

*Politique sociale: prestations complémentaires*

## Le débat sur le capital LPP détourne l'attention du vrai problème

Les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI versées en fonction des besoins et destinées à assurer le minimum vital ont fait leurs preuves. Néanmoins, une réforme s'impose. Le Conseil fédéral l'atteste dans son rapport de novembre 2013. Toutefois, ses décisions de principe arrêtées à fin juin ont déclenché un débat émotionnel sur le retrait du capital LPP. Cet aspect marginal ne fait que détourner l'attention du véritable problème. **Par Martin Kaiser**

Le 20 novembre 2013, le Conseil fédéral a publié une analyse détaillée sur l'évolution des prestations complémentaires (PC). En quatre ans, entre 2007 et 2011, les dépenses totales des PC ont progressé d'un bon milliard de francs pour atteindre plus de quatre milliards de francs par an. Cette évolution a amené le Parlement à plancher sur le sujet. Il voulait savoir si les PC étaient en train de dérapier. Oui et non, conclut-il. Le rapport met en évidence trois principaux facteurs de hausse des coûts.

### **Viellissement de la population: véritable générateur de coûts**

Le vieillissement de la société a un impact énorme sur les coûts des EMS et des soins. Cela se reflète dans les PC à l'AVS. Certes, la part des rentiers AVS percevant des PC, de 12 pour cent environ, est stable depuis des années. Elle est même nettement inférieure au moment de l'arrivée à l'âge ordinaire de la retraite. Très souvent, le besoin de PC ne se fait sentir que dans les dernières années de vie, lorsqu'il s'agit d'entrer dans un EMS. Il n'en reste pas moins qu'un taux stable signifie que le nombre de rentiers AVS percevant des PC augmente un peu chaque année et continuera de progresser à l'avenir. Il n'est donc pas étonnant que les dépenses annuelles enregistrent une progression de l'ordre de deux à trois pour cent.

Pour les PC à l'AI, la situation se présente un peu différemment: jusqu'en 2005, le nombre des rentiers AI avec PC a connu une progression annuelle inquiétante de 8 pour cent. C'est la conséquence directe de la politique erronée menée jusqu'il y a quelques années

en matière d'AI. Les jeunes mis à l'AI touchent aussi des PC, parce qu'ils n'ont guère de ressources de la prévoyance professionnelle. C'est pourquoi le taux des rentiers AI au bénéfice de PC se situe au-dessus de 40 pour cent.

Depuis que les révisions de l'AI déploient leurs effets, le taux des bénéficiaires de PC ne s'accroît plus que d'un peu plus de deux pour cent par an. Au total, le vieillissement de la population a été, est et sera un véritable facteur de coûts pour le système des PC. La progression de l'ordre du milliard du compte des PC entre 2007 et 2011 s'explique à raison d'un tiers à peine par le vieillissement de la population.

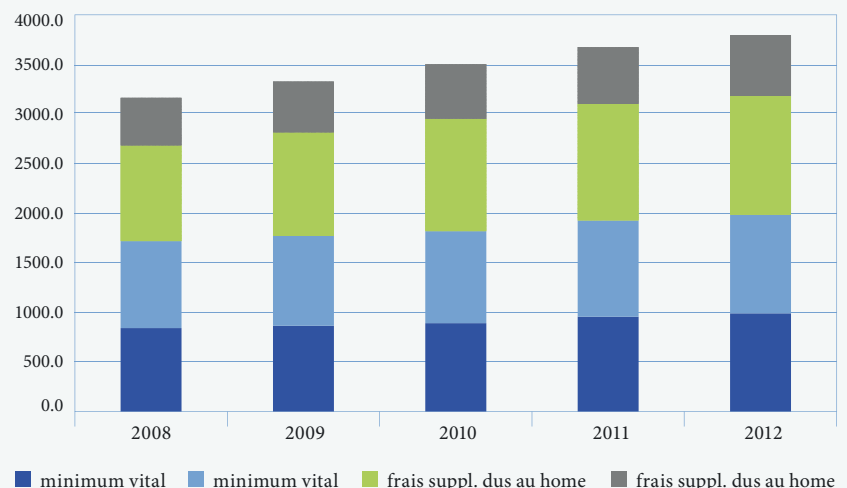
### **Deux pseudo-facteurs de coûts**

En 2008, la nouvelle péréquation financière (NPF) et la réforme de la réparti-

tion des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) ont eu des conséquences marquantes sur les PC. Elles se sont traduites par une flambée des coûts de plus de 13 pour cent en une année. La seule suppression de la limite du montant des PC a induit pour un bon tiers des personnes vivant dans un home une augmentation de leurs PC. L'aide sociale cantonale s'en est trouvée allégée, comme le relève le Conseil fédéral dans son rapport. A cela s'ajoute que la suppression du montant maximum en 2008 s'est traduite par un transfert de plus de 350 millions dans le compte des PC. Sans cette adaptation structurelle lourde de conséquences, la croissance des PC en 2008 n'aurait pas dépassé les deux pour cent.

