

REPOSE DU CONSEIL D'ÉTAT
à l'interpellation Hadrien Buclin et consorts –
Comment favoriser l'accès aux prestations complémentaires pour toutes et tous les ayants droit ?
(23_INT_59)

Rappel de l'intervention parlementaire

Les médias se sont fait l'écho d'une étude menée par la Haute école zurichoise des sciences appliquées en collaboration avec Pro Senectute, selon laquelle environ 230'000 seniors ne toucheraient pas de prestations complémentaires (PC) en Suisse alors qu'ils-elles y ont droit. L'étude précise encore que le taux de personnes éligibles n'ayant pas recours aux PC dans le canton de Vaud serait de 16%. L'enquête souligne de plus que ce phénomène touche en particulier les femmes (environ 20% de la population éligible contre 10% pour les hommes) ainsi que les personnes sans formation post-obligatoire.

Le non-recours aux PC aggrave la pauvreté d'une partie des aîné-es, une problématique qui risque de se renforcer dans le contexte d'inflation actuel, avec tous les effets négatifs qui en découlent : risque accru d'isolement social ou problèmes de santé liés au renoncement à des consultations médicales pour raison financière, entre autres.

L'étude citée ci-dessus identifie plusieurs causes pour expliquer cette absence de recours aux PC. Parmi ces causes, certaines pourraient faire l'objet d'une intervention de l'État, en particulier de la Direction générale de la cohésion sociale, dans le but de favoriser un accès plus large aux PC pour les personnes qui y ont droit. C'est en particulier le cas s'agissant de la méconnaissance du droit aux PC constatée parmi une partie des personnes éligibles, mais aussi de la difficulté d'accomplir les démarches administratives ou encore d'un sentiment de honte d'être catalogué comme une personne à charge de la société.

Une intervention accrue de l'État de Vaud dans ce dossier serait d'autant plus légitime que la Loi fédérale sur les Prestations complémentaires (LPC), en son article 2, donne des compétences aux cantons, en collaboration avec la Confédération, s'agissant de l'octroi des PC.

Dans ces conditions, le soussigné adresse les questions suivantes au Conseil d'État, afin de déterminer quelles actions pourraient être mises en œuvre afin de favoriser l'accès aux PC pour toutes et tous les ayant-droit :

- 1) Le Conseil d'État envisage-t-il une campagne d'information spécifique à l'intention des personnes éligibles aux PC mais qui n'en font pas la demande, afin d'offrir à ces personnes une meilleure information concernant leurs droits à cette prestation ?*
- 2) Compte tenu des difficultés à accomplir les tâches administratives identifiées par l'étude mentionnée ci-dessus, comment l'État pourrait-il améliorer le soutien aux personnes concernées (mise sur pied de permanences hebdomadaires, collaboration accrue avec des associations de retraité-es, etc.) ?*
- 3) Comment le Conseil d'État pourrait-il mieux lutter contre le sentiment de honte parfois lié au recours aux PC, par exemple à travers une campagne d'information telle que celle mise en place dans le cadre du projet « Vaud pour vous » concernant les prestations sociales à Lausanne et visant à « déstigmatiser le recours aux prestations » ?*
- 4) Le programme « Vaud pour vous », récemment annoncé par le Conseil d'État, qui prévoit « une nouvelle démarche axée sur la prévention pour améliorer l'orientation et l'accompagnement de toute personne confrontée momentanément ou durablement à des difficultés sociales ou médico-sociales » contribue-t-il à répondre à la problématique soulevée par cette interpellation ?*
- 5) Le Conseil d'État entend-il intervenir auprès de la Confédération, par exemple à travers la Conférence des directrices et directeurs des affaires sociales, pour que celle-ci soutienne, notamment sur le plan financier, des mesures pour favoriser l'accès aux PC ?*
- 6) Un accès automatique aux PC pour tous les ayants droit serait-il envisageable, moyennant une modification de la LPC que le Conseil d'Etat pourrait suggérer dans le cadre de l'intervention mentionnée à la question précédente ?*

