



PC : aperçu des principales mesures

Dans le cadre de :

Réforme des prestations complémentaires (PC)

Date :	29.01.2020
Stade :	Décision sur l'entrée en vigueur
Domaine(s) :	PC, AVS, AI

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. Le Parlement l'a adoptée le 22 mars 2019 et aucun référendum n'a été lancé dans le délai imparti. Le 29 janvier 2020, le Conseil fédéral a approuvé les dispositions d'exécution et décidé de fixer au 1^{er} janvier 2021 l'entrée en vigueur de la réforme.

Contexte

Des défis et une hausse continue des coûts

La tâche principale des PC consiste à garantir les besoins vitaux des personnes au bénéfice d'une rente AVS ou AI et 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.).

Le système des PC doit faire face à deux sortes de défis : l'évolution démographique et les adaptations institutionnelles et légales. Depuis de nombreuses années, la part croissante de personnes âgées, l'augmentation de l'espérance de vie et la hausse du besoin en soins se répercutent sur les coûts des PC. Plus récemment, des adaptations législatives, en marge du système des PC, ont contribué à la progression des dépenses. Outre les diverses révisions de l'AVS et de l'AI, ce sont avant tout la nouvelle répartition des tâches (RPT, 2008) et le nouveau régime de financement des soins (2011) qui ont fortement influencé l'évolution des coûts.

Entre 2000 et 2018, les dépenses des PC ont plus que doublé, passant de 2,3 à 5,0 milliards de francs par an. Dans le même temps, le nombre de bénéficiaires a augmenté, passant de 202 700 à 328 100 personnes. Fin 2018, 47,4 % des bénéficiaires de rentes AI et 12,5 % des bénéficiaires de rentes vieillesse de l'AVS touchaient des PC.

Prévisions

Évolution continue du nombre de bénéficiaires

Le nombre de bénéficiaires de PC à l'AVS devrait continuer de refléter le nombre croissant de personnes âgées et d'augmenter ces prochaines années. Le nombre de bénéficiaires de PC à l'AI devrait, par contre, se stabiliser. Selon les prévisions, les dépenses annuelles devraient passer de 5,0 milliards de francs en 2018 à près de 6,7 milliards en 2030.

Adaptations jugées nécessaires

Plusieurs interventions parlementaires¹ ont été déposées ces dernières années en lien avec l'évolution des coûts des PC. Pour y répondre, le Conseil fédéral a approuvé, fin 2013, un vaste rapport sur l'évolution du système des PC au cours des dix dernières années. Il y dresse le constat que pour pouvoir continuer de remplir sa mission à long terme, le système des PC doit être adapté sur plusieurs points. Des modifications sont notamment nécessaires pour réduire les effets de seuil qui peuvent apparaître en raison du montant minimal des PC ou du mode actuel de prise en compte du revenu d'une activité lucrative. Dans son rapport, le Conseil fédéral soumet aussi à une analyse critique le montant des franchises et les possibilités de retrait de l'avoir de la prévoyance professionnelle sous forme de capital. Enfin, le rapport propose plusieurs améliorations concernant la prise en compte des primes de l'assurance-maladie et le dessaisissement de fortune. Le projet de réforme des PC, transmis en septembre 2016 au Parlement par le Conseil fédéral, reprenait largement ces éléments.

Des adaptations étaient aussi nécessaires au niveau des frais de logement reconnus pour le calcul des PC. Les montants maximaux pris en compte au titre des loyers ont été révisés pour la dernière fois en 2001. Depuis, les loyers ont largement augmenté. C'est pourquoi le Conseil fédéral a demandé, en décembre 2014, au Parlement de relever les montants maximaux pris en compte et de les échelonner selon les régions. Au cours des débats, le Parlement a intégré cette question dans la réforme plus vaste des PC.

