



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2024-GC-124

Réforme des PC AVS - AI : Quelles conséquences pour les bénéficiaires fribourgeois-e-s ?

Auteur-e-s :	Michel Pascale / Bonny David
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	23.05.2024
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	23.05.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	24.09.2024

I. Question

Quelles conséquences la réforme de la loi fédérale sur les prestations complémentaires AVS – AI, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2024, a-t-elle eu sur les bénéficiaires du canton, sur les services et sur les finances de ces derniers ?

A l'heure où la précarisation de la population - en particulier les aîné-e-s - préoccupe, nous souhaitons connaître dans quelle mesure la réforme fédérale impacte la situation financière des bénéficiaires et des services qui leur viennent en soutien.

C'est pourquoi nous prions le Conseil d'Etat de bien vouloir répondre aux questions suivantes :

1. Quel est le nombre de bénéficiaires fribourgeois ayant perdu leur droit, pour quel montant moyen et cumulé ?
2. Quel est le nombre de bénéficiaires fribourgeois ayant subi une baisse de leurs prestations, pour quel montant moyen et cumulé ?
3. Quels sont les motifs les plus courants de ces suppressions ou adaptations ?
4. Quels effets cette réforme a-t-elle sur l'ECAS en charge de l'appliquer, en termes de charge de travail, formation interne et information aux partenaires et bénéficiaires ?
 - a) Des retards dudit service ont-ils été constatés et le cas échéant, comment sont-ils absorbés ?
 - b) Les services sociaux, services de curatelles et service d'aide sous mandat étatique ou du parapublic ont-ils été sollicités par les personnes concernées ? Si oui, dans quelle mesure et avec quels effets (charge de travail, impact financier, etc.) ?
5. Le canton de Fribourg soutient-il financièrement et / ou administrativement les personnes touchées par la réforme ?
 - a) Si oui de quelle manière ?
 - b) Si non, compte-t-il mettre en place un dispositif transitoire ou durable pour soutenir les personnes concernées ?

Nous remercions le Conseil d'Etat et ses services de l'attention portée à cette thématique et des réponses qui y seront apportées.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat est sensible à la question, respectivement à la demande des député-e-s Michel et Bonny. En effet, dans sa fiche d'information du 29.01.2020, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) mentionnait que la réforme des prestations complémentaires (PC) vise à maintenir le niveau des prestations, à prendre davantage en compte la fortune et à réduire les effets de seuil. Il est aussi à rappeler que la tâche principale des PC consiste à garantir les besoins vitaux des personnes au bénéfice d'une rente AVS ou AI qui ne sont pas en mesure de subvenir à leurs besoins par leurs propres moyens. Les PC correspondent à la différence entre les dépenses reconnues (logement, nourriture, couverture médicale, etc.) et le revenu déterminant (rentes AVS/AI, revenu d'une activité lucrative, part de la fortune, etc.).

Lors de la période transitoire du 01.01.2021 au 31.12.2023, la Caisse de compensation a informé l'ensemble des bénéficiaires PC du canton sur leur droit actuel et le nouveau droit qui entrerait en vigueur au 01.01.2024. A titre de rappel, les mesures adoptées dans la réforme PC qui ont exercé une influence sur le calcul des PC, sont les suivantes :

- > Relèvement des montants maximaux pris en compte au titre du loyer ;
- > Adaptation des forfaits pour frais accessoires et frais de chauffage ;
- > Meilleure prise en compte de la fortune ;
- > Nouveaux montants des besoins vitaux pour les enfants ;
- > Prise en compte du revenu du conjoint ou de la conjointe à hauteur de 80 % ;
- > Prime d'assurance-maladie : dépenses effectives ;
- > Adaptation du calcul des PC pour les résidents-e-s de homes ;
- > Montant minimal des PC abaissé ;
- > Mesure pour les chômeurs et chômeuses âgés dans la prévoyance professionnelle.

L'OFAS indiquait que les conséquences de la mise en œuvre de la réforme PC pour ses bénéficiaires prévoyait, dans l'ensemble, le maintien du niveau des prestations. Il ajoutait également que tous les bénéficiaires PC profiteraient de la hausse des montants reconnus au titre du loyer, en particulier les familles. Cela étant, les éléments tels que la part plus élevée de la fortune retenue pour le calcul des PC, l'adaptation du montant minimal des PC et la prise en compte à hauteur de 80 % du revenu d'une activité lucrative du conjoint ou de la conjointe n'ayant pas droit aux PC pourraient néanmoins entraîner, pour certains bénéficiaires, une hausse des revenus, les dépenses reconnues restant, elles, inchangées. Quant à la baisse des montants reconnus pour les enfants de moins de 11 ans, elle pourra être partiellement compensée par la reconnaissance des frais de garde comme dépenses.

