

**RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Postulat Amélie Cherbuin et consorts – Pour des prestations complémentaires AVS/AI cantonales
adaptées au niveau de vie des Vaudois et des Vaudoises**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie à Lausanne le lundi 2 septembre 2019.

Elle était composée de Mesdames les Députées Christelle Luisier Brodard, Carole Schelker, Anne Sophie Betschart, Amélie Cherbuin, Sarah Neumann, Nathalie Jaccard et de Messieurs les Députés Alain Bovay, Pierre-André Pernoud (en remplacement de Jean-Luc Chollet), Cédric Weissert, Hadrien Buclin, ainsi que du soussigné, Président et rapporteur de majorité.

A également participé à cette séance, Madame la Conseillère d'Etat Rebecca Ruiz, Cheffe du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS). Elle était accompagnée de Monsieur Fabrice Ghelfi, Directeur général à la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

Le secrétariat de la commission était assuré par Madame Fanny Krug, Secrétaire de commissions parlementaires, qu'elle soit ici chaleureusement remerciée pour sa diligence et la qualité de son travail.

2. POSITION DE LA POSTULANTE

Suite à la réforme fédérale qui a touché les prestations complémentaires, un certain nombre de prestations ont été baissées, notamment pour ce qui concerne l'aide aux enfants, notamment aux enfants de moins de 11 ans. Le Canton de Vaud n'accorde pas de prestations complémentaires cantonales en complément des prestations fédérales. Le Canton accorde des aides complémentaires (argent de poche, prise en charge des frais d'hébergement ou participation aux frais d'assurance maladie) mais pas de complément au titre de l'entretien de base. Aussi la baisse fédérale aura un impact direct sur le calcul des prestations des Vaudois, contrairement à Genève où cette baisse est compensée par un montant complémentaire cantonal.

Les prestations fédérales comptent une participation au loyer à raison de 800 francs par mois pour une personne seule, et de 1'250 francs pour un couple, dans le calcul du minimum vital. Ces montants ne correspondent pas aux loyers payés par les Vaudoises et les Vaudois. Dès lors la plupart des personnes au bénéfice des prestations complémentaires compensent la différence sur l'entretien de base, en principe prévu pour d'autres dépenses.

La postulante relève également la modification de la loi sur les impôts qui prévoit que seules seront déductibles des impôts les primes effectivement payées. Potentiellement, cette modification va impacter tous les bénéficiaires des prestations complémentaires. En effet, alors que le montant de la prime subventionnée est pris en compte dans le calcul, il ne pourra plus être déduit des impôts de ces personnes.

La postulante relève que les calculs sont complexes et rendent difficiles de voir quels sont les gagnants et les perdants. Pour plus de clarté, elle demande une analyse sur l'impact de la réforme, déterminer comment vont s'appliquer les nouvelles dispositions et comprendre quelles seront les personnes avantagées ou désavantagées par cette réforme. A partir de cette étude, imaginer des mesures correctrices pour éviter que les bénéficiaires des prestations complémentaires vaudois se retrouvent dans des situations difficiles. En effet, il est connu que la situation des personnes à la retraite peut être difficile, même avec les prestations complémentaires.

Il serait également intéressant de mettre en place des mesures pour prendre en charge les frais complémentaires concernant les logements protégés qui sont également pris en compte dans le calcul de l'entretien de base.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le projet de réforme de la loi sur les prestations complémentaires a été adopté par les chambres fédérales le 23 mars 2019. La Conseillère d'État, était présente au moment des débats et était rapportrice sur cet objet. Elle rappelle les principales mesures adoptées par le parlement :

- Le relèvement des montants maximums pour les loyers pour les trois régions. Une demande qui faisait l'objet de nombreuses attentes, en particulier de la part des cantons.
- Prendre davantage en compte la fortune. La franchise sur la fortune passe de 37'500 francs à 30'000 francs pour une personne seule, et de 60'000 francs à 50'000 francs pour les couples.
- Introduction d'un seuil d'accès selon la fortune disponible : 100'000 francs pour une personne seule, 200'000 pour un couple.
- Introduction d'une obligation de restituer pour les héritiers.
- Nouvelles règles concernant la couverture des besoins pour les enfants : réduction des montants pour les enfants de moins de 11 ans, augmentation des montants pour les enfants de plus de 11 ans.
- Prendre davantage en compte le revenu du conjoint.