En parallèle, le Conseil fédéral a aussi adopté, en mai 2016, le rapport « État des lieux et perspectives dans le secteur des soins de longue durée » en réponse à divers postulats. Plusieurs pistes de réflexion ou de mesures y sont présentées, notamment pour les cantons qui sont les premiers à pouvoir agir sur les dépenses pour les PC des résidents de home.

Objectifs : maintenir le niveau des prestations et améliorer le système

La réforme des PC vise trois objectifs : maintenir le niveau des prestations, recourir davantage à la fortune propre et réduire les effets de seuils. Conformément à leur mandat constitutionnel, les PC assurent la couverture des besoins vitaux. Elles doivent bénéficier de façon ciblée aux personnes qui, sans ce soutien, ne pourraient pas assumer leurs dépenses courantes. La réforme doit ainsi faire en sorte que les moyens dont disposent les assurés soient pris en compte de manière appropriée.

Relèvement des montants maximaux pris en compte au titre du loyer

Les montants maximaux reconnus actuellement par les PC au titre du loyer ne sont pas suffisants. En 2017, ils couvraient uniquement le loyer de 68 % des personnes seules, de 63 % des couples, de 51 % des ménages avec un enfant et de 32 % des ménages avec deux enfants. Les bénéficiaires de PC doivent payer la différence en puisant dans les montants destinés à d'autres fins, comme la nourriture ou l'habillement. C'est pourquoi les montants maximaux reconnus par les PC sont revus à la hausse afin de mieux tenir compte du niveau effectif des loyers.

En outre, les nouveaux montants maximaux tiennent désormais compte des différences de charge locative entre les grands centres urbains (région 1), les villes (région 2) et la campagne (région 3). Ils prennent aussi en considération le besoin d'espace supplémentaire des familles. Les cantons peuvent demander une baisse ou une hausse des montants maximaux pour certaines communes (max. 10 % de moins ou de plus). Dans tous les cas, il faut que les montants couvrent les loyers d'au moins 90 % des bénéficiaires de PC. La répartition effective des communes dans les trois régions fait l'objet d'une ordonnance spécifique du Département fédéral de l'intérieur, qui sera adoptée prochainement.

¹ Postulat Humbel 12.3602 « Réformer le système des prestations complémentaires à l'AVS/AI » ; Postulat Groupe libéral-radical 12.3677 « Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI : savoir où l'on va » ; Postulat Kuprecht 12.3673 « Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI : perspectives 2020 »

TABLEAU : MONTANTS MAXIMAUX MENSUELS, SELON LA TAILLE DU MÉNAGE ET LA RÉGION

Ménage	Région 1	Région 2	Région 3	Régime en vigueur
1 personne	1370	1325	1210	1100
2 personnes	1620	1575	1460	1250
3 personnes	1800	1725	1610	1250
4 pers. et plus	1960	1875	1740	1250

Le supplément pour les logements accessibles aux chaises roulantes est aussi revu à la hausse, passant de 3600 à 6000 francs par an.

Le Conseil fédéral devra réexaminer ces montants maximaux tous les dix ans pour s'assurer qu'ils continuent de couvrir le loyer effectif d'au moins 90 % des bénéficiaires des PC. Il procédera à cet examen plus rapidement si l'indice des loyers évolue de plus de 10 % depuis le dernier relevé.

En 2030, cette mesure entraînera des coûts supplémentaires de 201 millions de francs ; 126 millions pour la Confédération et 75 millions pour les cantons. En outre, la nouvelle répartition des communes dans les trois régions résultant de la nouvelle typologie territoriale entraînera des dépenses supplémentaires de 6 millions de francs ; 4 millions de francs pour la Confédération et 2 millions pour les cantons.

