

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Marc Vuilleumier et consorts sur la perte du pouvoir d'achat des bénéficiaires des prestations complémentaires et sur les mesures que le Conseil d'Etat entend prendre pour y remédier

Rappel de l'interpellation

"Les rentes AVS et le plafond donnant droit aux prestations complémentaires sont, en principe, indexés tous les deux ans au coût de la vie. Le 1er janvier 1992, ils ont été augmentés de 12,5%. Ce pourcentage, à notre sens, ne couvre que très partiellement l'inflation de 11,3% que notre pays a connue en 1990 et 1991. L'inflation (et son mode de calcul) touche effectivement beaucoup plus les petits revenus qui ne peuvent s'octroyer que l'essentiel pour vivre.

Notre étonnement a ainsi été d'autant plus grand en constatant que bon nombre, pour ne pas dire la grande majorité, des bénéficiaires de prestations complémentaires n'avaient pas, tant sans faut, eu droit à une augmentation de 12,5% de leurs rentrées.

En voici deux exemples :

- a. *Une personne à l'AVS touchait, en 1991, une rente AVS annuelle de 14'016 francs, un rendement de la fortune de 299 francs et une PC de 2'833 francs, d'où un revenu annuel de 17'148 francs. Si l'on indexe ce montant de 12,5%, cette personne, simplement pour maintenir son pouvoir d'achat, devrait toucher 19'292 francs. Or, son revenu annuel, en 1992, s'élève à 18'868 francs. Perte du pouvoir d'achat de 2,5% ou 423 francs.*
- b. *Le deuxième exemple concerne une personne au bénéfice d'une rente AI. Revenu 1991 : 22'500 francs. Avec la compensation du coût de la vie, cet invalide, devrait recevoir 25'313 francs. Or, il ne touche que 24'220 francs. Perte du pouvoir d'achat : 4,85% ou 1'093 francs.*

Même en période de difficultés financières de l'Etat, il n'est pas admissible que des pauvres deviennent encore plus pauvres. Cette atteinte importante aux moyens d'existence des bénéficiaires de prestations complémentaires est dû à la non-indexation des déductions pour loyer ou à la fixation trop basse des plafonds donnant droit à ces prestations complémentaires. Ces décisions sont certes du ressort du Conseil fédéral. Nous savons toutefois que les cantons disposent de moyens pour remédier ou, tout au moins, atténuer l'appauvrissement de plusieurs de nos concitoyens âgés ou invalides.

Je désire poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- Le Conseil d'Etat a-t-il connaissance que de nombreux bénéficiaires des prestations complémentaires ont perdu une part non négligeable de leur pouvoir d'achat en 1992 ?*
- Quelles sont les mesures à la disposition du Conseil d'Etat pour maintenir leur pouvoir d'achat ou tout au moins atténuer leur appauvrissement ?*

– *Le Conseil d'Etat entend-il prendre des mesures ? Si oui, lesquelles ?*

La situation difficile des bénéficiaires de prestations complémentaires exigent des réponses rapides. Ainsi, je saurais gré au Conseil d'Etat de répondre aussi vite que possible à ces trois questions. Par avance, je l'en remercie."

Réponse du Conseil d'Etat

Les prestations complémentaires (PC) aux rentes AVS et AI ont été introduites en 1966 pour assurer la couverture des besoins vitaux de l'ensemble des rentiers ; en effet, à l'époque, moins de 18 ans après l'entrée en vigueur de l'AVS, la pauvreté continuait de toucher de nombreux rentiers. Entre leur introduction et aujourd'hui, les PC ont subi des modifications importantes, le plus souvent en faveur des rentiers.

Le montant des dépenses reconnues pour les rentiers de l'AVS et de l'AI qui vivent à domicile est l'addition du forfait pour besoins vitaux, du loyer avec charges et des primes d'assurance-maladie. De cas en cas, d'autres charges sont reconnues (comme les intérêts hypothécaires) ; le nombre de bénéficiaires concernés par ces charges est très réduit. A partir de là, le calcul est le suivant : si les revenus du rentier n'atteignent pas ce montant, ils sont complétés jusqu'à cette limite par une PC versée mensuellement.

L'ensemble des revenus est pris en compte pour le calcul du montant de la PC : rentes des 1^{er} et 2^{ème} piliers, revenus de la fortune, une part de la fortune mobilière et immobilière, etc.