Ainsi, lorsque les nouvelles mesures avaient pour effet de réduire le montant des PC, les mesures en question ont été appliquées, au plus tôt, trois ans après l'entrée en vigueur de la réforme, c'est-à-dire au 01.01.2024. A l'inverse, lorsqu'elles conduisaient à une hausse de ce montant, elles ont été appliquées dès l'entrée en vigueur de la réforme.

1. *Quel est le nombre de bénéficiaires fribourgeois ayant perdu leur droit, pour quel montant moyen et cumulé ?*

353 bénéficiaires PC fribourgeois ont perdu leur droit PC au 01.01.2024, pour un montant annuel moyen de CHF 8'657.98 et cumulé de CHF 2'952'372.00, qui représente 1,98 % du montant total des prestations complémentaires versées pour l'année 2023 (CHF 148'737'362.00). En comparaison au nombre de bénéficiaires PC au 01.01.2024 (12'239), cela représente 2.88 % des bénéficiaires ayant perdu leur droit.

2. *Quel est le nombre de bénéficiaires fribourgeois ayant subi une baisse de leurs prestations, pour quel montant moyen et cumulé ?*

3'973 bénéficiaires PC fribourgeois ont subi une baisse de leurs prestations complémentaires au 01.01.2024, pour un montant annuel moyen de CHF -1'290.00 et cumulé de CHF -5'1252'89.40, qui représente 3.44 % du montant total des prestations complémentaires versées pour l'année 2023 (CHF 148'737'362.00).

3. *Quels sont les motifs les plus courants de ces suppressions ou adaptations ?*

La majorité des personnes ayant perdu leur droit à la PC avait une fortune supérieure aux nouvelles limites fixées par l'OFAS, c'est-à-dire plus de CHF 100'000.00 pour une personne seule et CHF 200'000.00 pour un couple. Concernant les adaptations, la majorité des bénéficiaires PC a vu ses PC diminuer en raison du calcul de la PC avec la prime effective de l'assurance-maladie de base et non plus sur le montant de la prime moyenne cantonale.

4. *Quels effets cette réforme a-t-elle sur l'ECAS en charge de l'appliquer, en termes de charge de travail, formation interne et information aux partenaires et bénéficiaires ?*

Les conséquences administratives de la réforme des PC du 22 mars 2019 ont été importantes pour la Caisse de compensation en termes de charge de travail supplémentaires. L'analyse des nouvelles tâches par la Caisse de compensation a été estimée à +5.3 EPT (voir Tableau 1) répartis sur 2020 (+3 EPT) et 2021 (+2 EPT au budget). Dès l'entrée en vigueur de la réforme, la Caisse de compensation a dû se doter de 3 EPT supplémentaires pour appliquer au mieux les dispositions transitoires. Ce nouveau personnel a été engagé assez rapidement pour suivre une formation de 6 mois minimum afin d'acquérir une certaine autonomie de travail. Les partenaires travaillant avec le secteur des PC ont été informés des nouvelles réglementations et les bénéficiaires ont reçu à chaque décision, durant la période transitoire, les informations relatives à la réforme PC et les conséquences du changement de calcul (avec 2 calculs distincts – ancien et nouveau droit).

Mesure	Estimation charge de travail (% / an) (+ / - / neutre)	Estimation charge de travail (heures / an) (+ / - / neutre)
Baisse du montant des franchises sur la fortune totale (art 11 al 1 let c)	+ 12 %	+ 252 heures
Seuil d'entrée pour les PC (art 9a)	+ 55 %	+ 1'156 heures
Calcul de la fortune nette pour les propriétaires de logement (art 9 al 5 let c ^{bis})	Neutre	Neutre
Prise en compte du revenu de l'activité lucrative du conjoint (art 11 al 1 let a)	Neutre	Neutre
Prise en compte de la taxe journalière (art 10 al 2 let a)	+ 12 %	+ 252 heures
Couverture des besoins vitaux des enfants (art 10 al 1 let a ch 3 et 4)	+ 25 %	+ 525 heures

Mesure	Estimation charge de travail (% / an) (+ / - / neutre)	Estimation charge de travail (heures / an) (+ / - / neutre)
Prise en charge extrafamiliale des enfants (art 10 al 3 let f)	+ 45 %	+ 946 heures
Restitutions (art 16a et 16b)	+ 100 %	+ 2'102 heures
Adaptation des loyers (art 10 al 1 let b et c; al 1bis et ss)	Neutre	Neutre
Supplément appartement accessible en fauteuil roulant (art 10 al 1 let b ch 3)	Neutre	Neutre
Adaptation du montant minimal de la PC (art 9 al 1)	+ 50 %	+ 1'051 heures
Prise en compte de la prime LAMal (10 al 3 let d)	+ 50 %	+ 1'051 heures
Dessaisissement de fortune	+ 30 %	+ 630 heures
Délai de péremption	+ 25 %	+ 525 heures
La résidence habituelle	+ 12 %	+ 252 heures
Les subsides caisse-maladie	+ 12 %	+ 252 heures
Versement des PC au home	Neutre	Neutre
Dispositions transitoires	+ 60 %	+ 1'261 heures
Délai de traitement	+ 45 %	+ 946 heures
Total	+ 533 %	+ 11'201 heures
Conversion en EPT	+ 5.3 EPT	

