

Pro Senectute Suisse  
Lavaterstrasse 60 · Case postale · 8027 Zurich

---

Département fédéral de l'intérieur  
Secrétariat général SG-DFI  
Inselgasse 1  
3003 Berne

Zurich, le 22 octobre 2023

Direction · Alain Huber  
Téléphone : +41 44 283 89 95 · E-mail : alain.huber@prosenectute.ch

## **Modification de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI Reconnaissance de l'accompagnement à domicile pour les bénéficiaires de prestations complémentaires à l'AVS**

Monsieur le Président de la Confédération,  
Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de nous donner la possibilité de prendre position dans le cadre de la procédure de consultation relative à la modification de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC), en vue de prendre en compte la reconnaissance de l'accompagnement à domicile pour les bénéficiaires de prestations complémentaires à l'AVS. Par cette réforme, le Conseil fédéral reconnaît l'effet préventif d'un accompagnement ambulatoire de qualité et axé sur les besoins pour les personnes âgées.

Depuis sa création, Pro Senectute œuvre en faveur du bien-être, de la dignité et des droits des personnes âgées, et place leurs besoins et leurs intérêts ainsi que ceux de leurs proches et de leurs personnes de référence au cœur de ses activités. En 2022, Pro Senectute a effectué dans toute la Suisse plus de 1,5 million d'interventions destinées à aider des personnes âgées à leur domicile. Les services d'aide à domicile des 24 organisations cantonales et intercantionales de Pro Senectute épaulent les seniors partout en Suisse dans leur vie quotidienne. Pro Senectute accorde une importance décisive à ce projet pour les seniors de notre pays. Toutes les organisations de Pro Senectute ont participé à la présente consultation ; elle bénéficie donc d'un large soutien au sein de l'ensemble de l'organisation.

Dans ce contexte, Pro Senectute considère le projet de reconnaissance de l'accompagnement à domicile pour les bénéficiaires de prestations complémentaires (PC) à l'AVS comme une étape majeure revêtant une importance particulière compte tenu de l'évolution démographique et de la tendance en faveur des soins ambulatoires. La proposition de solution indépendante de la forme d'habitat ainsi que l'indépendance par rapport à l'allocation pour impotent sont particulièrement appréciées. Pro Senectute attire ci-après l'attention sur quelques points centraux pour la population âgée, concernant le financement ainsi que l'étendue et la définition des prestations.

### **Réflexions fondamentales**

En Suisse, plus de 91 % des personnes de plus de 65 ans vivent à la maison. Cette valeur est restée stable au cours des dernières années, sachant que le souhait de vieillir chez soi a augmenté avec la pandémie. Il est possible de répondre à ce souhait en apportant le soutien approprié. De par sa propre expérience dans le cadre de l'aide à domicile et grâce à son étude « Accompagnement à domicile : besoins et coûts », Pro Senectute sait que 42 % des personnes de plus de 62 ans ont besoin ponctuellement d'un soutien. Ce soutien individuel permet de maintenir l'autonomie et la mobilité, de stabiliser l'état de santé et de réduire les entrées prématurées en établissements médico-sociaux (EMS). Il s'agit donc, dans ce cadre, de tenir compte

### **Pro Senectute Suisse**

Lavaterstrasse 60 · Case postale · 8027 Zurich · Téléphone 044 283 89 89  
Fax 044 283 89 80 · info@prosenectute.ch · prosenectute.ch

Compte postal 87-500301-3  
IBAN : CH91 0900 0000 8750 0301 3



du fait que près d'un tiers des personnes résidant en EMS ont besoin de moins d'une heure de soins par jour. Parallèlement, il est à noter qu'environ la moitié de l'ensemble des résidents et résidentes d'EMS perçoivent des PC. Dans de nombreux cas, le financement plus complet d'un séjour en EMS par les PC conduit à ce qu'une place en EMS ne soit pas sollicitée exclusivement pour des raisons de santé, les aspects financiers jouant également un rôle à cet égard. Le financement de prestations d'assistance, au domicile habituel notamment, par les PC permettrait donc de réaliser des économies substantielles. Des prestations d'assistance psychosociale de qualité et surtout une plus forte prise en compte de telles prestations peuvent en outre largement contribuer à réduire les dépenses de santé.

Les personnes âgées vivant à domicile ont besoin de soutien avec l'âge. Actuellement, les frais d'accompagnement sont presque intégralement à leur charge. On peut donc supposer que les prestations nécessaires ne sont pas toutes sollicitées.