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

Le non-recours aux prestations sociales a donné lieu au niveau international à une littérature abondante, basée tantôt sur des enquêtes quantitatives (notamment pour en déterminer l'ampleur), tantôt qualitatives (notamment pour en identifier les raisons). Les constats généraux qui en ressortent mettent l'accent sur la complexité du phénomène, principalement en raison de la variabilité de ses causes et leur imbrication. Le non-recours ne désigne donc pas un phénomène homogène. Pour estimer son ampleur, il est possible de calculer des taux de non-recours aux différentes prestations sociales. Cela nécessite toutefois d'apparier des données de revenus avec des données de prestations sociales. Le canton de Vaud est un des rares cantons qui s'est doté d'un tel outil anonymisé à des fins statistiques. Ainsi, des travaux sur le non-recours aux prestations sociales ont été initiés pour mieux comprendre le phénomène et se poursuivent afin de suivre son évolution d'année en année. Il importe en revanche de souligner que les résultats doivent être maniés avec précaution car ils découlent d'une modélisation statistique.

En Suisse, les taux de non-recours publiés dans la littérature se situent majoritairement dans la fourchette 20%-35%. Dans le canton de Vaud, les analyses originales conduites par la Direction générale de la cohésion sociale (ci-après DGCS) et Statistique Vaud (ci-après Stat Vaud) parviennent globalement à des taux similaires. S'agissant des PC AVS/AI, le taux de non-recours cantonal était estimé à 26% en 2014. En 2020 - année la plus récente pour laquelle l'indicateur est disponible - ce taux est stable voire à la baisse par rapport aux résultats de 2014 puisqu'il est estimé à 24%.

Sur 2020, une étude plus approfondie sur le non-recours a été menée par Stats Vaud et la DGCS. Cette étude montre que le taux de non-recours n'est pas uniforme et augmente au fur et à mesure que la prestation complémentaire (PC) potentielle diminue. Ainsi, deux tiers des seniors concerné-e-s ont des revenus ou des éléments de fortune qui leur permettent de couvrir 75% ou plus des dépenses annuelles reconnues par les PC ; dans un tiers des cas, les ressources disponibles couvrent 90% de ces dépenses.

Cela étant, même si elle correspond à un montant relativement faible, une prestation complémentaire n'est jamais anodine pour le budget des ménages concernés, les plafonds de revenus donnant droit au PC AVS/AI étant bas. Faire valoir son droit à une PC AVS peut ainsi se répercuter très positivement sur la qualité de vie des personnes concernées. Il est donc important de comprendre comment mieux atteindre toutes les personnes en non-recours afin de s'assurer qu'il s'agit d'une situation choisie et non subie.

Pour mieux saisir les facteurs liés au non-recours en général, la DGCS a souhaité mener une étude qualitative sur le non-recours et a mandaté à cet effet l'Observatoire des précarités de la Haute école de travail social de Lausanne (HETSL). Les résultats de cette étude, qui porte sur le revenu d'insertion, participeront aux réflexions sur l'adaptation des pratiques aussi dans le domaine des prestations complémentaires, ainsi que sur la pérennisation ou non des mesures et projets décrits ci-après.

Réponse aux questions

- 1) *Le Conseil d'Etat envisage-t-il une campagne d'information spécifique à l'intention des personnes éligibles aux PC mais qui n'en font pas la demande, afin d'offrir à ces personnes une meilleure information concernant leurs droits à cette prestation ?*

La loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC) impose aux cantons d'informer les ayants droit potentiels de manière adéquate. La loi vaudoise d'application de la LPC donne au Conseil d'Etat le mandat d'informer la population sur l'existence des prestations complémentaires. Son règlement délègue cette compétence à la Caisse vaudoise de compensation AVS (ci-après la CCVD).