Tableau 1 : Résumé des mesures de la réforme PC et les impacts (ECAS)

a) *Des retards dudit service ont-ils été constatés et le cas échéant, comment sont-ils absorbés ?*

De manière générale, le secteur des prestations complémentaires a pu gérer et absorber le volume de travail engendré par la réforme PC, ceci durant la période transitoire ainsi que dès l'entrée en vigueur de la réforme PC effective au 01.01.2024. Une nouvelle organisation interne au secteur des PC a été mise en œuvre afin de permettre aux collaborateurs/trices de répondre aux multiples demandes par téléphone, courriels et entretiens physiques des assuré-e-s.

- b) Les services sociaux, services de curatelles et service d'aide sous mandat étatique ou du parapublic ont-ils été sollicités par les personnes concernées ? Si oui, dans quelle mesure et avec quels effets (charge de travail, impact financier, etc.) ?*

Afin de répondre à la question, le Conseil d'Etat, par le biais du Service de l'action sociale, a procédé à un sondage auprès des services cités. La plupart des services n'ont que peu été sollicités par des personnes touchées par la réforme.

Les services sociaux régionaux ne sont que très peu concernés par ces demandes. Ceci s'explique par la nature de l'aide sociale, qui intervient subsidiairement à toute autre prestation, telles que les assurances sociales. Les rares demandes concernent notamment le revenu hypothétique, qui se calcule désormais différemment. Les démarches sont de l'ordre de l'aide personnelle et ne surchargent pas les services. L'impact financier est, du moins à ce stade, négligeable.

La situation est analogue pour l'encadrement des personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés. En effet, peu d'entre elles sont bénéficiaires de prestations complémentaires AVS/AI et ne sont généralement pas concernées par les questions de dessaisissement de fortune.

Les services officiels de curatelles constatent davantage le changement avec le nouveau cadre légal, mais l'impact reste dans l'ensemble relativement faible. Ce sont surtout les quelques personnes concernées (la plupart des services de curatelles ont moins de 20 situations) qui requièrent un soutien administratif plus important. Les réponses apportées concernent essentiellement l'adaptation au nouveau budget, suite à la modification ou à la suppression des prestations complémentaires pour la personne. Les services de curatelles jugent la charge de travail supplémentaire globalement faible.

Enfin, les services spécialisés tels que Pro Infirmis et Pro Senectute sont davantage affectés par les demandes de personnes, dont la situation a changé avec le nouveau cadre légal. Pro Senectute relève notamment 40 nouvelles situations. Les demandes sont diverses et concernent les droits en général, le forfait pour la caisse maladie, le changement de budget et l'éventuel remboursement des prestations complémentaires. Toutefois, même pour ces services, la charge de travail supplémentaire est relativement faible.

- 5. Le canton de Fribourg soutient-il financièrement et / ou administrativement les personnes touchées par la réforme ?*
- a) Si oui de quelle manière ?*
- b) Si non, compte-t-il mettre en place un dispositif transitoire ou durable pour soutenir les personnes concernées ?*

Comme il a été exposé ci-dessus, peu de personnes sont actuellement atteintes par la réforme. Le Canton et les communes soutiennent administrativement les personnes concernées lorsqu'elles s'adressent aux services précités. Dans les rares cas où la personne se retrouverait subitement en-dessous des normes d'aide sociale, une aide matérielle est délivrée.

Lorsque la personne est sous curatelle, le service de curatelles vérifie la situation et accompagne la personne administrativement, notamment en cas de réclamation. De plus, toute personne a le droit de s'adresser à un service social. L'aide personnelle fait partie des prestations de l'aide sociale, et il n'est pas nécessaire qu'une aide matérielle soit dispensée pour qu'une personne se fasse conseiller avec la gestion de son budget.

L'expérience démontre qu'un délai d'inertie de près d'une année sépare le moment où se termine une prestation et la demande de prestations à l'aide sociale. En effet, les personnes doivent d'abord utiliser leurs ressources propres, et notamment leur fortune. Il est toutefois probable qu'à long terme, un report de charge se répercute sur l'aide sociale. Ceci a été le cas notamment à la suite de la révision de la Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI), entrée en vigueur en 2011.