Dans ce contexte, Pro Senectute salue explicitement le projet de reconnaissance de l'accompagnement à domicile pour les bénéficiaires de PC à l'AVS. Pour Pro Senectute, le projet doit prendre en compte la nécessité d'agir dans trois domaines :

- 1) Les prestations d'assistance doivent cibler l'objectif qui est de permettre aux personnes âgées de vivre le plus longtemps possible à la maison grâce au maintien et à la promotion de l'autonomie.
- 2) L'accompagnement doit être clairement défini par la loi et être garanti quelle que soit la forme d'habitat concernée.
- 3) La demande et le financement de prestations d'assistance doivent être réglés comme pour les prestations de soins. C'est le seul moyen pour que les personnes qui ont des besoins d'accompagnement avérés accèdent facilement à des prestations axées sur les besoins, même dans les situations financières difficiles.

Cette nécessité d'agir coïncide en grande partie avec les objectifs du projet. L'adaptation de la loi vise ainsi la reconnaissance de l'accompagnement à domicile indépendant de la forme d'habitat dans le cadre des PC en vue de répondre aux besoins des bénéficiaires de PC à la retraite en matière de soutien social et d'accompagnement pour la gestion du quotidien.

Pro Senectute considère le projet comme un pas important dans la bonne direction. La conception étendue de l'accompagnement ainsi que la proposition de solution indépendante de la forme d'habitat et l'indépendance par rapport à l'allocation pour impotent sont notamment à souligner. Ces éléments tiennent compte du souhait de vivre le plus longtemps possible à son domicile habituel.

### **Financement des prestations**

Pour le projet, quatre variantes sur la manière dont l'accompagnement à domicile pourrait être pris en compte via les prestations complémentaires ont été examinées au total. Dans le projet, un remboursement des prestations d'assistance dans le cadre des frais de maladie et d'invalidité est proposé conformément à la variante 4. Il tient compte du fait que les prestations d'assistance ne peuvent pas être listées de manière exhaustive et doivent être organisées individuellement sur la base de la situation de vie en question pour produire l'effet préventif souhaité et préserver l'autonomie ainsi que permettre le maintien à domicile.

Il est en outre avancé que cette variante correspond à la logique existante, selon laquelle les dépenses ponctuelles ou variant fortement en fonction des années sont décomptées via les frais de maladie et d'invalidité, tandis que les frais occasionnés sur le long terme sont décomptés via les PC annuelles. L'expérience montre toutefois que les frais d'accompagnement sont occasionnés sur le long terme et ne connaissent que de faibles variations à court terme.

Dans cette optique, Pro Senectute considère comme plus pertinente une variante avec des PC annuelles s'appuyant sur la première variante. Pour éviter une procédure de décompte fastidieuse, un forfait basé sur les besoins, avec des contingents horaires, peut être examiné. Cela conduirait à une plus grande sécurité financière pour les bénéficiaires de PC et augmenterait leur autonomie dans le sens où cela leur permettrait de choisir les prestations adaptées à leur situation en fonction des contingents.

Le traitement via les PC annuelles entraîne en outre la suppression du préfinancement. Selon la variante proposée dans le projet, les bénéficiaires de PC doivent d'abord régler les factures afin d'en demander ensuite le remboursement auprès des services des prestations complémentaires. Ce procédé constitue un problème en soi pour les personnes qui ont un budget serré. À cela s'ajoute l'incertitude quant à la prise en charge ou non de la prestation par les PC. Ces deux éléments pourraient conduire à ce que les prestations de soutien ne soient pas sollicitées en fonction des besoins.

Le traitement via les PC annuelles pourrait également réduire les coûts administratifs par rapport à un traitement via les frais de maladie et d'invalidité. Cela éviterait d'avoir à vérifier et à rembourser les factures une par une. Cela réduirait en outre le risque d'interprétation divergente aussi bien concernant la reconnaissance des prestations que concernant les possibilités de remboursement par les cantons (voir à ce sujet le rapport du Bureau BASS, p. VIII). Grâce à la clarification des besoins et aux montants maximaux, la possibilité de pilotage étatique reste inchangée. Par ailleurs, l'introduction de bons d'accompagnement ou encore le traitement des paiements par des services de compensation directement avec les prestataires favoriserait l'utilisation ciblée de l'accompagnement, afin que celui-ci puisse produire son effet préventif et contribue à éviter les entrées en EMS prématurées. Mais cela signifie que les critères à remplir pour bénéficier de prestations d'accompagnement doivent être clairement définis.