Dans le cadre de ce mandat, la CCVD informe la population sur les PC à l'AVS/AI par son site Internet ainsi que par la mise à disposition de notices et d'affiches dédiées. Un chatbot permet de guider la personne vers les informations utiles. Les formulaires de contact en ligne et le Service relations clients de la CCVD permettent en outre de conseiller et de répondre à toute question spécialisée. D'autres canaux d'information, comme les journaux officiels, les annonces dans des quotidiens et les affiches dans les communes sont également employés.

Il faut d'autre part préciser que les Directives fédérales concernant les rentes (DR) imposent aux Caisses AVS de signaler l'existence des PC dans leurs décisions de rentes. Ainsi, la CCVD, sur toute nouvelle décision de rente, indique qu'il est possible de solliciter les PC en cas de difficulté à couvrir les besoins vitaux et oriente les personnes vers l'agence d'assurances sociales (AAS) du domicile pour toute information utile. Cette information est communiquée au minimum tous les deux ans, en même temps que l'adaptation des rentes.

En outre, les 36 agences d'assurances sociales, qui couvrent l'ensemble du territoire vaudois, sont à disposition pour un conseil personnalisé sur les prestations complémentaires et, le cas échéant pour déposer une demande. Les agences jouent aussi un rôle actif et lorsqu'un-e assuré-e s'y rend, par exemple pour déposer une demande de rente AVS ou de subside, les personnes sont informées sur le dispositif et le potentiel droit aux PC est évalué si elles le souhaitent ; si la personne peut prétendre aux PC, la liste des justificatifs à fournir lui est remise et un rendez-vous est fixé afin de remplir la demande PC et constituer le dossier.

Dans ce contexte, il sied de relever que dans sa réponse du 23 août 2023 à la motion de Gysi Barbara (23.3571 « Garantir un accès égalitaire aux prestations complémentaires à tous les retraités »), le Conseil fédéral considère que les cantons assument leur mandat d'information de manière active et complète, avec la collaboration des organes cantonaux PC, des agences AVS dans les communes et des services de consultation sociale proposés par Pro Senectute ou Pro Infirmis. Il estime en outre que les bénéficiaires de rentes AVS et AI sont, en général, correctement et régulièrement informé-e-s de leurs droits. Bien que la mise en œuvre du mandat d'information soit satisfaisante aux yeux du Conseil fédéral, il s'est dit prêt, dans le cadre de l'exercice de sa surveillance (art. 28, al. 1, LPC), à évaluer les procédures existantes dans les cantons et à examiner dans quelle mesure il est possible de les améliorer. Une identification proactive des ayants droit potentiels des PC lui paraît toutefois difficilement réalisable et très coûteuse, notamment en raison de la complexité des conditions personnelles et économiques ouvrant droit à ces prestations. Il estime que seules les données fiscales cantonales permettraient de connaître la situation économique des bénéficiaires de rente. Or, l'exploitation et le traitement de ces données relèvent de la compétence des cantons, raison pour laquelle le Conseil fédéral ne souhaite pas leur imposer de prescriptions en la matière.

A l'heure actuelle, aucune disposition spécifique n'existe dans la législation vaudoise et plus particulièrement dans la LVPC pour la transmission d'informations ciblées s'agissant des ayants droit potentiels PC.

2) *Compte tenu des difficultés à accomplir les tâches administratives identifiées par l'étude mentionnée ci-dessus, comment l'État pourrait-il améliorer le soutien aux personnes concernées (mise sur pied de permanences hebdomadaires, collaboration accrue avec des associations de retraité-es, etc.) ?*

Dans le Canton, les agences d'assurances sociales ont pour mission d'aider la population pour toutes les demandes de prestations d'assurances sociales et de répondre à toute question en la matière. Comme décrit ci-dessus, leur mandat comprend également l'accompagnement au regard des demandes PC. Les agences sont rattachées aux Régions d'action sociale et réparties dans tout le canton.