Le Département fédéral de l'intérieur a mis en consultation jusqu'à mi-septembre les modifications de l'ordonnance fédérale. Dans le cadre de cette consultation, le Conseil fédéral préconise une adoption des dispositions au début 2020 et une entrée en vigueur de la réforme le 1^{er} janvier 2021.

Concernant les questions et les demandes formulées par la postulante, de manière générale le Conseil d'État est favorable à faire une partie de l'analyse demandée. En effet, elle devra être faite dans tous les cas pour savoir quels vont être les impacts au niveau du canton des différents éléments contenus dans cette ordonnance.

La Conseillère d'État reprend les différentes demandes du postulat et informe que :

- Concernant les deux premières demandes : la DGCS a d'ores et déjà initié une analyse d'impact de l'adaptation des loyers pour les bénéficiaires Vaudois ; la question de la baisse du forfait pour les enfants de moins de 11 ans, celle de la meilleure prise en compte du revenu du conjoint, l'introduction du seuil d'accès en fonction de la fortune vont obligatoirement devoir faire aussi l'objet d'une analyse. La DGCS pourra donc répondre aux deux premières demandes courant 2020.
- Concernant la 3^e question : ce point fait actuellement l'objet d'une discussion au Conseil d'État dans le cadre du débat budgétaire. La compétence repose sur le Département des finances.
- Concernant le 4^e point (opportunité de créer des prestations complémentaires cantonales) : il est rappelé qu'en juin 2017 le Conseil d'État a répondu 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'État entend prendre pour y remédier. Dans ce cadre, le Conseil d'État s'était prononcé contre l'introduction de prestations complémentaires cantonales, en gardant la possibilité, dans le cadre de la Loi d'Aide aux Personnes Recourant à l'Action Médico-Sociale (LAPRAMS), d'offrir une aide supplémentaire pour les cas particuliers si nécessaire. A ce stade, le Conseil d'État n'a pas revu sa position par rapport à l'introduction de mesures cantonales. Cela étant, si le Grand Conseil le souhaite, sur la base des analyses qui seront faites, le Conseil d'État pourra imaginer des pistes chiffrées.

- Concernant les points 5 et 6 : la Conseillère d'État se dit prête à répondre favorablement à ces demandes, si souhaité par le Grand Conseil, et en tenant compte des délais nécessaires pour la réalisation de ces analyses.

4. DISCUSSION GENERALE

Les membres de la commission s'accordent sur le bien-fondé des trois premiers points demandés par le postulat, à savoir produire une analyse de l'impact de la nouvelle loi fédérale sur les bénéficiaires vaudois. Le Conseil d'État va de toute manière devoir réaliser cette analyse avant l'entrée en vigueur de la loi, car il conviendra de savoir ce que les bénéficiaires vont recevoir et quels en seront les impacts budgétaires.

Une grande partie de la discussion en commission s'est axée sur les points quatre à six du postulat, qui demandent d'étudier l'opportunité de mettre en place des mesures correctives pour atténuer ou compenser les effets de la loi.

Plusieurs députés ont insisté sur le fait que l'entrée en vigueur de la loi étant prévue au plus tôt pour 2021, il est justifié d'analyser les effets de cette loi pour les bénéficiaires de notre canton, mais qu'il serait précipité de vouloir à ce stade corriger une loi avant que ses effets ne soient connus.

Plusieurs députés rappellent que la nouvelle loi fédérale contient des mesures, tel que le relèvement des montants maximums pour les loyers, qui vont également dans le sens des bénéficiaires. Pour eux, ce postulat demande des corrections sans attendre le bilan de ce qui sera fait au travers des lois fédérales. De même, la mesure de réduction de la couverture pour les enfants de moins de 11 ans ; il s'agit d'un compromis mis en place au niveau des chambres fédérales, en compensation de nouvelles subventions pour les gardes partagées.

