



Date de dépôt : 16 octobre 2024

Rapport du Conseil d'Etat
au Grand Conseil sur la pétition pour une prime de solidarité
exceptionnelle de 1 000 francs pour les personnes qui touchent
des prestations complémentaires et/ou l'aide sociale du service
des prestations complémentaires SPC

En date du 22 mars 2024, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une pétition dont le libellé est le suivant :

Près de 20 000 rentières et rentiers AVS/AI dans notre canton vivent avec le strict minimum et doivent compter chaque sou avant de le dépenser.

L'augmentation des prix comme ceux de l'alimentation, les produits de première nécessité, l'électricité, les médicaments, les CFF, les assurances, les cafés-restaurants... pèse lourdement sur le budget des personnes qui vivent le plus chichement dans notre canton. Tout augmente massivement, sauf les rentes et les prestations complémentaires !

L'année 2022 a été excellente pour les comptes du canton qui a enregistré 543 millions de bénéfices (le budget anticipait une perte de 523 millions).

Au moment où de nombreuses revendications surgissent quant à l'utilisation des bénéfices, les soussigné.es demandent au Grand Conseil et au Conseil d'Etat d'agir dans les meilleurs délais pour accorder aux bénéficiaires des prestations complémentaires une prime exceptionnelle de 1000 francs.

N.B. 4119 signatures
M. Ueli Leuenberger
Président
AVIVO
Rue du Grand-Billard 25
Case Postale 155
1211 Genève 8

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Déposée le 22 juin 2023, la pétition 2174 porte sur l'octroi d'une prime de solidarité exceptionnelle de 1 000 francs pour les personnes qui touchent des prestations complémentaires (PC) et/ou l'aide sociale du service des prestations complémentaires (SPC).

Le dépôt de cette pétition a suivi l'annonce¹ faite par le Conseil d'Etat, le 30 mars 2023, au sujet des comptes 2022 de l'Etat de Genève, lesquels se sont soldés par un excédent de revenus de 727 millions de francs. Il a été expliqué à cette occasion que le bénéfice enregistré était avant tout dû à des revenus fiscaux hors norme, provenant des impôts tant des personnes morales que physiques (+1 761 millions de francs par rapport au budget). Malgré les crises majeures qui ont marqué la législature 2018-2023, l'équilibre des finances publiques à plus long terme a été privilégié afin notamment de faire face aux enjeux futurs.

Conscient que l'annonce précitée a pu faire naître des attentes quant à l'affectation de cet excédent de revenus, le Conseil d'Etat expose, dans le présent rapport, sa position quant à la suite à donner à la pétition 2174.

1. Evolution des prix en 2022 et constats

Les pétitionnaires motivent leur demande de versement de la prime de solidarité exceptionnelle de 1 000 francs par le fait que près de 20 000 bénéficiaires de rentes AVS/AI du canton vivent avec le strict minimum et doivent compter chaque sou avant de le dépenser. Les pétitionnaires évoquent l'augmentation des prix, qui pèse lourdement sur le budget des ménages. Selon eux, tout augmente massivement, sauf les rentes et les PC, qui n'augmentent pas.

A cet égard, il convient de relever qu'en 2022, le niveau des prix en Suisse a effectivement subi une hausse qui s'est répercutée sur divers biens, notamment l'alimentation, l'énergie et les frais de logement. En décembre 2022, l'indice genevois des prix à la consommation a ainsi progressé de + 2,5% par rapport à décembre 2021. Quant à la variation annuelle moyenne, elle s'est également fixée à + 2,5%. Pour 2023, les prix demeurent élevés, malgré le recul de l'inflation, avec un retour vers 2% d'ici à la fin de 2024.

¹ Cf. communiqué de presse du Conseil d'Etat du 30 mars 2023 : <https://www.ge.ch/document/comptes-2022-legislature-acheve-resultat-hors-norme>

Bien que ces augmentations soient demeurées modérées en Suisse en comparaison avec nombre d'autres pays, cette hausse des prix a pesé davantage sur le budget des ménages aux revenus les plus modestes, lesquels ont rencontré des difficultés pour faire face aux dépenses incompressibles (dépenses courantes, logement, assurance-maladie et impôts).