En outre, le Canton, par la DGCS, dispose de conventions de subventionnement avec Pro Senectute Vaud et Pro Infirmis pour leurs prestations de conseil social gratuit à la population, respectivement pour les personnes en âge AVS et pour les personnes en situation de handicap en âge AI. Les subventions cantonales pour ces deux entités complètent celles de l'OFAS. Dans le cadre des consultations sociales, les assistant-e-s sociaux-ales analysent la situation financière des personnes concernées et font une détection systématique du droit aux PC lors des premiers entretiens. Ils/elles les accompagnent, cas échéant, dans les démarches ainsi que vers d'autres types de prestations (contribution d'assistance, bonification pour tâches d'assistance, allocation pour impotent par ex). En 2023, Pro Infirmis Vaud a suivi près de 3500 personnes. Pro Senectute Vaud a suivi 4200 personnes, dont presque 60% bénéficient des prestations complémentaires.

Les centres médico-sociaux vaudois (CMS), par leurs assistant-e-s sociaux-ales, détectent et évaluent également les droits aux PC des client-e-s suivi-e-s et les accompagnent ensuite dans les démarches utiles. Ils informent également la personne et le réseau de l'importance de déposer une demande de PC avant l'entrée en EMS. En cas de droit aux PC, ces différentes entités soutiennent les client-e-s pour faire valoir leurs droits aux remboursements des frais de maladie dans le cadre des PC. Enfin, d'autres assistant-e-s sociaux-ales, lié-e-s au CHUV ou à la ligue pulmonaire, notamment, peuvent soutenir ces démarches.

Concernant l'information sociale au sens plus large, on mentionnera en outre que le point Info Seniors de Pro Senectute et la plateforme Info Seniors informent les visiteurs-euses sur les droits aux PC et les orientent vers les soutiens utiles. Certaines communes transmettent des informations concernant le droit aux prestations lors d'événements réunissant les nouveaux-elles retraité-e-s, via des fascicules ou font encore figurer sur leur site internet, les informations utiles.

Le Conseil d'Etat tient à souligner que les questions de l'accès équitable aux prestations socio-sanitaires et la lutte contre la pauvreté des seniors ont été inscrites dans le plan de mesures de la politique cantonale de la vieillesse Vieillir2030 (www.vieillir2030.ch). Dans ce cadre, la mesure 9 prévoit de « mener une étude quantitative et qualitative du recours et du non-recours aux prestations complémentaires de l'AVS et proposer des mesures spécifiques visant à améliorer l'accès à ces dernières ». Comme mentionné plus haut, l'étude quantitative a déjà été menée. Quant à l'étude qualitative sur les PC, il s'agira de déterminer si l'étude qualitative sur le non-recours

au RI mandatée par la DGCS est insuffisante. On peut en effet s'attendre à ce que les conclusions de cette dernière soient transférables au domaine des PC et permettent de développer des actions en la matière.

A ce propos, le projet pilote mis en œuvre par AVIVO Vaud dans le cadre de Vieillir2030 peut déjà être mentionné. L'association, qui propose des permanences impôts sur mandat du Canton, dispose de compétences spécifiques pour repérer d'éventuelles situations de non-recours aux prestations sociales. Ainsi, une cinquantaine de droits potentiels à différentes prestations - dont les PC AVS/AI - ont déjà pu être identifiés et les personnes concernées ont été accompagnées dans leurs démarches ou orientées vers les organismes spécialisés. Le projet sera reconduit pour une année, puis évalué en vue d'une éventuelle pérennisation.

- 3) *Comment le Conseil d'État pourrait-il mieux lutter contre le sentiment de honte parfois lié au recours aux PC, par exemple à travers une campagne d'information telle que celle mise en place dans le cadre du projet « Vaud pour vous » concernant les prestations sociales à Lausanne et visant à « déstigmatiser le recours aux prestations » ?*

Dans le cadre du programme « Vaud pour vous », le Service social de Lausanne (SSL) a développé un projet de campagne de communication grand public. Le programme « Vaud pour vous » rassemble 11 projets pilotes qui visent à favoriser l'accès aux prestations sociales et à prévenir la détérioration des situations. Un mandat d'évaluation pour l'ensemble des projets a été confié à la HETS-FR. Cette évaluation devra permettre d'identifier les approches qui, testées localement, auront apporté des effets favorables et démontré leur potentiel de transposition au niveau cantonal. Afin de déstigmatiser l'accès aux prestations, différentes approches sont testées, tels que le recours aux pairs agriculteurs-trices pour favoriser les demandes d'aide auprès d'une population qui pourrait avoir un regard critique sur ces soutiens ou encore la création de nouveaux espaces d'accueil sans condition et sans connotation « sociale » tels que les projets « Riviera pour vous » et « Thé à l'info ».