Les dépenses reconnues varient en fonction de la composition du ménage (personne seule ou couple, avec ou sans la présence d'enfants) ainsi que du type de domicile (home ou domicile privé). Elles ont été régulièrement indexées au coût de la vie à peu près au même rythme que l'indexation des rentes AVS.

A la fin de 2016, le canton de Vaud compte environ 33'000 bénéficiaires de PC dont environ 12'000 en âge AI et le solde en âge AVS. Aujourd'hui, un peu plus d'un rentier AVS sur 8 touche une PC alors que ce taux est de 50% en âge AI. Malgré le fait que la prévoyance professionnelle développe progressivement ses effets, ces proportions restent stables depuis environ 10 ans essentiellement parce qu'une proportion à peu près constante de la population ne cotise pas ou trop peu au système LPP (femmes travaillant à temps partiel, personnes au chômage, malades chroniques, etc.). Pour les prochaines années, tout indique que l'évolution des rentes ne va pas permettre de réduire la proportion de retraités concernée par le régime des PC. Comme le nombre de personnes qui atteignent l'âge de 65 ans augmente de 2% à 3% par an et que 10% à 12% d'entre eux auront des revenus très faibles (rente AVS, LPP nulle ou très modeste), le nombre de rentiers qui toucheront des PC va continuer de croître. Tout au plus, on peut s'attendre à ce que la prestation moyenne en francs diminue quelque peu si les rentes progressent légèrement.

En 2015, et en moyenne nationale, la PC d'un bénéficiaire AVS était de 950.- par mois à domicile pour les personnes seules, de 1'420.- pour les couples ou de 3'029.- pour les personnes en home. Le bénéficiaire en âge AI touchait 1'167.- par mois à domicile s'il était seul ou 1'528.- s'il était en couple.

Pour donner un aperçu de l'évolution de ces montants et répondre à l'interpellateur, il faut évaluer les effets de l'augmentation du coût de la vie. A ce sujet, l'indice suisse des prix à la consommation (IPC) est l'indicateur le plus communément utilisé. Il inclut les différents biens et services qui composent un panier-type pondéré de consommation. Les primes et prestations prises en charge par l'assurance-maladie LAMal en sont exclues. En revanche, les loyers d'habitation sont compris dans le panier-type.

- Evolution de l'IPC entre 1992 et 2016 : + 17.8% (base 1982),
- dont l'indice des loyers entre 1992 et 2016 : +38%

Le loyer représente un poids important dans le panier-type des ménages : 30% de celui des ménages modestes (20% des ménages les plus modestes) et 27% de celui de la moyenne des ménages en Suisse. Les produits alimentaires et boissons non alcoolisées pèsent 11.5% pour l'ensemble des ménages, mais 16% pour les ménages les plus modestes.

Ces éléments étant posés, il est possible de répondre de la manière suivante aux questions de l'interpellateur.

Le Conseil d'Etat regrette le temps pris pour répondre à l'interpellateur. Il note cependant que le fait de répondre aujourd'hui permet d'avoir toute l'expérience utile pour traiter la question du pouvoir d'achat avec suffisamment de recul. En effet, en matière d'évolution des prix, la situation que nous connaissons depuis presque dix ans, quasiment sans inflation, n'aurait pas pu être imaginée il y a un quart de siècle.

Le Conseil d'Etat relève enfin l'opportunité calendaire de sa réponse puisque celle-ci pourra être discutée avec l'interpellateur lui-même étant donné qu'il figure parmi les députés qui vont entrer en fonction lors de cette rentrée parlementaire de l'été 2017.

"Le Conseil d'Etat a-t-il connaissance que de nombreux bénéficiaires des prestations complémentaires ont perdu une part non négligeable de leur pouvoir d'achat en 1992 ?"

De 1990 à 1992, le forfait pour besoins vitaux a été relevé de +12.6% quand la hausse de l'indice suisse des prix à la consommation atteignait +10.1%. Entre 1992 et 2015, le forfait a été augmenté de +25% pour les personnes seules qui vivent à domicile comme pour les couples (tableau A), quand l'indice suisse des prix à la consommation a connu une hausse de +17.8% (base de décembre 1982).

Concernant le montant maximum admis pour les loyers, il a été largement indexé entre 1990 et 1992 (+31.6% avec une hausse de l'indice suisse des loyers de +17.3%). En revanche, entre 1992 et 2015, les dépenses maximums reconnues n'ont été augmentées que de +32% pour les rentiers qui vivent seuls et de +29.3% pour les couples (car il n'y a plus eu d'indexation depuis 2001) quand la hausse de l'indice des loyers atteignait +37.8%. Au niveau du canton, l'annuaire statistique du canton de Vaud permet de déterminer une hausse des loyers moyens de plus de 60% entre 1990 et 2014.