Pour d'autres députés, l'analyse prospective permettra non seulement d'anticiper la mise en place de cette loi, mais également de prévoir certaines mesures qui devraient être prises pour éviter que des bénéficiaires ne se retrouvent dans des situations difficiles. Il sera ainsi possible d'agir sans avoir un temps d'attente entre la mise en place de la loi et l'arrivée d'éventuelles mesures correctrices, situation qui serait difficilement supportable par des bénéficiaires qui subviennent à leurs besoins avec des rentes modestes.

Une députée affirme qu'il serait inadéquat d'augmenter le filet social avant d'avoir les résultats de l'analyse d'impact. Ce d'autant plus que l'analyse devrait être plus globale, en intégrant les autres aides proposées dans le canton, qui ne sont pas nécessairement comparables dans les autres cantons. Dans ce sens une prise en considération partielle du postulat serait adéquate à ses yeux. Elle demande également pourquoi le Conseil d'État n'entre pas en matière à ce stade sur des prestations complémentaires cantonales.

Une autre députée indique que les prestations complémentaires fédérales se montent à 19'450 francs, soit le montant qui permet au bénéficiaire de vivre pendant une année. De ce montant sont déduites toutes les autres prestations qui pourraient être perçues. Les Cantons de Genève, Bâle, Zürich, dont le coût de la vie est assez cher, proposent des prestations complémentaires cantonales pour adapter les prestations à la vie quotidienne. Pour la députée, le coût de la vie dans le Canton de Vaud est très proche de celui de Genève, mais les montants perçus par les bénéficiaires des prestations complémentaires sont inférieurs (500 francs de moins pour une personne seule, 800 de moins pour un couple). Rehausser les montants ne lui paraît donc pas démesuré, indépendamment de la question des baisses de revenus pour les familles bénéficiaires avec plusieurs enfants.

En réponse à la question des prestations complémentaires cantonales, Madame la Conseillère d'État cite la réponse du Conseil d'État en 2017 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'État entend prendre pour y remédier. Le Conseil d'État était d'avis que « la législation fédérale est globalement suffisante pour permettre aux bénéficiaires de PC AVS-AI de maintenir un niveau de vie raisonnable », tout en restant attaché à la nécessité d'avoir cet avant-dernier filet social¹. Pour autant, la Conseillère d'État rappelle que cette évaluation a été faite avant la réforme fédérale. Aujourd'hui, il convient de tenir compte de

¹ (1992_00095) 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, p.5, juin 2017

cette réforme et d'en analyser les impacts ; il apparaîtra peut-être que ce qui a été pensé au sein du Canton de Vaud – à savoir d'avoir la possibilité, avec la LAPRAMS, d'offrir une aide supplémentaire dans des cas particuliers, quand cela s'avère nécessaire – ne sera pas suffisant.

Pour une députée l'analyse demandée dans les trois premiers points du postulat permettra de déterminer si la réforme fédérale précarisera des personnes en situation difficile, ou au contraire si elle améliore la situation pour l'ensemble des populations. Quant aux trois points suivants du postulat, ils correspondent à des simulations visant à étudier et éventuellement proposer. Il ne s'agit pas d'adopter de nouvelles mesures mais de faire l'analyse jusqu'au bout et de déterminer quelles mesures permettraient d'améliorer la situation de personnes qui seraient éventuellement précarisées par la réforme. Dans ce sens, adopter l'ensemble du postulat ne présente pas de risque.

Un autre député partisan d'une prise en considération complète du postulat, affirme que la réforme fédérale vise à réaliser des économies sur les prestations complémentaires, par exemple sur la couverture des besoins des enfants de moins de 11 ans. En effet, même en tenant compte des contreparties décidées – par exemple la prise en compte à titre de dépenses des coûts de la prise en charge extrafamiliale – au final des économies sont annoncées dans les prestations sociales. On sait donc que des bénéficiaires verront des baisses de leur pouvoir d'achat, un pouvoir d'achat qui est déjà modeste. Pour ces personnes, une diminution des prestations de l'ordre de 30 à 40 francs par mois peut avoir des conséquences très importantes. L'analyse doit donc amener à des compensations dont on sait qu'elles seront nécessaires. Une prise en considération complète du postulat est donc nécessaire, d'autant que le Canton de Vaud est moins généreux que Genève dans les compléments aux prestations complémentaires.