Adaptation des forfaits pour frais accessoires et frais de chauffage

Pour les bénéficiaires de PC habitant un immeuble qui leur appartient, un forfait pour frais accessoires est comptabilisé dans les frais de logement et reconnu comme une dépense dans le calcul de la PC. Dans le cas des personnes vivant en location dans un appartement qu'elles sont appelées à chauffer elles-mêmes lorsqu'elles n'ont aucun frais de chauffage à payer à leur bailleur, un forfait pour frais de chauffage est pris en compte dans le calcul de la PC au chapitre des dépenses. Les montants forfaitaires pour frais accessoires et pour frais de chauffage sont relevés de 50 % et fixés à respectivement 2520 et 1260 francs par année.

En 2030, cette mesure entraînera des coûts supplémentaires de 6 millions de francs ; 4 millions pour la Confédération et 2 millions pour les cantons.

Meilleure prise en compte de la fortune

Le calcul des PC tient compte non seulement des revenus des bénéficiaires (rentes, éventuels revenus d'une activité lucrative, etc.), mais aussi de leur fortune. Avec la réforme, cette dernière sera davantage prise en considération.

La réforme prévoit ainsi qu'à l'avenir, seules les personnes dont la fortune est inférieure à 100 000 francs pourront avoir droit aux PC. Ce seuil d'accès sera de 200 000 francs pour les couples et de 50 000 francs pour les enfants. La valeur d'un immeuble qui sert d'habitation à son propriétaire n'est pas prise en considération ici.

Lors de la détermination du droit aux prestations et du calcul de leur montant, une part de la fortune – la franchise – n'est pas prise en compte. La réforme prévoit d'abaisser le montant de ces franchises sur la fortune : de 37 500 à 30 000 francs pour les personnes seules et de 60 000 à 50 000 francs pour les couples. La franchise pour les enfants reste inchangée à 15 000 francs. De même, les franchises sur les immeubles servant d'habitation à leurs propriétaires sont maintenues à leur niveau actuel (112 500 francs, ou 300 000 francs si l'un des conjoints vit dans un home ou un hôpital).

Le calcul des PC tient également compte des éléments de fortune dont une personne s'est volontairement dessaisie. Il y a dessaisissement lorsque la personne renonce à des revenus, parts de fortune ou autres droits contractuels sans obligation légale ou sans contre-prestation

adéquate. Avec la réforme, la notion de dessaisissement est étendue aux cas dans lesquels une part importante de la fortune est dépensée en peu de temps. Ainsi, si une personne ayant plus de 100 000 francs de fortune dépense plus de 10 % de sa fortune en une seule année, le montant dépassant ce seuil de 10 % sera considéré comme un dessaisissement. Pour les personnes ayant une fortune de moins de 100 000 francs, les montants supérieurs à 10 000 francs par an devraient être considérés comme un dessaisissement. Des dépenses plus élevées peuvent toutefois ne pas être prises en compte si elles répondent à des motifs importants. Ces motifs importants sont énumérés de manière exhaustive dans l'ordonnance. En font notamment partie les dépenses courantes nécessaires à l'entretien de l'assuré lorsque les revenus réalisés sont insuffisants, les dépenses visant à maintenir la valeur du logement, les frais de traitements dentaires ou les frais de formation et de perfectionnement à des fins professionnelles.

Une obligation de restitution lors de la succession est par ailleurs introduite dans la loi : après le décès d'un bénéficiaire de PC, les prestations qu'il a perçues au cours des dix dernières années devront être remboursées par ses héritiers. La restitution est toutefois due uniquement pour la part de la succession qui dépasse 40 000 francs. Pour les couples, l'obligation de restituer prend naissance au décès du conjoint survivant.

L'ensemble des mesures liées à la fortune de l'assuré permettront de réduire les dépenses des PC de 370 millions de francs en 2030, dont 84 millions pour la Confédération et 286 millions pour les cantons.

Nouveaux montants pour les enfants

Le calcul des PC est influencé par la taille du ménage, notamment par la présence d'enfants à charge. Le montant reconnu pour la couverture des besoins vitaux des enfants est actuellement fixé à 10 170 francs par an et par enfant pour les deux premiers enfants. Il diminue progressivement à partir du troisième enfant.