Ainsi, de 1992 à 2016, l'indexation partielle du montant admis pour le loyer est compensée par l'augmentation importante du forfait pour les besoins vitaux. De plus, plusieurs améliorations des PC ont été introduites entre 1992 et 2016, en particulier lors de la révision de la loi sur les PC en 2011 :

- une majoration de loyer est prise en compte pour les rentiers qui se déplacent en chaise roulante ;
- l'accès aux PC a été amélioré pour les rentiers qui habitent leur propre maison ou appartement, avec l'introduction d'une franchise sur la valeur fiscale du bien dans lequel ils résident (2011) ;

un cercle plus important de rentiers avec une fortune modeste peuvent accéder aux PC : la franchise sur la fortune prise en compte dans le calcul de la PC a été augmentée de +50% (2011).

A. Dépenses reconnues pour les rentiers AVS ou AI vivant à domicile

Catégories de dépenses	1990 (Fr./an)	1992 (Fr./an)	2015/2016 (Fr./an)	Evolution 1992-2016
Forfait pour besoins vitaux : pers seule	13'700.-	15'420.-	19'290.-	+25.1 %
Forfait pour besoins vitaux : couple	20'555.-	23'130.-	28'935.-	+25.1 %
Supplément par enfant (2 premiers)	6'850.-	7'710.-	10'080.-	+30.7%
Loyer/valeur locative (charges comprises)				
• montant maximum pour pers seules	7'600.-	10'000.-	13'200.-	+32 %
• montant maximum pour familles	9'200.-	11'600.-	15000.-	+29.3%
Majoration loyer pour chaises roulantes	0	0	3'600	+ Fr. 3'600.-
Primes d'assurance-maladie LAMal (adultes) : montant maximum 2016	Totalité	Totalité	5'700.-	
Intérêt hypothécaire et frais d'entretien d'immeuble (si habite propre immeuble).	Totalité	Totalité	Totalité	Inchangé
Autres déductions	Totalité	Totalité	Totalité	Inchangé

B. Fortune prise en compte pour les rentiers AVS-AI vivant à domicile

Part de la fortune prise en compte	1990 (Fr./an)	1992 (Fr./an)	2016 (Fr./an)	Evolution 1992-2016
Déduction sur fortune immobilière quand habite propre maison (s/ valeur fiscale) : seul ou en famille.	0	0	112'000.-	+112'000.-
Déduction sur fortune immobilière + mobilière :				
• Personnes seules	20'000.-	25'000.-	37'500.-	+12'500.- (+50 %)
• Couples	30'000.-	40'000.-	60'000.-	+20'000.- (+50%)
Part de la fortune restante prise en compte pour rentiers AVS	1/10	1/10	1/10	inchangé
Part de la fortune restante prise en compte pour rentiers AI	1/15	1/15	1/15	inchangé

Une part supplémentaire de la fortune peut être déduite quand il y a des enfants à charge.

C. Revenus pris en compte

Les revenus pris en compte dans le calcul de la PC **sont les mêmes en 1992 qu'en 2016**, à savoir : la rente AVS ou AI, les autres rentes, le cas échéant les revenus d'une activité lucrative, le rendement de la fortune immobilière et mobilière, et les autres revenus (comme les indemnités journalières de l'assurance accident ou maladie, les revenus de succession, l'ensemble des ressources ou intérêts de la fortune dessaisie, etc.).

Exemples :

Dans le premier exemple a. présenté par Monsieur le député, il s'agit d'un rentier AVS qui vit seul à domicile. Il possède une fortune dont une partie est prise en compte dans le calcul de la PC qui lui est octroyée. C'est la raison pour laquelle le revenu mensuel cité est si bas. En effet, il est prévu que les rentiers AVS puisent aussi dans leur fortune pour vivre, lorsqu'elle dépasse le montant non imputable.

Dans le second exemple b. présenté par Monsieur le député, les détails sont insuffisants pour cerner la composition du revenu du rentier AI.

Le revenu annuel d'un rentier AVS ou AI sans fortune vivant seul à domicile avec des PC était, en 1992, au moins de Fr. 25'420.- (besoins vitaux et loyer). En 2016, ce revenu atteignait Fr. 32'490.- (+28%). La prise en charge complète des primes d'assurance-maladie (Fr. 5'700.- en 2016) vient s'ajouter à ce montant, ainsi que le remboursement des frais de maladie, handicaps et moyens auxiliaires, jusqu'à une limite de Fr. 25'000 annuel (2016). Le cas échéant, la prise en charge de

certaines frais liés au handicap est prévue en supplément.

