



Message 2015-DSAS-58

25 août 2015

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité

Le présent message est structuré selon le plan suivant:

1. Introduction	1
2. Commentaires des dispositions	2
3. Incidences	3

1. Introduction

Les modifications de la loi du 16 novembre 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (ci-après PC AVS/AI) faisant l'objet du présent message s'inscrivent dans le prolongement de celles présentées dans le cadre du message n° 18 du 7 mai 2007 accompagnant le projet de loi adaptant certaines dispositions de la législation cantonale à la RPT et du message n° 205 du 31 août 2010 accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur les PC AVS/AI. Ces modifications ont été adoptées par le Grand Conseil lors des sessions parlementaires de juin 2007 et de novembre 2010. Elles sont brièvement rappelées ci-dessous. Il est renvoyé aux deux messages précités pour des explications plus détaillées.

Une première modification de la répartition du financement des PC AVS/AI entre l'Etat et les communes est intervenue dans le cadre de la mise en œuvre au niveau cantonal de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Afin que la réforme, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008, soit financièrement neutre pour les communes, un mécanisme de compensation a été mis en place sur la base de la loi du 12 juin 2007 adaptant certaines dispositions de la législation cantonale à la RPT (ROF 2007_066). Une des mesures compensatoires décidées concernait les PC AVS/AI. Elle a consisté en une reprise par l'Etat de la totalité du financement desdites PC et des frais de gestion y relatifs, pour les trois premières années suivant l'entrée en vigueur de la RPT (2008–2010). Les communes prenaient auparavant en charge 25% des coûts en question.

En 2010, il a été jugé opportun de prolonger jusqu'à fin 2015 au plus tard la solution provisoire mise en place en 2008 en matière de financement des PC AVS/AI (loi du 11 novembre

2010, ROF 2010_123). Cette décision était avant tout liée aux incertitudes qui existaient alors quant aux nouvelles législations sur les personnes en situation de handicap et les personnes âgées (Senior+). Ces deux projets se trouvaient dans une phase initiale de préparation. Il ne pouvait être exclu à ce moment-là qu'ils aient, de manière directe ou indirecte, des incidences importantes sur les PC AVS/AI et nécessitent des modifications légales en la matière. La proposition de prolonger le régime provisoire était également justifiée par le fait que le résultat du réexamen des incidences financières de la RPT pour les communes, effectué sur la base des comptes 2008 et 2009, n'était pas de nature à remettre en cause la mesure compensatoire appliquée en matière de PC AVS/AI.

Dans le cadre des discussions parlementaires, la commissaire du Gouvernement a également évoqué le fait qu'une prolongation du régime provisoire de financement des PC AVS/AI faisait sens dans la mesure où l'Association des communes fribourgeoises (ACF) avait exprimé le souhait que l'évaluation des incidences de la RPT sur les communes soit prolongée d'une année, pour tenir compte des résultats de l'exercice 2010, ce qui avait été accepté par le Conseil d'Etat. Le bilan 2010 des incidences de la RPT sur les communes a été effectué comme convenu. Il a confirmé les résultats des bilans 2008 et 2009 et permis de démontrer que les incidences financières de la RPT se sont avérées globalement neutres pour les communes sur les trois premières années d'application du nouveau système. Le Conseil d'Etat en a déduit qu'aucune nouvelle mesure relative à la répartition des tâches entre l'Etat et les communes ne s'imposait alors en raison de la RPT. Cette conclusion a été discutée avec le Comité de l'ACF lors de sa rencontre du 15 juin 2011 avec le Conseil d'Etat et présentée lors de l'Assemblée générale de l'ACF du 5 novembre 2011. Elle a été acceptée par les représentants des communes et n'a donné lieu à aucune demande complémentaire de leur part.

Aujourd'hui, les projets de législation sur les seniors et sur les personnes en situation de handicap sont en phase de finalisation. Le premier a été transmis au Grand Conseil, le second devrait l'être au printemps 2016. Après de nombreuses discussions au sein de l'Etat et avec les divers partenaires concernés, ces deux projets ont été élaborés de manière à ne pas remettre en cause la répartition des tâches entre l'Etat et les communes en matière de PC AVS/AI. Ils ne justifient donc en principe pas de modification des modalités de financement appliquées depuis 2008. Il est à noter toutefois que les nouvelles dispositions légales, qui doivent encore être adoptées par le Grand Conseil, n'entreront selon toute vraisemblance pas en vigueur en 2016, mais plutôt en 2017. Il est même prévu que certaines dispositions découlant du projet Senior+ soient mises en œuvre à partir de 2018.

Au-delà des modifications légales susmentionnées, les domaines de la prise en charge des personnes en situation de handicap et des seniors feront, dès 2015, l'objet de nouvelles analyses dans le cadre du projet de désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes (DETTEC), conformément aux souhaits du comité de pilotage, constitué de représentants de l'Etat, de l'ACF et des Préfectures. Il n'est donc pas exclu que des modifications interviennent encore en la matière dans les années à venir. Ces éventuelles modifications, comme celles qui concernent d'autres domaines retenus pour examen devront être prises en compte dans les réflexions visant à respecter l'objectif de neutralité budgétaire pour l'Etat et les communes poursuivi dans le cadre du DETTEC. La manière d'atteindre cet objectif n'ayant pas été fixée à l'heure actuelle, il convient de garder une certaine flexibilité dans les modalités de financement des diverses prestations concernées, et notamment des PC AVS/AI. Dans cette optique, il paraît préférable de maintenir encore durant quelques années un régime provisoire en la matière.