- 4) *Le programme « Vaud pour vous », récemment annoncé par le Conseil d'État, qui prévoit « une nouvelle démarche axée sur la prévention pour améliorer l'orientation et l'accompagnement de toute personne confrontée momentanément ou durablement à des difficultés sociales ou médico-sociales » contribue-t-il à répondre à la problématique soulevée par cette interpellation ?*

Le Conseil d'Etat confirme que les prestations développées dans le cadre du programme « Vaud pour vous » répondent toutes à l'objectif de détecter les situations le plus tôt possible pour éviter qu'elles ne se détériorent et d'orienter les personnes vers les prestations auxquelles elles ont droit. Par ailleurs, deux projets ciblent tout particulièrement le public senior afin de les accompagner dans les périodes de transition complexe (Projet Phase de l'EPER) et aller à la rencontre des personnes isolées ou vulnérables pour répondre à tout besoin d'information (Projet de relais d'information citoyen de proximité de Pro Senectute Vaud).

- 5) *Le Conseil d'État entend-il intervenir auprès de la Confédération, par exemple à travers la Conférence des directrices et directeurs des affaires sociales, pour que celle-ci soutienne, notamment sur le plan financier, des mesures pour favoriser l'accès aux PC ?*

Dans le cadre de sa réponse à la motion Fehlmann Rielle Laurence (23.4270 « Rendre les prestations complémentaires plus accessibles! »), ainsi qu'à la motion Gysi Barbara (23.3571 « Garantir un accès égalitaire aux prestations complémentaires à tous les retraités »), le Conseil fédéral a déjà eu l'occasion de rappeler les différents instruments à disposition des cantons qui sont chargés de l'organisation et de la mise en œuvre des prestations complémentaires pour assurer une information active auprès de tous-toutes les rentiers-ières et indépendamment de leur situation personnelle, et passive, par le biais de canaux de communication plus larges. Le Conseil fédéral estime que le mandat d'information est ainsi satisfait. Le Conseil fédéral a néanmoins annoncé que dans le cadre de l'exercice de sa surveillance (art. 28, al. 1 de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI [LPC] ; RS 831.30), il entendait engager une étude afin d'évaluer les procédures existantes dans les cantons et d'examiner dans quelle mesure il est encore possible de les améliorer. Il a également indiqué que cet examen pourrait s'étendre à d'éventuelles mesures de simplification des procédures.

Compte tenu des travaux en cours au niveau fédéral et des éléments susmentionnés, le Conseil d'Etat estime qu'il n'y a pas lieu d'intervenir à ce stade auprès de la Confédération.

- 6) *Un accès automatique aux PC pour tous les ayants droit serait-il envisageable, moyennant une modification de la LPC que le Conseil d'Etat pourrait suggérer dans le cadre de l'intervention mentionnée à la question précédente ?*

A ce stade, il peut aussi être relevé que combien même, par une modification de la LPC, une communication fiscale automatique du service des contributions à la CCVD serait mise en place, le droit aux PC ne pourrait pas être évalué automatiquement pour tous les ayants droit. En effet, l'évaluation du droit aux PC doit pouvoir se fonder sur la situation personnelle au moment de la demande, alors que la dernière taxation d'impôt disponible concerne toujours une période passée. Par conséquent, il est nécessaire que le-la bénéficiaire d'une rente AVS ou AI collabore et transmette les pièces les plus récentes, indispensables à l'évaluation de son droit à des éventuelles PC.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 3 juillet 2024.

La présidente :

Le chancelier :

C. Luisier Brodard

M. Staffoni