Une députée est d'avis que les principales mesures d'économies correspondent à des ajustements pour tenir compte de la fortune, du revenu du conjoint, qui modifieront les prestations de bénéficiaires ayant des moyens suffisants. Elle relève aussi que la réforme avait comme principal objectif de réduire les effets de seuil ; on visait des améliorations dans tous les domaines, et pas un appauvrissement d'une certaine classe de la population. S'agissant des chiffres donnés par le postulat, la députée considère qu'ils démontrent l'importance de réaliser une analyse de l'impact de la réforme. Si cette analyse révèle des différences entre les cantons, il conviendra alors peut-être de faire des ajustements.

Plusieurs députés affirment qu'il n'est pas opportun de comparer la situation du canton de Vaud avec celle de ses voisins sans tenir compte de l'ensemble des facteurs tels que cout de la vie, ensemble du dispositif social, etc. Une solution par étapes leur semble dès lors plus opportune, en ayant premièrement une analyse des effets de la nouvelle loi, puis d'entamer une discussion sur les éventuelles corrections à y apporter ; ceci d'autant plus qu'il y a suffisamment de temps pour analyser les effets et les conséquences de la nouvelle loi.

Le Directeur général de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) fait part du débat actuel au point de vue des autorités administratives qui gèrent le dispositif des prestations complémentaires. L'ordonnance parviendra relativement tard ; elle sera suivie de directives de l'OFAS² (qui sont assez conséquentes³) qui ne vont pas sortir avant mars 2020. Les autorités d'application (les caisses AVS) font du lobbying auprès de l'OFAS pour retarder d'une année l'entrée en vigueur du dispositif. Cette question sera tranchée par le Conseil fédéral.

Indépendamment du fait que l'entrée en vigueur de la loi se fasse en 2021 ou 2022, les instances administratives devront communiquer auprès des personnes concernées. Un délai transitoire est prévu après l'entrée en vigueur. Pour autant, la Confédération prévoit à terme 480 millions de francs d'économies pour les cantons. Cela correspond à une réduction des moyens pour les personnes concernées ou celles qui les remplaceront dans le système. Ces éléments ne seront pas connus avant fin 2020 - début 2021. Dès que cette vision sera connue, les personnes concernées devront être informées.

Au terme de la discussion, la postulante informe qu'elle maintient une prise en considération totale de son postulat.

² Office fédéral des assurances sociales

³ Les directives actuelles comportent plus de 250 pages

5. VOTE DE LA COMMISSION

Au vote, la commission recommande au Grand Conseil de prendre partiellement en considération ce postulat par 6 voix contre 5, et de le renvoyer au Conseil d'Etat.

A savoir, suppression des trois dernières demandes comme suit :

La postulante demande donc au Conseil d'Etat de bien vouloir :

- Présenter un rapport analysant l'impact de la Réforme fédérale des prestations complémentaires dans le canton de Vaud, en nous indiquant comment ces nouvelles dispositions s'appliqueront.
- Identifier quels seront les gagnants des nouvelles dispositions, quels en seront les perdants et pour quel différentiel.
- Evaluer les impacts sur les impôts des bénéficiaires suite à la décision de relèvement de la déduction fiscale de l'assurance maladie correspondant aux primes effectivement payées, à revenu égal, pour des personnes sans prestation complémentaire fédérale (PCF), pour celles avec un petit complément PCF et pour celles avec une importante participation des PCF.
- ~~— Etudier l'opportunité de créer des prestations complémentaires cantonales renforçant le maintien à domicile par un financement adapté au niveau de vie du canton de Vaud et venant s'ajouter aux revenus issus des prestations complémentaires fédérales pour les personnes à la retraite ou invalides.~~
- ~~— Etudier la possibilité de reconnaître des loyers supérieurs aux PC fédérales pour des logements protégés et accorder un complément permettant d'adapter son logement à la maladie ou au handicap.~~
- ~~— Proposer une adaptation des prestations en limitant les effets de seuil, de manière à ce que les personnes qui seraient juste au dessus des barèmes d'octroi se ne retrouvent pas avec un revenu inférieur aux ayants droits.~~

Aubonne, le 22 octobre 2019.

*Le rapporteur:
(Signé) Nicolas Suter*