2. Commentaires des dispositions

2.1. Modalité de financement

Compte tenu des incertitudes qui demeurent quant aux politiques cantonales de prise en charge des personnes en situation de handicap et des personnes âgées (décisions du Grand Conseil sur les modifications légales en cours de finalisation, incidences du DETTEC), le Conseil d'Etat propose de prolonger de trois années le régime de financement provisoire des PC AVS/AI entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008 et confirmé à partir du 1^{er} janvier 2011. Ce régime s'appliquerait ainsi jusqu'au 31 décembre 2018 (**art. 22 al. 1**). Après déduction des subventions fédérales, l'Etat continuerait donc à prendre en charge la totalité du financement des PC AVS/AI et des frais de gestion y relatifs. Les communes resteraient dispensées du 25% des coûts qu'elles devaient assumer jusqu'au 31 décembre 2007. Cette répartition des coûts pourrait être

revue de manière anticipée, en fonction de l'évolution du projet DETTEC notamment.

L'Association des communes fribourgeoises s'est déclarée favorable à cette prolongation du régime transitoire.

2.2. Autres adaptations

Dans le cadre du projet présenté, il est également proposé de simplifier la procédure administrative pour le dépôt des demandes en matière de prestations complémentaires (PC).

Actuellement, les assurés qui souhaitent obtenir un calcul de la prestation complémentaire peuvent déposer une demande auprès du Conseil communal. Depuis l'accès à la plate-forme informatique Fri-Pers et au Gefisc du Service cantonal des contributions, la Caisse AVS a les moyens de vérifier l'exactitude des données des personnes qui déposent une nouvelle requête.

Concrètement, il est prévu que les assurés ne déposent plus leur demande auprès du Conseil communal, mais l'adressent directement à la Caisse AVS (**art. 12 al. 1**). L'Association des communes est favorable à cette modification mais souhaite que les communes reçoivent une copie de la décision ou encore d'autres éléments du dossier. Le Conseil d'Etat réglera cette question dans le règlement d'exécution dans le sens que les communes reçoivent une copie de la décision, mais que la feuille de calcul ne soit obtenue que sur demande motivée.

Il convient de relever par ailleurs que les associations Pro Senectute et Pro Infirmis mettent à disposition maintenant déjà leurs compétences afin d'aider et d'accompagner les assurés pour remplir la demande de PC.

A moyen terme, il est également envisageable que les communes aient accès aux archives électroniques de la Caisse AVS dans le domaine des prestations complémentaires. Cette solution, soutenue par l'ACF, sera également réglée dans le cadre du règlement d'exécution.

Au besoin, la Caisse AVS peut, dans des situations extraordinaires, demander gratuitement des renseignements spécifiques auprès du Conseil communal afin d'instruire correctement les dossiers de prestations complémentaires (**art. 13 al. 2**).

Afin de pouvoir traiter la requête de prestations complémentaires dans les meilleures conditions, il est souhaité que le Service cantonal des contributions (SCC) mette à disposition, par procédure d'appel, les données fiscales nécessaires au calcul de la prestation complémentaire, dans le respect des règles découlant de la protection des données (**art. 13 al. 2bis**). Dans le cadre du calcul de la prestation complémentaire, certains assurés ne transmettent pas tous les éléments fiscaux à la requête initiale et des enquêtes complémentaires,

parfois longues et fastidieuses, sont nécessaires, d'où l'importance d'obtenir les données fiscales directement par le SCC.

Enfin, il convient de profiter de la modification de cette loi pour réparer un manque de concordance entre ses versions française et allemande: l'**article 13 al. 1**, qui prescrit l'obligation pour le bénéficiaire de PC de renseigner les organes compétents sur tout changement dans sa situation personnelle, étend cette obligation au représentant légal ou au tiers à qui la prestation serait versée. Le représentant légal manquait dans la version allemande; il y est introduit.

3. Incidences

Le projet n'a pas d'incidences chiffrables en termes de personnel. Les simplifications proposées au niveau de la procédure administrative pour le dépôt des demandes déchargeront les communes de certaines tâches et en engendreront de nouvelles pour l'Etablissement cantonal des assurances sociales. Compte tenu des développements informatiques, ce dernier devrait toutefois pouvoir absorber le travail supplémentaire avec sa dotation en personnel actuelle.

Dans la mesure où le projet préconise de maintenir la solution de financement actuelle, il n'engendre pas directement de nouvelles conséquences financières. Au cas où la solution de prolongation ne serait pas acceptée, l'article 15 de la loi sur les PC AVS/AI s'appliquerait par contre à nouveau à partir du 1^{er} janvier 2016. Les communes devraient alors reprendre à leur charge 25% des coûts inhérents aux PC AVS/AI. Cela équivaldrait, en se basant sur les chiffres du budget 2015, à une charge annuelle d'environ 25 millions de francs.

Le projet est compatible avec le droit fédéral et européen. Ses incidences en termes de développement durable n'ont pas été évaluées. La loi proposée est soumise au référendum législatif, mais, dans la mesure où elle n'engendre pas de charges véritablement nouvelles pour l'Etat, n'est pas soumise au référendum financier. S'agissant notamment de proroger une disposition transitoire valable jusqu'à fin 2015, la loi entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2016.