



*Date de dépôt : 22 janvier 2025*

## **Rapport du Conseil d'Etat**

**au Grand Conseil sur la motion de Emilie Fernandez, Léo Peterschmitt, Julien Nicolet-dit-Félix, Angèle-Marie Habiyakare, Dilara Bayrak, Caroline Marti, Léna Strasser, Sylvain Thévoz, Xhevrie Osmani, Nicole Valiquer Grecuccio, Cyril Mizrahi, Jean-Charles Rielle, Jean-Pierre Tombola, Caroline Renold, Sophie Demaurex, Diego Esteban pour un service des prestations complémentaires (SPC) qui soit réellement en mesure d'assurer sa mission**

En date du 21 juin 2024, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

*Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :*

- la mission du service des prestations complémentaires (SPC), chargé de couvrir les besoins vitaux des rentiers AVS/AI, des familles de travailleuses et travailleurs à faible revenu ainsi que les chômeuses et chômeurs âgés en fin de droit désirant une rente-pont;*
- les délais d'attente pouvant durer jusqu'à trois mois pour obtenir une réponse après l'envoi d'une première demande et la précarité qui en découle;*
- la complexité des calculs de prestations, plus particulièrement encore en cas de revenus irréguliers ou en présence de gains potentiels ou hypothétiques, qui rendent difficile la compréhension des décisions de prestations qui en découlent. Les effets dommageables de ces incompréhensions pour les ayants droit aux prestations;*

- *les déséquilibres financiers, les indûment perçus qui sont générés par le décalage entre le moment où les réactualisations d'informations sont transmises et celui où elles sont traitées, la précarité et les angoisses qui en résultent pour les bénéficiaires;*
- *la motion 2486-B votée le 18 octobre 2019 demandant une campagne de lutte contre la précarité issue du non-recours;*
- *les politiques d'austérité menées par le Conseil d'Etat et le Grand Conseil qui ont eu pour effet la non-adaptation des effectifs de certains services alors que leur charge de travail augmentait;*
- *la fracture numérique, la pléthore de documents à fournir et la complexité générale des démarches à entreprendre lors d'une demande de prestations complémentaires;*
- *le besoin récurrent pour de nombreux ayants droit, ou futurs ayants droit, d'accéder aux informations et explications nécessaires, voire dans des situations complexes à une prestation de soutien ponctuel;*
- *l'absence d'assistants sociaux dans ce service malgré les recommandations de l'Observatoire de l'aide sociale et de l'insertion (OASI) ainsi que par l'AVIVO au vu des difficultés rencontrées,*

*invite le Conseil d'Etat*

*à mettre tout en oeuvre pour améliorer le délai d'accès aux prestations complémentaires par exemple en formant le personnel du SPC, en menant des campagnes d'information proactives et en considérant une simplification des procédures d'instruction.*

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Déposée le 2 mars 2023, la proposition de motion 2915 comportait 4 invites constituant, aux yeux de leurs auteurs, des pistes de solution destinées à permettre au service des prestations complémentaires (SPC) d'assurer sa mission en faveur des différentes catégories de personnes qui sollicitent des prestations, qu'il s'agisse de rentiers AVS/AI, de familles de travailleuses et travailleurs à faibles revenus ou encore de personnes âgées arrivées en fin de droit à l'assurance-chômage.

Les auteurs de la motion 2915 considèrent en substance que le SPC peine à faire face à une importante augmentation du nombre de bénéficiaires de prestations et que la complexité administrative croissante conduit des personnes à renoncer à déposer une demande de prestations.

Cette motion a été étudiée en commission des affaires sociales (CAS) du 3 octobre au 5 décembre 2023. Le 2 février 2024, la CAS a rendu son rapport<sup>1</sup> à ce sujet.

Lors de la séance du Grand Conseil du 2 mai 2024, cette proposition de motion a été retirée, conformément à l'article 146 de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 (LRGC; rs/GE B 1 01), et reprise immédiatement par M<sup>mes</sup> et MM. Emilie Fernandez, Léo Peterschmitt, Julien Nicolet-dit-Félix, Angèle-Marie Habiyaqare, Dilara Bayrak, Caroline Marti, Léna Strasser, Sylvain Thévoz, Xhevrie Osmani, Nicole Valiquer Grecuccio, Cyril Mizrahi, Jean-Charles Rielle, Jean-Pierre Tombola, Caroline Renold, Sophie Demaurex et Diego Esteban.

En date du 21 juin 2024, le Grand Conseil s'est prononcé sur le rapport de la CAS figurant sous le numéro M 2915-A-R. Cet objet a été adopté avec amendement et renvoyé au Conseil d'Etat. A noter que la M 2915-A-R « pour un service des prestations complémentaires (SPC) qui soit réellement en mesure d'assurer sa mission » ne comporte désormais plus qu'une seule invite à l'intention du Conseil d'Etat, à savoir celle consistant « à *mettre tout en œuvre pour améliorer le délai d'accès aux prestations complémentaires par exemple en formant le personnel du SPC, en menant des campagnes d'information proactives et en considérant une simplification des procédures d'instruction* ».

---

<sup>1</sup> Rapport de majorité de André Pfeffer et rapport de minorité de Sylvain Thévoz.

Le Conseil d'Etat se propose d'examiner ci-dessous les différents aspects qui sous-tendent la M 2915-A-R. Il énoncera également les pistes à envisager et/ou à renforcer ainsi que ses conclusions sur cet objet.

## **1. Des actions de communication et de sensibilisation en faveur des usagères et usagers**

L'une des pistes permettant d'améliorer l'accès aux prestations complémentaires cantonales consiste à dispenser aux personnes concernées des informations leur permettant de faire valoir leurs droits.

Sous l'angle légal, il importe de rappeler que les assureurs et les organes d'exécution des diverses assurances sociales sont tenus de renseigner les personnes intéressées (art. 27, al. 1, de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales, du 6 octobre 2000 (LPGA; RS 830.1)).

A cet égard, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de relever, à l'appui de sa réponse du 28 août 2024 à la QUE 2098<sup>2</sup>, que le contenu du devoir de conseil de l'assureur, qui a été précisé par la jurisprudence, dépend de la situation concrète dans laquelle se trouve la personne intéressée telle qu'elle est reconnaissable par l'administration<sup>3</sup>. Toutefois, l'obligation prévue par la disposition légale précitée peut, selon le Tribunal fédéral, être respectée par la mise à disposition de brochures, de fiches, d'instructions et d'autres notices. Tel est le cas à Genève, où tant le SPC que les caisses de compensation AVS utilisent, en sus des réponses apportées dans des situations individuelles, différents canaux de communication tout au long de l'année, seuls ou en partenariat avec d'autres entités.

Dans ce contexte, différents moyens ont été mis à disposition des personnes concernées pour mieux les informer de leur éventuel droit aux prestations complémentaires AVS/AI et leur permettre de bénéficier, le cas échéant, d'un soutien dans le cadre de leurs démarches administratives<sup>4</sup> :

- des informations sont accessibles sur le site Internet du SPC, afin de guider les personnes concernées dans leurs démarches. Deux vidéos informatives sur les prestations complémentaires fédérales (PCF), concernant les personnes vivant à domicile, respectivement celles vivant en institution, et réalisées par le centre d'information AVS/AI de la Confédération, peuvent également être visionnées, en suivant le lien

---

<sup>2</sup> La QUE 2098 portait sur la question de l'accès aux prestations complémentaires et les pratiques cantonales en matière d'information et de demandes.

<sup>3</sup> Arrêt 9C\_721/2009 du 20 avril 2010, consid. 4.3. et les références.

<sup>4</sup> Ces éléments ont également été énoncés dans le cadre de la réponse du Conseil d'Etat à la QUE 2098.

<https://www.ge.ch/prestations-complementaires-avs/ai>. Un monitoring des commentaires laissés sur le site par les usagères et usagers est par ailleurs régulièrement effectué afin d'affiner et/ou d'adapter les informations fournies;

- un flyer d'information « Connaissez-vous les prestations complémentaires », qui résume de manière très simplifiée les conditions pour prétendre aux prestations complémentaires et les démarches nécessaires pour y accéder, a été édité dès fin 2023 par le SPC. Ce flyer est joint à chaque nouvelle décision de rente par la caisse cantonale genevoise de compensation (CCGC) et la caisse interprofessionnelle AVS de la Fédération des entreprises romandes (FER CIAM). Il est également mis à disposition des personnes qui s'adressent aux associations caritatives pouvant leur apporter un soutien social (Caritas, Centre social protestant, Croix-Rouge genevoise, etc.);
- les communes assurent des tâches de proximité qui comprennent l'information, en faveur des personnes âgées, sur les prestations existant au plan cantonal ou au plan fédéral (art. 4, al. 2, lettre d, de la loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton (1<sup>er</sup> train), du 18 mars 2016 (LRT-1; rs/GE A 2 05), et art. 10, al. 2, du règlement sur les prestations de soutien aux personnes âgées délivrées par les communes, en application de la loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton (1<sup>er</sup> train), du 19 octobre 2022 (RPSPA-LRT-1; rs/GE A 2 05.03)). Plusieurs communes ont ainsi conclu des conventions de collaboration avec des organisations publiques ou privées (par ex. Pro Senectute), pour déléguer tout ou partie de cette prestation destinée à la population âgée. Dès 2025, le soutien des communes sera encore renforcé, avec l'entrée en vigueur de la loi sur l'aide sociale et la lutte contre la précarité, du 23 juin 2023 (LASLP; rs/GE J 4 04), qui précise, à son article 8, le rôle des communes pour faciliter l'accès aux prestations, le renforcement de la détection précoce et la réduction du phénomène du non-recours;
- des permanences sont assurées par le SPC dans le cadre du bureau d'information sociale (BiS), afin de renseigner les personnes sur leurs droits et/ou les modalités liées au dépôt de leur dossier (cf. infra ch. 4);
- des séances d'information sont organisées chaque année par le centre d'animations pour retraité-e-s (CAD), à destination des seniors du canton (entre fin 2018 et 2023, ce sont pas moins de 13 séances qui ont permis de toucher 895 personnes);

- des séances d'information sont ponctuellement mises en place à la demande de partenaires, comme par exemple, ces derniers mois, en faveur de l'Entraide protestante suisse (EPER) pour des communautés d'origine allophone, en l'occurrence lusophone et albanophone, avec des partenaires qui traduisaient questions et informations au besoin;
- un nouveau formulaire de demande, plus lisible et plus simple, a été élaboré suite à des échanges avec les partenaires;
- une liste des documents à fournir pour accompagner la demande, ainsi que des instructions pour obtenir certains justificatifs, ont également été mises à disposition sur les pages du site Internet de l'Etat de Genève concernant les prestations complémentaires AVS/AI et distribuées aux partenaires.

## **2. Des actions de communication et de formation à l'intention des partenaires externes**

Différents moyens ont également été mis à disposition des partenaires qui accompagnent les personnes concernées, afin qu'ils puissent mieux les informer de leur éventuel droit aux prestations complémentaires AVS/AI et leur apporter un meilleur soutien dans leurs démarches administratives :

- des formations sur les prestations complémentaires AVS/AI, destinées aux professionnelles et professionnels, sont régulièrement données au sein du centre de formation de l'Hospice général;
- des formations spécifiques, destinées à divers services et organisations qui en font la demande, sont également régulièrement dispensées par le SPC;
- diverses réunions avec les partenaires sont également planifiées à intervalles réguliers par le SPC, pour donner des informations concernant des changements légaux, de procédures ou de pratiques, répondre à des questions et expliquer contraintes et bonnes pratiques. Le SPC se réunit ainsi tous les 3 mois avec l'antenne SPC de l'Hospice général, et périodiquement avec les représentantes et représentants des services sociaux des communes genevoises, avec les institutions et associations œuvrant pour les aînées et aînés, regroupées au sein d'un « pôle seniors », et avec les institutions et associations actives dans le domaine du handicap, regroupées au sein d'un « pôle handicap »;
- une première version du bulletin des questions fréquentes des partenaires concernant les prestations complémentaires AVS/AI et les prestations complémentaires familiales a été réalisée et distribuée aux partenaires en octobre 2022. Ce bulletin est réactualisé chaque année, avec de nouveaux

éléments et des modifications ou pour répondre à de nouvelles demandes récurrentes. Les points traités sont tirés des questions posées au SPC au travers d'une adresse courriel spécifique pour les partenaires et des questions posées lors de diverses séances;

- des documents d'aide à la compréhension des décisions et des plans de calculs de prestations complémentaires AVS/AI, expliquant les différentes prises en compte selon chaque situation, rubrique par rubrique, ont récemment été réalisés et diffusés auprès des partenaires et sur le site Internet de l'Etat. Ces documents sont déclinés en 4 versions : personne seule « à domicile », bénéficiaire en institution, couple marié et bénéficiaire(s) avec enfant(s).

### **3. De la simplification de la procédure d'examen d'une demande de prestations**

Le Conseil d'Etat est conscient que le dépôt d'une demande de prestations complémentaires n'est pas aisé, car il implique pour la personne assurée qu'elle réponde à plusieurs questions et fournisse un certain nombre de pièces justificatives à l'appui de sa demande. Une telle démarche peut s'avérer compliquée pour certaines personnes peu familières de l'accomplissement de tâches administratives. Elle peut également se révéler plus délicate, lorsque ces personnes disposent de ressources financières limitées. Leur demande doit donc pouvoir être traitée dans un délai adéquat, afin d'éviter aux personnes concernées de devoir recourir, le cas échéant, à l'aide sociale.

Ayant déjà fourni des réponses à ce sujet dans sa réponse à la question écrite ordinaire Q 4009, intitulée « *Les lenteurs de l'administration doivent-elles ralentir le versement des prestations ?* », le Conseil d'Etat rappellera que, pour tenir compte de ces situations tout en laissant aux organes d'exécution des prestations complémentaires le temps nécessaire pour établir le calcul de la prestation complémentaire annuelle, l'article 21, alinéa 1, de l'ordonnance fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, du 15 janvier 1971 (OPC-AVS/AI; RS 831.301), prévoit que, en règle générale, la décision concernant l'octroi d'une prestation et son montant doit être rendue dans un délai de 90 jours à compter de la réception de la demande de prestation complémentaire annuelle.

Selon les statistiques recueillies auprès du SPC, ce délai est non seulement respecté, mais il est même resté stable ces dernières années. En effet, dès lors que le dossier était complet, le SPC a rendu une décision dans un délai moyen de 19 jours pour les situations impliquant de procéder à un calcul « à domicile » (21 jours en 2022), et dans un délai moyen de 23 jours

pour celles impliquant de procéder à un calcul « en établissement » (établissement médico-social ou établissement pour personnes en situation de handicap) (17 jours en 2022).

Il importe également de relever que, au cours des 5 dernières années, le SPC a réussi à augmenter de 15% sa capacité de traitement des nouvelles demandes : 3 480 nouvelles demandes ont ainsi été traitées en 2024, contre 3 034 en 2020, et ce en parallèle d'une augmentation de 20% du volume de nouveaux dossiers entrants (3 936 en 2024 contre 3 261 en 2020).

Tendre vers une simplification des démarches implique l'adoption de mesures pragmatiques et concrètes, destinées à faciliter les relations entre l'administration et ses usagères et usagers. Elle peut passer par exemple par le développement de l'administration en ligne, bien que l'accomplissement de telles démarches puisse impliquer des difficultés pour les personnes concernées. Dès lors, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il importe avant tout de mieux informer la population, afin que les prestations concernées soient plus accessibles à toutes et tous.

Par ailleurs, des réflexions sont en cours au sein du service concerné, afin de gagner encore en efficience et en simplicité. Il s'agit, par exemple, de la mise en place d'un traitement en 2 temps des nouvelles demandes, le premier temps visant à identifier rapidement les personnes ne remplissant pas les conditions d'accès, de manière à concentrer les ressources dans un second temps sur les dossiers pour lesquels une instruction plus poussée doit être menée.

D'autre part, des contacts ont également été pris auprès d'autres entités (par ex. la centrale du 2<sup>e</sup> pilier), pour identifier les informations qui pourraient être obtenues sans avoir besoin de solliciter les usagères et usagers, ceci avec pour objectif de simplifier leurs démarches.

Enfin, s'agissant du renforcement de la cyberadministration au plan cantonal, le Conseil d'Etat rappelle que le développement en cours de l'application du principe « *once only* » et la refonte complète des systèmes d'information et de communication du domaine de l'action sociale permettront, à terme et moyennant le consentement des personnes concernées, un échange facilité d'informations et de documents qui soulagera les procédures tant du côté des usagères et usagers que des services de l'administration cantonale.



#### 4. De la lutte contre le non-recours aux prestations

Dans son programme de législature 2023-2028, le Conseil d'Etat s'est engagé à renforcer l'accès aux droits, afin qu'une orientation et une coordination sociales efficaces soient mises en place.

Le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion 2486<sup>5</sup> s'est attaché à détailler les différentes mesures mises en œuvre pour lutter contre le non-recours. Aussi s'agit-il seulement ici de rappeler et de compléter certains éléments.

Sur proposition du canton, les partenaires institutionnels et associatifs qui portent le BiS ont décidé de pérenniser la permanence sociale de premier recours, ouverte en novembre 2020, dans le contexte de la crise sanitaire provoquée par le COVID-19. Depuis le 14 septembre 2023, c'est dans une arcade située au 3, boulevard d'Yvoy, dans le quartier de la Jonction, que le BiS a ouvert ses portes à l'ensemble de la population. Sur place et sans rendez-vous, les mardis (10h00-14h00) et jeudis (16h00-19h00), toute personne peut obtenir une information sociale de base, une aide pour bénéficier de prestations ainsi qu'une orientation vers l'organisme le plus adéquat pour répondre à sa demande ou à son besoin. Fidèle à son objectif de favoriser l'accès aux prestations et de lutter contre le non-recours, la permanence assure la confidentialité et les personnes se voient garantir l'anonymat lors de leur contact avec les professionnelles et professionnels présents sur place.

Depuis son lancement, la force du BiS réside dans la mise en réseau de différents services et organismes délivrant des prestations. Ce travail interinstitutionnel, qui a vocation à s'approfondir avec le temps, permet de prévenir la précarité en identifiant les prestations activables en fonction de la situation spécifique de chaque personne.

En matière de non-recours, et plus particulièrement s'agissant de l'accès aux prestations complémentaires, il importe de relever qu'un projet d'étude a été lancé le 10 juin 2024 par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). Ce projet doit examiner la manière dont les informations sur les prestations complémentaires sont fournies dans une sélection de cantons et dont se déroule la procédure de demande. Intitulée « *Accès aux prestations complémentaires : pratiques cantonales en matière d'information et de demande* », cette étude doit également étudier et analyser les procédures appliquées pour les bénéficiaires tant de rentes AI que de rentes AVS qui

---

<sup>5</sup> La motion 2486 invitait le Conseil d'Etat à mettre en œuvre une série de mesures visant à lutter contre le non-recours. Le rapport du Conseil d'Etat est disponible à l'adresse suivante : <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/M02486B.pdf>.

vivent à la maison. Elle devra déterminer si les cantons s'efforcent d'identifier et d'informer de manière ciblée les ayants droit potentiels de prestations complémentaires, sur la base de leurs données fiscales. Enfin, le mandat couvre également une revue de la littérature sur l'état actuel de la recherche relative au non-recours aux prestations complémentaires en Suisse.