La révision de la loi modifie le calcul des dépenses pour les enfants de moins de 11 ans. Le montant reconnu pour la couverture des besoins vitaux est abaissé à 7080 francs par an, pour le premier enfant. Ce montant est ensuite réduit d'un sixième pour chaque nouvel enfant. En contrepartie, les parents pourront faire reconnaître comme dépenses les frais de garde extrafamiliale de leurs enfants.

Les mesures concernant les dépenses pour les enfants réduiront les coûts des PC de 9 millions de francs en 2030 ; 6 millions pour la Confédération et 3 millions pour les cantons.

Prise en compte du revenu du conjoint à hauteur de 80 %

Pour les personnes mariées, les revenus et les dépenses des deux conjoints sont pris en compte dans le calcul des PC. Si l'un des deux conjoints dispose de toute sa capacité de travail, deux tiers de son revenu sont aujourd'hui inclus dans le calcul des PC de son conjoint. La réforme prévoit de prendre désormais en compte le revenu de l'activité lucrative du conjoint à hauteur de 80 %.

Cette mesure entraînera des économies de 20 millions de francs en 2030, dont 13 millions pour la Confédération et 7 millions pour les cantons.

Prime d'assurance-maladie : dépenses effectives

Les primes de l'assurance-maladie entrent dans le calcul des PC au chapitre des dépenses. Aujourd'hui, le montant pris en compte n'est pas la prime individuelle, mais un forfait correspondant à la prime moyenne dans le canton ou la région tarifaire de l'assuré. Ce montant forfaitaire incombe exclusivement aux cantons. Avec la réforme, les cantons prendront en compte dans leur calcul la prime-maladie effectivement payée, au maximum la prime moyenne de la région.

Les économies pour les cantons sont estimées à 47 millions de francs en 2030.

Adaptation du calcul des PC pour les résidents de home

Pour les bénéficiaires de PC séjournant dans un home, le calcul de la PC ne prendra désormais en compte que la taxe pour les journées effectivement facturées par le home. Dans le régime actuel, les PC périodiques sont toujours versées pour un mois entier, même si l'assuré n'a séjourné qu'une partie du mois dans le home. Désormais, les PC pourront en outre être versées directement au fournisseur de prestations (home).

Pour 2030, la baisse des dépenses devrait se chiffrer à environ 54 millions de francs, dont 3 millions au bénéfice de la Confédération et 51 millions au bénéfice des cantons.

Montant minimal des PC abaissé

Le montant minimal des PC correspond aujourd'hui, dans la plupart des cantons, au montant de la prime-maladie moyenne. Il est prévu de l'abaisser au niveau de la réduction de primes la plus généreuse accordée aux personnes qui n'ont droit ni aux PC ni à l'aide sociale. Il ne doit toutefois pas être inférieur à 60 % du montant de la prime-maladie moyenne de la région. Cette mesure vise à atténuer les effets de seuil avec les personnes à revenus modestes qui ne bénéficient pas de PC.

Cet abaissement du montant minimal permettra de réduire les coûts pour les cantons de près de 114 millions de francs en 2030.

Mesure pour les chômeurs âgés dans la prévoyance professionnelle

Un assuré de 58 ans ou plus qui perd son emploi est aujourd'hui automatiquement exclu de sa caisse de pension et doit transférer son avoir de vieillesse sur un compte de libre passage. En règle générale, les fondations de libre passage ne versent pas de rente, mais seulement le capital. Avec la réforme des PC, la personne qui perd son emploi à 58 ans ou plus pourra continuer à être assurée par son institution de prévoyance avec les mêmes droits que les autres assurés (taux d'intérêt, taux de conversion, rente).

