaire méritent d'être clarifiés, la couverture des besoins vitaux n'étant jamais versée, mais seulement prise en compte dans le calcul.

Article 52 : Compte

Dans le cadre de la consultation fédérale sur le projet de loi, le Conseil d'Etat avait demandé que la désignation des organes chargés de l'exécution de la prestation transitoire soit de compétence cantonale, conformément à l'article 21 LPC. Or, par son article 19, la nouvelle loi fédérale prévoit que seront chargés de l'application du dispositif les organes désignés en vertu de l'art. 21, al. 2, LPC, c'est-à-dire les organes PC et non les cantons.

Nous constatons que la proposition de réglementation du financement (art. 52 – 55 OPtra) prévoit que les contributions fédérales aux prestations transitoires soient

versées aux cantons. Concrètement, cela signifie que les cantons devraient avancer les prestations sur leurs propres fonds et inclure les montants correspondants dans leur propre budget cantonal. Cela nécessiterait par ailleurs l'adoption dans tous les cantons d'une base légale adéquate. Les dispositions relatives aux flux financiers semblent être contraires à la loi. Nous notons aussi que plusieurs autres références faites aux cantons dans l'ordonnance ne semblent pas conformes à la loi et méritent d'être vérifiées.

Conclusion


Le Conseil d'Etat salue la mise en place du nouveau dispositif qui comble une lacune dans le système suisse de sécurité sociale et contribue à la prévention de la pauvreté des chômeurs et chômeuses de plus de 60 ans. Toutefois, la mise en œuvre de ce dispositif doit être simple, les directives doivent être claires et éviter toute complexification du système, notamment au regard de la coordination nécessaire avec les autres dispositifs d'assurance. Or, le projet soumis en consultation nous semble par certaines dispositions compliquer inutilement la mise en œuvre, en s'écartant parfois par trop des PC. D'autre part, la circulation de l'information entre services doit être assurée afin de permettre une transition cohérente entre les divers dispositifs de soutien à la personne proche de l'âge de la retraite.

Nous prions le Conseil fédéral de bien vouloir examiner les propositions faites dans le cadre de la présente réponse. La Direction générale de la cohésion sociale, en charge du dispositif de la rente-pont cantonale, se tient à disposition de l'OFAS pour tout renseignement complémentaire.

En 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
- DGS