Globalement, on ne peut donc pas conclure à ce que les bénéficiaires PC aient perdu du pouvoir d'achat depuis 25 ans. Cela étant, leur situation financière reste modeste.

"Quelles sont les mesures à la disposition du Conseil d'Etat pour maintenir leur pouvoir d'achat ou tout au moins atténuer leur appauvrissement ?"

"Le Conseil d'Etat entend-il prendre des mesures ? Si oui lesquelles ?"

Le Conseil d'Etat ne souhaite pas introduire des prestations complémentaires cantonales. Il garde cependant la possibilité, avec la LAPRAMS, d'offrir une aide supplémentaire dans des cas particuliers, quand cela s'avère nécessaire. C'est notamment le cas lorsque la quotité disponible est épuisée en raison de frais de santé importants dans une perspective de poursuite de la vie à domicile.

Le Conseil d'Etat est d'avis que la législation fédérale est globalement suffisante pour permettre aux bénéficiaires de PC AVS-AI de maintenir un niveau de vie raisonnable. La couverture des besoins vitaux a non seulement été largement indexée entre 1990 et 2016, mais a aussi été améliorée. Les personnes qui habitent un logement dont elles sont propriétaires peuvent, depuis 2011, accéder aux PC AVS-AI, suite à l'introduction d'une franchise spécifique sur ce type de bien. Une majoration a été introduite pour les personnes en chaise roulante. La franchise sur la fortune a été augmentée de 50% entre 1992 et 2015.

Il est vrai que les loyers n'ont pas été indexés depuis 2001, quand l'indice suisse des loyers a augmenté de +14.5% entre 2001 et 2015. Le montant maximum du loyer pris en compte pour déterminer le montant de la PC ne dépend pas du lieu d'habitation quand on sait que le montant moyen des loyers varie considérablement entre une grande ville et une zone rurale. Pour remédier à cette situation, le projet de révision de la loi sur les PC AVS/AI qui est actuellement discuté au niveau des Chambres fédérales intègre une indexation des loyers en les adaptant à la région de domicile selon trois niveaux, conformément à la proposition du Conseil fédéral de 2014. Cette partie de la révision n'est pas contestée et devrait entrer en vigueur en 2019.

Concernant les rentiers qui ont une fortune, une partie du montant qui dépasse la franchise est prise en compte lors du calcul du droit au PC. Le Conseil d'Etat estime en effet que les biens mobiliers des rentiers AVS ou AI doivent être mis à contribution de manière progressive pour leur quotidien, si leur rente mensuelle ne suffit pas à couvrir leurs besoins vitaux. Pour les biens immobiliers qui ne leur servent pas de logement principal, la logique est équivalente et elle prend la forme d'avances.

L'évolution des primes d'assurance maladie ne touchent que peu les bénéficiaires de PC puisque ceux-ci reçoivent un subside complet pour couvrir leurs primes d'assurance maladie, jusqu'à hauteur d'un forfait correspondant à la prime moyenne régionale ; ce montant est fixé par l'Office fédéral des assurances sociales. Cela étant, ce régime particulier crée un effet de seuil important entre les personnes qui sont dans le régime des PC et celles qui se situent juste au-dessus. La révision du droit fédéral en cours va diminuer cet effet de seuil en réduisant ce forfait.

Il existe une autre situation inégalitaire dans le régime des PC qui résulte du fait que ces prestations sont défiscalisées selon le droit fédéral. Ainsi, un rentier dont le 90% des revenus provient de ses rentes (AVS ou LPP) et le solde d'une petite PC paie des impôts ; à l'inverse, un autre rentier dont la PC représente un tiers des ressources n'en paiera pas. Comme les impôts ne figurent pas parmi les charges reconnues, le premier rentier aura en fin de compte un revenu disponible inférieur du simple fait qu'il devra utiliser une partie de son forfait pour besoins vitaux pour honorer sa facture fiscale. La correction de cette inégalité passerait par l'introduction de l'impôt comme une charge reconnue par les normes PC.

En conclusion, le Conseil d'Etat est attaché au système des PC qui a fait ses preuves depuis plus de 50 ans pour permettre à des rentiers d'obtenir les ressources leur permettant de vivre correctement.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 28 juin 2017.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean