



Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI

Evaluation de la politique d'information et de vérification du droit aux prestations

L'essentiel en bref

Les prestations complémentaires (PC) à l'AVS et à l'AI sont entrées en vigueur en 1966 sous la forme d'un régime sensé être provisoire dans l'attente de rentes suffisantes pour la couverture des besoins vitaux. Entre-temps, les PC sont devenues un élément essentiel du premier pilier. Elles viennent en aide là où les rentes et les autres revenus ne suffisent pas à couvrir le minimum d'existence. Il appartient aux intéressés de faire valoir eux-mêmes le droit à ces prestations. La mise en œuvre des PC incombe aux cantons, qui ont en règle générale désigné la caisse cantonale de compensation en qualité d'organe compétent. Font exception à cette règle les cantons de Bâle-Ville, Genève et, en partie, Zürich. Les communes ou les agences communales AVS ont un rôle important qui varie suivant les cantons. La Confédération surveille la mise en œuvre du régime et veille à ce que les subventions octroyées le soient à bon escient. Selon les chiffres de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), on recensait 235'000 bénéficiaires de PC à fin 2004. Ce nombre équivaut à 14,6% de l'effectif des rentiers de l'AVS et de l'AI. 50'000 nouvelles demandes de PC ont été déposées en Suisse au cours de l'année 2004, dont les deux tiers ont été acceptées.

Les PC sont financées par les ressources fiscales générales de la Confédération, des cantons et, en partie, des communes. La part de la Confédération varie entre 10 et 35%, selon la capacité financière des cantons. Le montant total des dépenses PC s'est élevé, en 2004, à 2,85 milliards de francs, dont 22,5% étaient supportés par la Confédération. La réforme de la péréquation financière (RPT) prévoit toutefois une nouvelle clé de répartition entre la Confédération et les cantons. La Confédération va prendre en charge 5/8 des dépenses des PC concernant la couverture des moyens d'existence généraux. Par contre, les frais supplémentaires relatifs aux homes pour personnes âgées et aux coûts de santé et d'invalidité vont passer entièrement à la charge des cantons. D'après les estimations, la part du financement de la Confédération devrait atteindre environ 30%.

Objet et but de l'évaluation

L'évaluation analyse la politique d'information des organes d'exécution au sein des cantons envers les bénéficiaires de PC. Elle examine aussi la vérification du droit aux prestations, en particulier sous l'angle de l'application et de la portée de la réglementation inhérente à la fortune déterminante dans les cantons. Les résultats doivent servir à répondre à deux interventions parlementaires. Enfin, l'évaluation s'est penchée sur les causes des importantes différences qui existent entre les cantons et les communes quant au nombre de bénéficiaires de PC.

L'évaluation se base sur les résultats d'une enquête écrite menée auprès des organes appliquant les PC, à savoir auprès de 28 organes d'exécution PC (taux de réponse : 100%) et de 1'138 agen-

ces communales AVS (63%), mais également sur un sondage téléphonique auprès de 2'347 personnes âgées de 60 ans et plus. Elle s'appuie en outre sur des interviews, des documents écrits, le registre statistique des PC à l'OFAS, ainsi que sur une analyse multivariée.

L'information fonctionne et le niveau d'information est bon

L'évaluation a démontré que les exigences légales requises en matière d'information étaient prises au sérieux par les organes d'exécution PC et que tous les cantons procédaient à une information régulière. Certaines différences sont observées au plan de l'intensité d'utilisation des divers moyens de communication existants. Les caisses de compensation, les agences communales AVS et les offices AI, mais également des organes d'assistance étatiques, les homes pour personnes âgées ou les homes médicalisés, ainsi que Pro Senectute et Pro Infirmis, s'avèrent être des organes d'information essentiels en matière de PC. Près de 90% des personnes sondées par téléphone ont déjà entendu parler des PC. Force est dès lors de conclure que ce cercle de personnes reçoit les informations PC.

La population est informée par les canaux les plus divers. Les organes PC informent par écrit lors des premières décisions de rentes AVS et AI. Le reste de la population est informé en première ligne par la presse. Les agences AVS informent pour leur part par la diffusion d'articles dans la presse locale, mais également au moyen d'affiches. Internet est lui aussi devenu un vecteur important d'information. Une autre source d'information de premier ordre pour les bénéficiaires potentiels de PC est constituée par le cercle de la famille, des proches et des amis.

Il est parfois difficile de vérifier le droit aux prestations

En principe, on fait confiance aux données fournies par les demandeurs de PC. Il n'en demeure pas moins que le dépôt d'une première demande de PC fait l'objet, par l'organe PC, d'examen approfondis. Le processus de traitement et d'examen des demandes est très similaire d'un canton à l'autre, les nouvelles demandes faisant l'objet d'un examen plus attentif que les cas soumis aux révisions périodiques. Les plus grosses difficultés ont trait au rassemblement des données concrètes du cas d'espèce ainsi qu'aux appréciations inhérentes à une modification du degré des soins requis, aux biens immobiliers à l'étranger, au droit éventuel à des rentes, au calcul du revenu hypothétique, aux prétentions LPP, sans occulter tout le chapitre lié aux successions. Il peut arriver que des biens ou des valeurs non déclarés par les demandeurs de PC restent ignorés des organes PC et ne peuvent donc être vérifiés. Un potentiel d'amélioration existe toutefois au niveau de l'échange des informations ou de la disponibilité des données entre tous les organes concernés par la procédure de demande. Le nombre des abus en matière de PC varie, selon les estimations des 1'166 organes PC, de 0 à 5% de la totalité des cas PC.

Les actes de dessaisissement jouent un rôle mineur

Lors d'une nouvelle demande, l'organe PC doit examiner si des éléments de revenu ou de fortune (p. ex. donations entre vifs, avances d'hoiries, renonciation à un héritage, à l'exercice du droit à une rente, à des prestations d'entretien du droit de la famille, ainsi qu'à des droits d'habitation ou d'usufruit) ont été dessaisis. L'enquête écrite menée auprès des organes PC démontre qu'il est question d'un dessaisissement dans environ 10% des demandes PC déposées. L'examen y relatif est opéré sur la base de données fiscales et si possible rétroactivement lorsqu'une telle opération paraît indiquée. On observe des différences entre les cantons au niveau des périodes contrôlées.

Il y a très peu d'informations concernant les demandes rejetées

Faute de données détaillées sur les demandes rejetées, il n'est guère possible de savoir en vertu de quels critères et dans quelle ampleur des demandes PC ont été rejetées. Cela étant, les marges de manoeuvre laissées aux cantons en matière de franchises sur les immeubles ou de taux d'imputation de la fortune des bénéficiaires de rentes AVS et AI vivant dans un home ou dans un hôpital aboutissent à des calculs PC différenciés. Aucune fortune n'est prise en compte pour environ 75% des bénéficiaires de PC. Environ 10% des demandeurs de PC font état d'une propriété foncière et 40% d'entre eux obtiennent une PC. Comparé au taux général d'acceptation des nouvelles demandes qui s'élève à deux tiers, ce taux est donc plus faible.

Le nombre de bénéficiaires de PC est influencé avant tout par des facteurs structurels

L'analyse démontre que si la politique d'information mise en oeuvre par les organes PC, de même que les autres facteurs PC spécifiques examinés (dispositions relatives à la fortune à prendre en compte et clé de financement des PC), jouent un rôle significatif d'un point de vue statistique, ils n'influencent que modérément le nombre de bénéficiaires de PC. D'autres facteurs, comme les conditions-cadre d'ordre structurel ou la situation démographique, jouent un rôle bien plus significatif. Les facteurs d'influence les plus marquants sont toutefois la part des rentiers étrangers (en raison, probablement, d'années de cotisations AVS manquantes et de revenus déterminants plus bas), les parts variables de rentiers poursuivant l'exercice d'une activité lucrative, la proportion de logements en propriété, ainsi que le taux d'imposition et le niveau des revenus dans les cantons et les communes. Les variations au niveau du taux de bénéficiaires s'expliquent également par d'autres facteurs qui n'ont pas pu être pris en compte, ou d'autres raisons plus aléatoires encore.

Les organes PC estiment que le taux de non-perception des PC est bas

Le taux de non-perception des PC est constitué par le pourcentage des ayants droit potentiels aux PC qui ne font pas valoir leur droit y relatif. Les organes PC évaluent ce taux à 6% en moyenne (il est nettement plus bas chez les pensionnaires de home que chez les personnes vivant à domicile). Le taux de non-perception de 33%, établi par une étude du Fonds national de 1997, paraît exagéré au regard de l'évaluation ici menée. Les causes principales de non-perception de PC résident avant tout dans le sentiment de ne pas avoir besoin de telles prestations, mais aussi dans le souci à ne pas vouloir faire état de sa situation personnelle et financière vis-à-vis des autorités publiques. Les résultats des sondages téléphoniques confirment les appréciations des organes PC.

Recommandations

Les résultats de l'évaluation mènent aux cinq recommandations suivantes à l'attention de l'OFAS:

- Fixation - en collaboration avec la Commission des problèmes d'application en matière de PC - d'un standard minimal pour les tâches d'information qui incombent aux organes PC et autres agences communales AVS
- Fixation d'un taux unique dans tous les cantons d'imputation de la fortune des rentiers AVS et AI vivant dans un home
- Enregistrement au sein du registre des statistiques de l'OFAS des données des demandes de PC rejetées
- Reprise par l'OFAS de contrôles matériels des cas d'espèce PC auprès des organes d'exécution des PC

- Garantie d'un accès automatique des organes PC aux données pertinentes pour l'examen du cas (en particulier les données fiscales).

L'OFAS se prononce contre la fixation de standards minimaux pour l'information, cette responsabilité devant rester, selon lui, au sein des cantons. En outre, l'OFAS craint que les cantons ne s'en tiennent plus qu'à la norme minimale. Quant à la recommandation sur la fixation d'un taux unique d'imputation de la fortune, le récent message concernant la révision de loi sur les prestations complémentaires dans le cadre de la nouvelle péréquation financière prévoit que les cantons conservent la possibilité de fixer différemment ce taux. Le Conseil des Etats a adopté ce projet de révision lors de sa session de printemps 2006, en tant que première chambre consultée. L'OFAS va entreprendre les démarches nécessaires pour mettre en place les trois autres recommandations. L'avis de l'OFAS se trouve à la fin du rapport.

Texte original en allemand