Depuis le réaménagement du financement des soins en 2011, il existe en

**Évolution des dépenses des PC de 2008 à 2012 (répartition en millions de francs)**



plus un problème de transparence et de pilotage dans ce domaine. Les coûts des PC, de plus de quatre milliards de francs par an, sont constitués pour moitié de ceux des EMS et des soins. Depuis 2011, les cantons disposent d'une bonne marge de manœuvre pour aménager les coûts des EMS et des soins. Le Conseil fédéral a montré dans son rapport du 3 octobre 2013 les différences de réglementation existant dans la mise en œuvre du nouveau financement des soins dans les cantons.

Pour les PC, cela signifie que les coûts des EMS et des soins recensés dans le compte des PC ne sont pas très significatifs. Il s'agit d'une somme qui dépend beaucoup du mode de financement du reste choisi par les cantons. Selon le modèle adopté, les coûts des EMS et des soins représentent un volume plus ou moins important dans le compte des PC. Ainsi, pour cette partie équivalant à pratiquement la moitié du total des PC, les réglementations cantonales se superposent au compte des PC.

Cette solution nuisible à la transparence des PC risque d'entraîner de mauvaises interprétations et des erreurs de pilotage. Si l'on ne connaît pas les coûts totaux des EMS et des soins par canton, les coûts consignés dans les PC perdent leur valeur significative et ces chiffres ne doivent pas être utilisés comme instrument de pilotage.

### Double défi

Le défi est donc double: d'une part, la transparence du compte des PC en matière de financement des EMS et des soins doit être améliorée. D'autre part, le financement des EMS et des soins, découlant directement du vieillissement, est le véritable défi à relever dans le financement des PC, mais pas seulement. Les coûts des PC ne sont que le reflet de l'évolution des coûts des soins des âgés dans son ensemble.

Il s'agit donc de mettre au point des mesures de pilotage efficaces. Ce sont surtout les cantons compétents qui sont mis à forte contribution. Selon les calculs de la Confédération, rien que les coûts du financement des EMS et des soins figurant dans le compte des PC pour la maladie et les handicaps progresseront, à paramètres constants, de



Le vieillissement de la société est aussi un générateur de coûts pour les PC.

quelque 700 millions de francs d'ici à 2020 en raison du vieillissement (total PC: plus un milliard).

### Mesures structurelles

Dans son rapport, le Conseil fédéral avait présenté ce problème central et évoqué la direction de solutions possibles. Entrent dans cette catégorie des propositions comme l'amélioration de la transparence, le désenchevêtrement total des PC ou la réintroduction de la limite de couverture des besoins vitaux au sens étroit. Cela implique d'intenses discussions entre Confédération et cantons. Pour ce qui est du pilotage des coûts d'EMS et des soins, ce sont surtout les cantons qui sont sollicités. C'est à eux qu'il appartient de renforcer les soins ambulatoires et de concrétiser des mesures d'endiguement des coûts.

Cette proposition est plus prometteuse que la solution à première vue séduisante consistant à introduire une assurance des soins étatique obligatoire. Le canton de Thurgovie a mené à ce sujet une étude approfondie dont les conclusions méritent d'être approuvées. Une telle assurance sociale supplémentaire entraînerait encore davantage de problèmes de coordination et de délimitation, mais guère d'incitations à éviter des entrées en EMS pas (encore) nécessaires.

Sur cet ensemble de questions décisives de nature structurelle, l'information du Conseil fédéral sur des Décisions de principe en vue d'une réforme des prestations complémentaires» du 25 juin 2014 ne dit rien. L'éventuel refus du gouvernement d'affronter ces problèmes serait nuisible à l'avenir des PC.

### Mesures ponctuelles

Par ailleurs, le Conseil fédéral a annoncé une série de mesures ponctuelles à discuter. Parmi elles figurent des thèmes tels que l'annulation des montants de fortune exonérés adoptés depuis peu ou la suppression des effets de seuil. Dans le cadre de l'introduction du nouveau financement des soins, cet aspect a provoqué une inutile poussée des coûts des PC de l'ordre de 80 millions de francs par an.

C'est aussi dans ce contexte que peut intervenir le débat sur le retrait des avoirs de la prévoyance professionnelle obligatoire. Il s'agit de peser soigneusement les arguments pour et contre. Cette question a été discutée la dernière fois dans le cadre du rapport sur l'avenir de la prévoyance professionnelle en 2011. La discussion n'a pas apporté de résultats clairs. Même du côté des employeurs, aucune majorité claire ne s'est dégagée pour ou contre le retrait de capital. Il s'agit de procéder à une soigneuse pesée des intérêts qui tienne également compte des exigences entretemps renforcées pour l'octroi d'hypothèques.

### Le rôle clé des cantons

Conclusion: le salut des PC ne réside pas en premier lieu dans les mesures ponctuelles et encore moins dans la question du retrait du capital de prévoyance. L'amélioration de la transparence et de l'applicabilité du système, de même qu'une vision clairvoyante du défi des soins aux âgés sont beaucoup plus prometteurs. ■