Amélioration de la mise en œuvre

Plusieurs mesures sont prises pour améliorer la mise en œuvre du système des PC. Les dispositions relatives à la résidence habituelle en Suisse et au délai de carence sont ainsi précisées. De même, la compétence cantonale lorsqu'une personne entre dans un home ou un hôpital est clarifiée : le canton dans lequel résidait le bénéficiaire de PC avant son entrée en home reste compétent même si cet établissement se trouve dans un autre canton. Par ailleurs, les organes d'exécution des PC devraient avoir la possibilité d'accéder au registre central des rentes AVS/AI.

Conséquences

Conséquences financières pour la Confédération et les cantons

La réforme des PC implique à la fois des dépenses supplémentaires et des économies. Au final, elle devrait réduire les coûts des PC de 401 millions de francs en 2030. La Confédération verra ses dépenses augmenter de 28 millions, tandis que les cantons économiseront 429 millions de francs.

	Coûts totaux	Coûts Confédération	Coûts cantons
Dépenses PC selon le droit en vigueur	6771	1913	4858
Modifications de la loi avec conséquences sur le système des PC			
Mesures visant à réduire les coûts	-453	-106	-347
Adaptation des montants maximaux reconnus au titre du loyer	201	126	75
Modifications de l'ordonnance			
Nouvelle répartition des communes	6	4	2
Adaptation des forfaits pour frais accessoires et frais de chauffage	6	4	2
Dépenses PC compte tenu de la réforme	6531	1941	4590

Conséquences de la réforme sur le système PC	-240	28	-268
Mesures de la réforme ayant des conséquences sur le système de RIP des cantons			
Adaptation du montant minimal de la PC	-114	0	-114
Prise en compte de la prime d'assurance-maladie	-47	0	-47
TOTAL DES CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME	-401	28	-429

Conséquences pour les bénéficiaires de PC

La réforme prévoit dans l'ensemble le maintien du niveau des prestations. Les bénéficiaires de PC pourront donc conserver leur niveau de vie actuel. Tous profiteront de la hausse des montants reconnus au titre du loyer, en particulier les familles. 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 n'ayant pas droit aux PC pourraient néanmoins entraîner pour certains bénéficiaires une hausse des revenus pris en compte, les dépenses reconnues restant, elles, inchangées. La baisse des montants reconnus pour les enfants de moins de 11 ans pourra être partiellement compensée par la reconnaissance des frais de garde comme dépenses.

Lorsqu'elles ont pour effet de réduire le montant des PC, les mesures en question seront applicables au plus tôt trois ans après l'entrée en vigueur de la réforme. À l'inverse, lorsqu'elles conduiront à une hausse de ce montant, elles s'appliqueront dès l'entrée en vigueur. Certaines mesures relatives à la fortune ne concerneront pas les bénéficiaires actuels.

Calendrier

Délai référendaire et mise en œuvre

Le Parlement a adopté la réforme des PC le 22 mars 2019. Aucun référendum n'a été lancé contre cette modification de loi.

Le 29 janvier 2020, le Conseil fédéral a pris connaissance des résultats de la consultation sur les dispositions d'exécution et a approuvé les modifications de l'ordonnance. Il a décidé que la réforme des PC entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

Versions linguistiques de ce document

Hintergrunddokument „EL: Wichtigste Massnahmen im Überblick“
Scheda informativa «PC: panoramica delle principali misure»

Documents complémentaires de l'OFAS

[Réforme des PC : message relatif à la modification de la loi sur les prestations complémentaires](#)

[Réforme des PC : rapport sur les résultats de la consultation](#)

[Montants maximaux pris en compte au titre du loyer : message relatif à la modification de la loi sur les prestations complémentaires](#)

[Montants maximaux pris en compte au titre du loyer : rapport sur les résultats de la consultation](#)

Modifications de l'OPC-AVS/AI

Commentaire

Rapport sur les résultats de la consultation concernant les modifications de l'OPC-AVS/AI

Informations complémentaires

[Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI](#)

Contact

Office fédéral des assurances sociales OFAS

Communication

+41 58 462 77 11

kommunikation@bsv.admin.ch