En raison de ces difficultés, Pro Senectute recommande de définir une mise en œuvre via les PC annuelles conformément à l'art. 10. Il ne s'agit toutefois pas d'augmenter les montants maximaux au titre du loyer, comme décrit dans la variante 1 du rapport, mais d'introduire un forfait d'accompagnement multiniveaux autonome, basé sur une clarification des besoins indépendante. Si cette option des PC annuelles n'est pas retenue, nous proposons de mettre en œuvre la variante 3 esquissée dans le rapport (solution mêlant les PC annuelles et les frais de maladie et d'invalidité). Dans ce cadre, il faudrait traiter des éléments de loyers (p. ex. supplément pour la location au sens de l'art. 14a, al. 1, let. f du projet) via les PC annuelles afin de suivre la logique existante de la LPC.

## Catégories de prestations

Le projet ne propose pas de définition générale de l'accompagnement. Il est question d'un « catalogue de prestations ». La description concise des prestations dans le texte de loi comporte le risque d'une interprétation très divergente des droits aux prestations par les cantons. Si le financement via la variante 4 est choisi, c'est-à-dire que les bénéficiaires de PC doivent faire l'avance des frais, une interprétation divergente ou une prise en compte peu claire de la prestation d'accompagnement représente un risque élevé pour les bénéficiaires. C'est pourquoi, outre une définition générale, Pro Senectute recommande de décrire les catégories de prestations de façon plus détaillée. Si une description des prestations est effectuée dans la variante retenue, Pro Senectute propose une adaptation de la proposition actuelle. Compte tenu de sa grande expérience en matière de conseil et de fourniture de prestations d'assistance, Pro Senectute se fera un plaisir d'apporter son soutien dans le cadre de la formulation du texte de loi et des catégories de prestations.

La description actuelle des catégories comporte un risque élevé que la composante sociale ou psychosociale de l'accompagnement, qui est clairement formulée dans le rapport, ne soit pas concrétisée dans la mise en œuvre. Les catégories se focalisent trop fortement sur des mesures architecturales ou des prestations d'aide pures. Comme le montre la vue d'ensemble des prestations dans les cantons, la compréhension de l'accompagnement psychosocial n'est pas encore aussi avancée dans tous les cantons ou chez tous les acteurs. Le fait de mentionner la composante psychosociale uniquement dans le rapport et non dans le texte de loi risque de donner lieu à de grandes différences cantonales. Concrètement, il manque en premier lieu des services de visite dans les prestations mentionnées.

Point positif : les services d'accompagnement et de transport ne sont plus limités aux trajets pour honorer des rendez-vous médicaux. Pro Senectute recommande toutefois de les compléter d'une mention concernant le renforcement de la participation sociale et la prévention de la solitude et de l'immobilité. De la même façon, les offres de repas citées devraient également être enrichies d'une composante psychosociale. Outre les services de repas classiques, il faudrait nommer entre autres les tables de midi et la préparation collective de repas. Enfin, la catégorie « Aide au ménage » devrait, dans le texte de loi, également être complétée d'une mention prenant en compte le maintien des compétences et de l'autonomie.

Un grand nombre de personnes retraitées – en particulier les personnes seules – vont dans des formes d’habitat intermédiaires ou des établissements médico-sociaux en raison de leur besoin de sécurité, par exemple par crainte des chutes. Malgré leur utilité avérée pour le maintien de la mobilité et de l’autonomie ainsi que pour l’augmentation du sentiment de sécurité (prévention des chutes), les offres d’activité physique ne sont pas non plus prises en compte. Les soutiens administratifs, dont il est prouvé qu’ils soulagent le quotidien, ne sont pas non plus mentionnés.

Enfin, l’intégration d’une nouvelle catégorie de soutien et d’accompagnement revêt une importance cruciale à double titre. D’une part, le financement de l’accompagnement ne peut pas se focaliser exclusivement sur des prestations d’aide, mais doit également inclure l’organisation du quotidien. Une organisation stimulante et cohérente du quotidien est un élément central pour le maintien de l’autonomie et de la qualité de vie. Un soutien et un accompagnement pour cette organisation du quotidien doivent donc également être pris en compte. D’autre part, les essais pilotes réalisés dans les villes de Berne et de Lucerne pour le financement de l’accompagnement ont montré que l’obstacle pour recourir à des prestations réside en particulier dans le manque de lisibilité des offres ainsi que dans la difficulté que représente l’organisation de ces offres. C’est pourquoi il faut garantir le financement d’un soutien, d’un accompagnement et d’une coordination en ce qui concerne les prestations de soutien.

Le soutien des adaptations des logements aux besoins des personnes âgées est spécifiquement mentionné. Même si l’adaptation du logement doit être considérée comme judicieuse d’une manière générale, le droit du bail fixe des limites strictes pour les mesures architecturales. Selon l’art. 260a CO, les modifications architecturales par le locataire sont interdites sans le consentement écrit du bailleur. Si cet accord n’est pas demandé, le bailleur peut résilier le bail. Le bailleur peut en particulier exiger que les modifications architecturales soient défaites à la fin du bail. Des questions d’indemnisation se posent en outre concernant la valeur ajoutée ou la dépréciation due au vieillissement en cas d’accord écrit entre les parties au bail.

Dans ce contexte, on peut supposer qu’en situation de bail, le financement d’adaptations des logements aux besoins des personnes âgées ne peut être utilisé que dans une mesure extrêmement limitée. Comme mentionné dans le rapport explicatif, ce type de soutien pourrait donc en premier lieu profiter aux propriétaires de logements.

Le supplément pour la location d’un logement adapté aux personnes âgées est justifié dans la mesure où ce type de logement est plus cher. Selon le rapport BASS, l’écart de coût moyen du logement protégé par rapport aux logements habituels est d’environ 200 francs par mois, même avec les montants maximaux aujourd’hui pris en compte au titre du loyer pour le calcul des PC. Mais selon la définition, ce montant pourrait être nettement plus élevé. Le supplément mobiliserait donc déjà une grande partie du montant minimum fixé. Étant donné que la définition d’un logement adapté aux personnes âgées relève de la responsabilité des cantons, il faut en outre s’attendre à des exigences très hétérogènes ayant également une incidence sur les prix et les coûts. Au vu de l’actuelle pénurie de logements adaptés aux personnes âgées, il faudrait à cet égard plutôt fixer de faibles exigences. Pour suivre la logique existante de la LPC, le supplément pour la location ne doit toutefois pas être intégré à l’art 14a, al. 1, let. f comme dans le projet, mais à l’art. 10 LPC.

En résumé, les points susmentionnés pourraient être formulés comme suit :

- a) un système d’appel d’urgence et d’autres moyens auxiliaires ;
- b) un conseil, un accompagnement et une aide dans le cadre de la gestion du ménage, de la prévention en matière de santé et de l’organisation du quotidien, **en vue de maintenir les compétences, l’autonomie et la mobilité, ainsi qu’un soutien administratif et numérique;**
- c) des offres de repas, **y compris les tables de midi et la préparation collective des repas;**
- d) des services d’accompagnement et de transport, **notamment des services axés sur la dimension psychosociale, en vue de renforcer la participation sociale et la prévention de la solitude, de l’immobilité et des crises psychiques;**
- e) l’adaptation du logement aux besoins des personnes âgées ;
- f) un supplément pour la location d’un logement adapté aux personnes âgées [...]

## Autres remarques

Dans l'art. 14a, al. 3, le montant minimal est fixé à 13 400 francs pour les prestations au sens de l'art. 14a al. 1. Pro Senectute est d'avis que le montant minimal définitif doit tenir compte des adaptations des catégories de prestations. Dans le contexte de hausse des prix de ces derniers temps, le montant minimal doit en outre être lié à l'indice national des prix à la consommation. Pro Senectute propose donc de compléter l'art. 14a par un quatrième alinéa : « Le montant minimal prévu à l'art. 14a, al. 3, est adapté chaque année à l'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation de l'Office fédéral de la statistique. »

Selon Pro Senectute, la question de la clarification des besoins joue un rôle central pour garantir que l'accompagnement ait un effet positif sur le maintien de l'autonomie, des compétences et de l'état de santé. Les différents acteurs du travail auprès des personnes âgées disposent à cet égard d'une solide expérience en matière d'évaluation des besoins d'accompagnement et pourraient assumer cette fonction d'évaluation grâce à des instruments existants.

En vous remerciant de l'attention portée à notre prise de position lors du remaniement du projet ainsi que du rapport explicatif, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président de la Confédération, Madame, Monsieur, l'expression de notre haute considération.

Pro Senectute Suisse



Eveline Widmer-Schlumpf  
Présidente du conseil de fondation



Alain Huber  
Directeur