

Delémont, le 8 décembre 2015

MESSAGE RELATIF AU PROJET DE RÉVISION PARTIELLE DE LA LOI PORTANT INTRODUCTION À LA LOI FÉDÉRALE SUR LES PRESTATIONS COMPLÉMENTAIRES À L'ASSURANCE-VIEILLESSE, SURVIVANTS ET INVALIDITÉ (LiLPC)

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Le Gouvernement vous soumet en annexe un projet de révision partielle de la loi portant introduction à la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LiLPC) (RSJU 831.30).

Il vous invite à l'accepter et le motive comme suit.

I. Contexte

Cette modification de base légale s'inscrit dans le contexte général du vieillissement de la population, de l'organisation gérontologique cantonale, de son financement et des mécanismes incitatifs à développer pour favoriser l'utilisation de l'infrastructure la plus adaptée.

Afin de répondre aux besoins actuels et futurs des personnes âgées dans la République et Canton du Jura, le Gouvernement, en se basant sur la loi du 16 juin 2010 sur l'organisation gérontologique a adopté, le 25 octobre 2011, sa planification médico-sociale à l'horizon 2022.

Planification médico-sociale

La planification médico-sociale se base prioritairement sur les principes suivants :

- privilégier aussi longtemps que possible le maintien à domicile dans de bonnes conditions,
- développer les établissements spécialisés dans la prise en charge des personnes souffrant de troubles cognitifs et
- encourager le développement des structures intermédiaires telles que les centres de jour, les lits d'accueil temporaire ou les appartements protégés.

Ce sont ces derniers qui sont directement concernés par la modification légale proposée.

Appartements protégés

Les appartements protégés, selon l'article 16 de la loi sur l'organisation gérontologique (RSJU 810.41) et les articles 67 et suivants de son ordonnance (RSJU 810.411), sont des logements spécialement aménagés pour accueillir des personnes ayant besoin d'assistance mais ne

nécessitant un placement ni dans un établissement médico-social (EMS), ni en unité de vie psychogériatrique (UVP). Ils doivent garantir et coordonner une offre adéquate en matière de prestations paramédicales, thérapeutiques et de surveillance permanente (24h/24). Ils peuvent offrir des prestations hôtelières (ménage, lessive, repas) et d'animation selon les besoins des locataires. Ces appartements sont considérés comme des lieux de vie, tout comme les EMS et les UVP, au sens de la loi sur l'organisation gériatrique, et doivent disposer d'une autorisation d'exploiter.

Selon la planification médico-sociale, le canton du Jura devrait disposer, à l'horizon 2022, de 278 appartements protégés afin de répondre aux besoins de la population âgée. Actuellement, deux résidences d'appartements protégés ont une autorisation d'exploiter dans le Jura pour un total de 73 appartements protégés. Il s'agit de la Résidence Émeraude aux Breuleux (19 appartements) et du Domaine La Jardinerie à Delémont (54 appartements).

Ces appartements protégés correspondent à un réel besoin et s'adressent à différents profils de personnes âgées. On peut notamment citer les couples dont l'un des conjoints a besoin de soins et ne peut plus rester à domicile pour diverses raisons, ou encore les personnes âgées légèrement à moyennement dépendantes qui souffrent de solitude ou qui n'arrivent plus à s'occuper de leur logement mais qui ne nécessitent pas tout l'encadrement fourni par un EMS ou une UVP car elles restent autonomes pour une partie des actes de la vie quotidienne de base.

Postulat n°319

Afin de répondre au Postulat n° 319 intitulé : « Planification médico-sociale : comparaison des coûts des diverses structures de vie », le Gouvernement, par le Service de la santé publique, a réalisé une étude visant à comparer les coûts de prise en charge des personnes âgées selon les différents lieux de vie, notamment en appartement protégé, dans un EMS ou dans une UVP. Il en ressort que le niveau de financement actuel des appartements protégés dans le cadre des prestations complémentaires n'est pas adéquat et représente un frein majeur au développement de ces structures dans le Jura.

Principaux résultats de l'étude de comparaison des coûts

L'étude¹ consistait à comparer, pour une même personne âgée dépendante (nécessitant plus d'une heure de soins par jour), le coût global de sa prise en charge en distinguant les différents financeurs (voir schéma en annexe) à savoir : la personne elle-même, l'assurance-maladie, le Canton, les Communes et la Confédération.

Plusieurs scénarii ont ainsi été élaborés en fonction du lieu de vie (appartement protégé ou EMS/UVP), de la situation sociale (seule ou en couple) et des ressources financières (bénéficiaire de PC ou non) de la personne dépendante.