Cette étude est actuellement en cours et ses résultats sont attendus pour l'automne 2025. Le canton de Genève figurant parmi les cantons retenus dans le cadre de ce projet, le Conseil d'Etat prendra connaissance avec intérêt de ses résultats afin de proposer, le cas échéant, des pistes d'amélioration dans le dispositif d'information à destination des potentielles et potentiels bénéficiaires de prestations complémentaires de notre canton.

## **Conclusions**

Le renforcement de l'accès aux droits constitue pour le Conseil d'Etat une mesure prioritaire de la législature 2023-2028, laquelle se voit concrétisée progressivement par la mise en place d'une orientation et d'une coordination efficaces.

Ainsi, en sus des nouvelles tâches de proximité assurées par les communes, de nombreuses mesures continuent d'être déployées dans ce sens, tant au niveau des informations transmises directement ou mises à disposition des usagères et usagers qu'au niveau des formations et de la coordination menées par le SPC et ses partenaires. Une simplification de la documentation et des outils d'aide à la compréhension a également été réalisée, en sus de diverses permanences d'information proposées par les entités concernées.

Le SPC poursuit ses efforts en matière de maintien des délais de traitement, tels que prévus dans les bases légales y relatives, et ce malgré l'augmentation croissante du nombre de dossiers, qui va se poursuivre en raison de l'augmentation de la population genevoise, du vieillissement de la population et de la précarisation liée à l'évolution de l'environnement économique.

La difficulté principale, pour le SPC, est toutefois de recevoir un dossier complet. En effet, l'examen de la situation personnelle et financière de la personne assurée nécessite l'analyse de nombreux documents, parfois difficiles à rassembler (par ex. des informations sur une rente étrangère, un extrait du cadastre foncier d'un pays étranger). Ainsi, si la personne assurée a fourni toutes les informations requises et s'est entièrement conformée à l'obligation de collaborer qui lui incombe, le SPC peut intervenir dans un délai relativement court. En revanche, s'il manque des données nécessaires au calcul de la prestation complémentaire, le SPC aura besoin d'un temps

supplémentaire pour traiter le dossier. Ainsi, le délai de traitement global (y compris avec les différents rappels de demandes de pièces) lié à l'instruction d'un dossier a été en moyenne d'environ 4 mois entre la date du dépôt de la demande, la complétion du dossier et le prononcé d'une décision par le SPC.

Les différentes mesures décrites dans le présent rapport visent précisément à améliorer en amont le recueil et l'établissement des informations et des pièces nécessaires à l'instruction des dossiers, de manière à réduire le délai de traitement des demandes de prestations complémentaires. A noter toutefois qu'une avance peut être versée dans l'attente d'une décision, pour autant que la personne assurée se soit entièrement conformée à l'obligation de collaborer qui lui incombe et si le droit à des prestations semble avéré (art. 21, al. 2 OPC-AVS/AI).

Le Conseil d'Etat relève également à cet égard que la refonte complète à venir des systèmes d'information et de communication de l'action sociale ainsi que l'application du principe du « *once only* » permettront, à terme, de limiter les sollicitations des usagères et usagers aux seules informations manquantes, de développer les démarches en ligne et de simplifier ainsi les procédures tant pour les usagères et usagers que pour les services de l'administration cantonale, en réduisant, par voie de conséquence, le délai de traitement des demandes.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite à prendre acte du présent rapport.

#### AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :

Michèle RIGHETTI-EL ZAYADI

Le vice-président :

Thierry APOTHELOZ