Face à une inflation qui a peu reculé, il importait de prendre en compte la situation des personnes au bénéfice d'une rente de l'AVS ou de l'AI. Cela a été fait, tant au niveau fédéral qu'au niveau cantonal, par l'adoption de différentes mesures qui sont énoncées ci-dessous.

2. Mesures d'indexation adoptées en 2023

Les mesures en faveur des bénéficiaires de rentes AVS/AI et/ou de PC à l'AVS et à l'AI qui ont été adoptées au plan fédéral pour contrer le renchérissement du coût de la vie en Suisse ont été les suivantes :

- hausse de 2,5% des rentes AVS et AI au 1^{er} janvier 2023 : en règle générale, le Conseil fédéral adapte les rentes ordinaires de l'AVS et de l'AI tous les 2 ans à l'évolution des salaires et des prix, en se fondant à chaque fois sur la moyenne arithmétique entre l'indice des salaires et l'indice des prix (indice mixte). Une hausse de 2,5% des rentes de l'AVS et de l'AI à compter du 1^{er} janvier 2023 a ainsi été décidée par le Conseil fédéral, lors de sa séance du 12 octobre 2022. Cette adaptation des rentes a donné lieu à une augmentation de 30 francs pour la rente minimale (passage de 1 195 francs à 1 225 francs par mois) et de 60 francs pour la rente maximale (pour une durée de cotisation complète; passage de 2 390 francs à 2 450 francs par mois);
- adaptation des prestations complémentaires fédérales à l'AVS et à l'AI : en 2023, les prestations complémentaires fédérales à l'AVS et à l'AI (PCF) ont également été adaptées sur la base du taux de 2,5%. Les montants annuels des PCF (ainsi que ceux des prestations transitoires pour les chômeurs âgés (PT)), destinés à couvrir les besoins vitaux, sont passés de 19 610 francs à 20 100 francs pour les personnes seules et de 29 415 francs à 30 150 francs pour les couples. Ils se sont élevés à 10 515 francs pour les enfants âgés de plus de 11 ans et à 7 380 francs pour les enfants de moins de 11 ans.

Depuis la dernière indexation, intervenue en 2021, les montants maximaux des loyers pris en compte dans le calcul du droit aux PC ont aussi été adaptés au renchérissement, sur la base de certaines positions de l'indice national des prix à la consommation pour le logement et l'énergie. Cette augmentation a été de 7,1%. Les montants annuels maximaux, pour une personne seule, se sont élevés à 17 580 francs dans la région I (contre

16 440 francs), à 17 040 francs dans la région 2 (contre 15 900 francs) et à 15 540 francs dans la région 3 (contre 14 520 francs). Cela a représenté une augmentation d'environ 100 francs par mois pour une personne seule. En outre, le forfait pour les charges accessoires et les frais de chauffage a été porté à 3 060 francs, contre 2 420 francs auparavant.

Enfin, comme à l'accoutumée, les montants maximaux pris en charge concernant les primes d'assurance-maladie fixées conformément à la loi fédérale sur l'assurance-maladie, du 18 mars 1994 (LAMal; RS 832.10), ont également été adaptés. Ainsi, la prime standard qui fait référence en matière de PC est passée de 7 188 francs en 2022 à 7 536 francs en 2023. A relever que les primes effectives de l'assurance-maladie des bénéficiaires sont couvertes à 100% par le SPC, à concurrence de la prime standard, et que les frais médicaux de ces derniers (franchise et quote-part) sont également pris en charge par le SPC.

Au plan cantonal, d'autres actions ont été mises en place en 2023 par le canton, en faveur des personnes de condition économique modeste, afin de protéger leur pouvoir d'achat et de leur permettre de faire face à certaines difficultés financières :

- relèvement des montants destinés à la couverture des besoins vitaux du régime des prestations complémentaires cantonales à l'AVS et à l'AI au taux décidé par le Conseil fédéral pour les PCF, soit 2,5%, comme précisé supra.

S'agissant des bénéficiaires de rentes AVS/AI en situation de précarité, il importe de rappeler que Genève est l'un des rares cantons qui versent des prestations complémentaires cantonales (PCC). Les barèmes genevois améliorent ainsi la couverture des besoins vitaux de plus de 6 000 francs par rapport à ceux prévus par la Confédération pour un bénéficiaire de rentes AVS et de plus de 10 000 francs pour un bénéficiaire de rentes AI (avec une invalidité de plus de 70%). Chaque année, le canton de Genève consacre ainsi plus de 150 millions de francs à ces prestations qui vont au-delà de celles allouées conformément au régime fédéral.

Avec l'augmentation de 2,5%, les montants destinés à couvrir les besoins vitaux au niveau cantonal sont passés de 26 087 francs à 26 739 francs pour les personnes seules, de 30 000 francs à 30 750 francs pour une personne seule avec une invalidité de plus de 70% et de 39 131 francs à 40 109 francs pour les couples non invalides ou invalides à moins de 70%. Ce montant peut augmenter, si l'un des conjoints, ou les deux, est invalide à plus de 70%, jusqu'à 46 793 francs (contre 45 652 francs en 2022);

- relèvement des montants des subsides pour certaines catégories d'assurés (groupes 1 à 8), de manière à compenser notamment l'augmentation des primes d'assurance-maladie observée en 2023 (augmentation mensuelle de 10 à 20 francs pour les adultes, de 15 francs pour les jeunes adultes et de 10 francs pour les enfants);
- augmentation des montants des allocations familiales, indexés sur la base de l'indice des prix à la consommation (IPC) : passage de 2 000 francs à 2 072 francs pour l'allocation de naissance, de 300 francs à 311 francs pour l'allocation pour un enfant et de 400 francs à 415 francs pour l'allocation de formation.

3. Autres mesures à venir

En sus des mesures précitées, il sied d'énoncer celles en faveur des personnes retraitées, qui devraient être prochainement discutées au plan fédéral et/ou envisagées au plan cantonal :

- versement de la 13^e rente AVS : le 3 mars 2024, le peuple suisse et les cantons ont accepté l'initiative « Mieux vivre à la retraite » (initiative pour une 13^e rente AVS), dont le texte exige une mise en œuvre au plus tard au 1^{er} janvier 2026. Selon la teneur du projet soumis en consultation par le département fédéral de l'intérieur (DFI) le 22 mai 2024, il est prévu que la 13^e rente AVS soit versée en une seule fois aux bénéficiaires de rentes AVS qui seront en vie au début du mois du versement, à savoir décembre. Elle se montera à un douzième du montant des rentes AVS perçues durant l'année civile en cours, ce qui correspond à une augmentation de 8,33% du montant de la rente annuelle. En outre, la 13^e rente AVS n'entraînera aucune réduction ni perte du droit aux PC, puisqu'elle ne sera pas prise en compte dans le calcul du droit aux PCF et aux PCC.

Il est indéniable que le versement de cette 13^e rente AVS va soulager les personnes retraitées et celles au bénéfice de PC et améliorer leur situation financière, en particulier pour celles qui touchent les rentes les plus basses. Ce versement supplémentaire va ainsi leur permettre de mieux couvrir leurs besoins vitaux, en leur donnant par exemple la possibilité d'acquitter certaines factures impayées;

- nouveau mécanisme d'indexation des rentes AVS et AI prévu en 2025 : comme indiqué précédemment, le Conseil fédéral adapte en règle générale les rentes ordinaires de l'AVS et de l'AI tous les 2 ans à l'évolution des salaires et des prix. Pour ce faire, il se fonde sur l'indice mixte (soit la moyenne arithmétique entre l'indice des salaires et l'indice des prix).

Au vu de l'évolution des prix et de l'indice des salaires, le Conseil fédéral a annoncé le 28 août 2024 que les rentes AVS et AI seraient relevées de 2,9% au 1^{er} janvier 2025. Cela correspond à une majoration de 35 francs pour la rente minimale AVS et AI, la faisant passer de 1 225 francs à 1 260 francs par mois;

- nouveau relèvement des montants destinés à la couverture des besoins vitaux du régime des PCC à l'AVS et à l'AI au taux de 2,9% décidé par le Conseil fédéral pour les PCF, ce avec effet au 1^{er} janvier 2025;
- prime LAMal : pour les bénéficiaires de PC à l'AVS et à l'AI, les primes effectives continueront d'être couvertes à 100%, jusqu'à concurrence de la prime moyenne cantonale définie par le DFI pour l'année 2025;
- adaptation des rentes de survivants et d'invalidité du régime obligatoire de la prévoyance professionnelle selon la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité, du 25 juin 1982 (LPP: RS 831.40) : ces rentes doivent être adaptées périodiquement jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite, en cas d'augmentation de l'indice des prix à la consommation. Ces rentes de la LPP doivent l'être pour la première fois après 3 ans, puis en même temps que les rentes de l'AVS, en règle générale tous les 2 ans. Ainsi, dès le 1^{er} janvier 2025, les rentes ayant pris naissance avant 2020 seront adaptées à l'évolution des prix à la consommation, ce qui conduira les personnes concernées à bénéficier d'un revenu supplémentaire à ce titre;
- prise en charge intégrale ou partielle des abonnements mensuels et annuels Unireso selon la loi modifiant la loi sur les Transports publics genevois (LTPG) (Pour des transports publics abordables en faveur des jeunes et des seniors) (13488), du 30 mai 2024 : dès le 1^{er} janvier 2025, sous réserve de l'entrée en vigueur de la loi, contre laquelle un recours a été interjeté, les personnes bénéficiaires de prestations AVS/AI (rentiers AVS/AI) domiciliées sur le territoire du canton de Genève pourraient bénéficier d'une prise en charge financière équivalente à la moitié du montant de leur abonnement mensuel ou annuel Unireso correspondant. En outre, le canton prendrait également en charge l'intégralité du prix des abonnements mensuels et annuels pour les jeunes de 6 à 24 ans révolus, domiciliés ou en formation à Genève, sous condition de formation ou de revenu. Ainsi, pour les personnes retraitées ou invalides ayant encore des enfants à charge, cette mesure permettrait de soulager le budget du ménage.

4. Composantes des PC à l'AVS et à l'AI

Il importe de préciser que les PC consistent en une prestation complémentaire annuelle qui repose sur un calcul annuel, lequel compare les revenus déterminants (rentes, revenus de la fortune, activité lucrative, pensions, revenu tiré de locations, etc.) et les dépenses reconnues, lesquelles comprennent notamment les besoins vitaux, soit environ 2 200 francs pour une personne seule et 3 350 francs pour 2 personnes, auxquels s'ajoutent le loyer et les frais accessoires pris en considération selon la région, ainsi que la prime d'assurance-maladie effective à concurrence de la prime moyenne cantonale définie par le DFI, soit 676 francs par mois en 2024 (prime adulte).

En outre, les bénéficiaires de PC ont droit au remboursement des frais de maladie et d'invalidité qui ne sont pas couverts par une autre assurance ou par un tiers. Ces frais font l'objet d'un remboursement séparé. En 2023, un montant annuel de 1 900 francs par personne a été versé au titre des frais médicaux. Les bénéficiaires de PCF ont également droit à l'exonération de la redevance de radio-télévision, alors que les ménages privés suisses doivent – quant à eux – acquitter un montant annuel de 335 francs.

A noter que les PCF sont allouées aux bénéficiaires de prestations de l'AVS et de l'AI afin de couvrir leurs besoins vitaux sans qu'ils ne doivent recourir à l'aide sociale. Le soutien apporté par le régime des PC apparaît ainsi supérieur au minimum vital découlant de l'aide d'urgence, lequel concrétise l'article 12 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), ainsi qu'au minimum du droit des poursuites². Ce régime est conçu comme un complément à la rente pour les personnes qui remplissent les conditions personnelles et économiques du droit.

Sous l'angle cantonal, ont droit aux PCC les personnes dont le revenu annuel déterminant n'atteint pas le revenu minimum cantonal d'aide sociale applicable, lequel s'élève, à titre d'illustration, à 26 739 francs pour une personne seule et à 40 109 francs pour un couple depuis le 1^{er} janvier 2023. Les personnes bénéficiaires de PCC ont également droit à un abonnement annuel Unireso, moyennant une participation forfaitaire de 66 francs, selon l'article 17 de la loi sur les prestations complémentaires cantonales, du 25 octobre 1968 (LPCC; rs/GE J°4°25).

² Cf. Michel Valterio, *Commentaire de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS / AI (LPC) – (Loi sur les prestations complémentaires, LPC)*, éd. Schulthess, 2015, page 23, D. 1, ch. 6 et l'arrêt du TF cité, soit ATF 138 V 481, consid. 3.2, p. 484.

A noter que certaines personnes en âge AVS ou au bénéfice de l'AI peuvent également toucher de l'aide sociale versée par le SPC (par exemple, lorsque les PC ne permettent pas de couvrir le prix d'un séjour en établissement ou lorsque les personnes sont concernées par des biens dessaisis).

5. Constats et pistes à privilégier et/ou à renforcer

Au cours des travaux en commission, il est apparu que la proposition qui sous-tend la pétition 2174 n'a pas fait l'objet d'une réflexion poussée en amont de son dépôt. Il a ainsi été relevé que l'on ignore le nombre réel de personnes qui seraient susceptibles de toucher cette prime exceptionnelle et, partant, son impact financier, ainsi que les effets d'un tel versement sur le droit aux PC. Or, il importe de relever que, si l'on retient la base de 29 000 bénéficiaires des PC à l'AVS et à l'AI, cette mesure coûterait près de 29 millions de francs pour une seule année. S'agissant de sa répercussion sur le droit aux PC, il a été mis en exergue que ce soutien ponctuel, s'il était considéré comme un revenu, pourrait potentiellement faire sortir des personnes du régime PC, lorsque celles-ci sont à la limite du seuil d'éligibilité, à moins de le considérer comme une prestation extraordinaire non prise en compte dans les revenus déterminants. Par ailleurs, certains députés ont considéré que le versement d'une aide de cette nature créerait une inégalité de traitement par rapport aux personnes qui travaillent et ne touchent pas de prestations sociales en dépit de leurs faibles revenus ou encore, même, parmi celles qui bénéficient d'une ou de plusieurs prestations sociales sous condition de ressources (subsides d'assurance-maladie, bourses d'études, aide sociale) et qui ne verraient pas leur revenu augmenter.

Parallèlement à ces considérations, les pétitionnaires ont également évoqué le fait que certaines personnes retraitées ne touchaient pas certaines prestations alors qu'elles y seraient éligibles, en raison du fait que la demande de PC à remplir est compliquée à comprendre. A leurs yeux, les deux tiers des sollicitations de l'Association de défense et de détente des retraités et retraités (AVIVO) concernent ce type de demandes. Les pétitionnaires militent ainsi en faveur d'une simplification des démarches, pour qu'elles soient plus accessibles à toutes et tous, et que la population soit mieux informée. Ils estiment qu'un quart des potentiels ayants droit ne demandent pas de prestations, par manque d'information, par gêne ou parce qu'ils ne veulent pas bénéficier d'une assistance que leurs héritiers devraient ensuite rembourser.

A cet égard, le Conseil d'Etat considère qu'il est indispensable d'informer avant tout les personnes concernées de l'existence des PC et/ou des prestations de l'aide sociale, voire de leur dispenser une aide administrative lors du dépôt de leur demande de PC. Dans ce contexte, il sied de relever ci-dessous les différents moyens (non exhaustifs) qui ont récemment été mis à disposition de la population concernée pour mieux l'informer de son éventuel droit aux PC à l'AVS et à l'AI et lui permettre de bénéficier, le cas échéant, d'un soutien dans le cadre de ses démarches administratives³ :

- des informations sont accessibles sur le site Internet du SPC, afin de guider les personnes concernées dans leurs démarches. Deux vidéos informatives sur les PCF, concernant respectivement les personnes vivant à domicile et celles vivant en institution, réalisées par le Centre d'information AVS/AI de la Confédération, peuvent également être visionnées, en suivant le lien <https://www.ge.ch/prestations-complementaires-avs/ai>;
- un flyer d'information « Connaissez-vous les prestations complémentaires ? », qui résume de manière très simplifiée les conditions pour prétendre aux PC et les démarches 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.);
- dans le cadre de la loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton (1^{er} train), du 18 mars 2016 (LRT-1; rs/GE A 2 05), les communes sont compétentes pour les tâches de proximité, qui comprennent l'information en faveur des personnes âgées sur les prestations existantes au plan cantonal ou au plan fédéral (art. 4, al. 2, let. d LRT-1 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^{er} train), du 19 octobre 2022 (RPSA-LRT-1; A 2 05.03)). Dans ce cadre-là, plusieurs communes ont conclu des conventions de collaboration avec des organisations publiques ou privées (p. ex. Pro Senectute) pour déléguer tout ou partie de cette prestation destinée à la population âgée;

³ Ces éléments ont également été énoncés dans le cadre de la réponse du Conseil d'Etat à la QUE 2098.

- des permanences assurées par le SPC dans le cadre du bureau d'information sociale (BIS), afin de renseigner les personnes sur leurs droits et/ou sur les modalités liées au dépôt de leur dossier;
- des séances d'information organisées chaque année par le centre d'animation pour retraitées et retraités (CAD) à destination des seniors du canton (depuis fin 2018 jusqu'en 2023, ce sont pas moins de 13 séances et 895 personnes qui ont été touchées dans ce cadre);
- les multiples séances auxquelles le SPC participe tout au long de l'année pour renseigner le personnel des communes et des associations caritatives qui œuvrent en faveur des personnes âgées et/ou invalides.

6. Conclusions

Le Conseil d'Etat est conscient des préoccupations financières qui sont susceptibles de concerner un certain nombre de personnes âgées et/ou invalides du canton. Il entend ainsi renouveler son soutien à ce segment de la population, à travers notamment les budgets qui sont accordés pour assurer le financement des PCC et celui de l'aide sociale. En sus de ce soutien financier, il considère qu'il convient de favoriser également les mesures visant à améliorer l'information autour des prestations existantes et destinées plus particulièrement à cette partie de la population, en particulier concernant le droit aux PC à l'AVS et à l'AI. La sensibilisation et la lutte contre le non-recours aux prestations constituent en effet des leviers essentiels permettant de garantir l'accès aux droits et aux aides dont ces personnes ont besoin.

Le Conseil d'Etat rappelle que les PC à l'AVS et à l'AI, qui sont destinées à couvrir de manière appropriée les besoins vitaux des personnes âgées, sont adaptées à l'évolution des salaires et des prix, lorsque le Conseil fédéral fixe les nouvelles rentes de l'AVS et de l'AI et qu'une prochaine adaptation sera effective à compter du 1^{er} janvier 2025. Ces mesures ciblées et adaptées bénéficient directement aux personnes âgées au bénéfice de rentes AVS/AI et/ou de PC. En outre, il est prévu que la 13^e rente AVS soit versée aux personnes retraitées dès 2026, sans impact sur les PC (cf. ch. 3 supra).

Enfin, dans le cadre du programme de législature 2023-2028, le Conseil d'Etat a annoncé qu'il souhaitait mettre l'accent sur une approche permettant de garantir le bien-être des personnes âgées, prévenir leur vulnérabilité et répondre aux défis associés au vieillissement de la population. Sur le principe, les mesures concrètes permettant d'atténuer les effets de la crise inflationniste sur la population doivent être encouragées. Toutefois, au vu des différentes hausses qui ont déjà été apportées au niveau des rentes et des PC en 2023, et en tenant compte de celles à venir, le Conseil d'Etat considère qu'il n'y a pas lieu de donner une suite favorable à la proposition des pétitionnaires.

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

La présidente :
Nathalie FONTANET