¹ Dossier complet disponible auprès du Service de la santé publique

Les principaux résultats sont présentés dans le tableau figurant en annexe et peuvent se résumer ainsi :

- *Pour une personne seule, sa prise en charge globale représente un coût de 9'479 francs en EMS/UVP contre 5'855 francs en appartement protégé, soit une économie de 38%. Pour les couples, le gain atteint même 46%.*
- *Le cas particulier de la personne seule bénéficiaire de PC doit être mis en évidence. En effet, malgré le coût global plus élevé, elle a intérêt à privilégier l'EMS/UVP plutôt que l'appartement protégé considérant les montants maximums admis par les PC en appartement protégé.*
- *Pour tous les autres acteurs (canton, commune, Confédération, assureurs), le constat est clair et montre qu'une prise en charge en appartement protégé est nettement plus avantageuse qu'en EMS/UVP. Il faut toutefois relever que si le besoin en soins augmente, l'assureur-maladie aura tout intérêt à privilégier l'EMS/UVP à la place des appartements protégés.*
- *Les communes et la Confédération ne participent que par le biais des prestations complémentaires, dans des proportions qui restent relativement faibles.*

L'utilisation des appartements protégés actuels d'une part et les projets de nouvelles constructions d'autre part sont freinés aujourd'hui en raison du loyer de ces appartements protégés (environ 2'000 francs par mois). En effet, les bases légales actuelles dans le cadre des PC ne permettent pas de prendre en considération un loyer différent du domicile privé (soit 1'100 francs par mois pour une personne seule et 1'250 francs pour un couple), ce qui est un frein pour un grand nombre de Jurassien-ne-s et empêche la mise en œuvre de la planification médico-sociale. Plus grave, financièrement et socialement, les bases légales actuelles incitent les personnes âgées à se rendre dans un EMS ou une UVP même si le besoin en soins n'est pas avéré, car le coût de prise en charge pour la personne sera inférieur, alors que le coût global de la prise en charge sera nettement supérieur pour les collectivités publiques (canton, communes et Confédération).

Prestations complémentaires à l'AVS/AI

Les personnes domiciliés en Suisse qui touchent une rente de l'AVS ou de l'AI peuvent demander des prestations complémentaires (PC) si leurs revenus ne leur permettent pas d'assurer le minimum vital. Les principes généraux sont définis au niveau national dans la loi sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC, RS 831.30) et les cantons règlent l'application de la loi au niveau cantonal. C'est la Caisse de compensation du canton du Jura à Saignelégier qui gère les prestations complémentaires dans le Jura. C'est donc dans le cadre de la marge de manœuvre laissée aux cantons dans les dispositions d'application de la loi fédérale, qu'il convient de corriger ce mécanisme pour introduire une incitation à recourir aux appartements protégés et ainsi permettre leur développement.

II. Exposé du projet

Aux yeux du Gouvernement, il est indéniable que les appartements protégés sont une alternative à encourager pour les raisons suivantes :

- mettre en œuvre la planification médico-sociale qui vise à maintenir le nombre de lits EMS/UVP à l'horizon 2022 malgré une augmentation de la population de plus de 85 ans de 37% en 10 ans ;
- permettre une prise en charge des personnes âgées dépendantes en adéquation avec leurs besoins ;
- limiter les coûts à charge des collectivités publiques (le gain annuel pour le canton peut atteindre plus de 32'000 francs par an si la personne vit dans un appartement protégé plutôt qu'en EMS/UVP).

Ainsi, afin d'atteindre les objectifs fixés dans la planification médico-sociale et notamment d'encourager le développement des appartements protégés et les rendre accessibles à toutes les personnes âgées qui en ont besoin, le Gouvernement souhaite modifier la LiLPC dans le but de pouvoir reconnaître, pour les bénéficiaires de prestations complémentaires, un supplément de loyer servant à couvrir les loyers des appartements protégés comprenant les coûts de l'encadrement mis en place.

En date du 31 mai 2015, 225 résidents des EMS et UVP jurassiens, soit 31%, nécessitaient moins de 120 minutes de soins par jour.² On peut dès lors raisonnablement penser que certains de ces résidents (ce qui est confirmé les directions des établissements concernés) pourraient vivre en appartement protégé. Or, malgré un état de santé qui leur permettrait une certaine autonomie, ils ont fait le choix de l'EMS et de l'UVP. Plusieurs raisons à cela : financières (pas de revenus suffisants), manque de places disponibles en appartement protégé ou encore déficit d'information sur les alternatives au moment d'entrer en institution, etc.

La modification de la LiLPC qui est proposée pourra encourager les personnes à choisir un appartement protégé plutôt qu'un EMS lorsque c'est possible d'une part et inciter le développement de nouveaux projets d'appartements protégés dans le Jura d'autre part.

Bureau d'information et d'orientation

Le Gouvernement souhaite aussi mentionner que les travaux sont en cours pour mettre en place le bureau d'information et d'orientation (BIO), qui aura également pour rôle de mieux orienter les personnes âgées en fonction de leurs besoins, vers la structure correspondant réellement à leur état de santé : appartement protégé, EMS ou UVP.

Dans le contexte actuel, la concrétisation de ce bureau constitue une tâche ardue. Il faut en effet composer avec des intérêts en jeu très divers, la complexité du domaine et l'aspect quasi philosophique mais non négligeable du concept (restriction de la liberté individuelle au profit d'une certaine équité collective). Par ailleurs, il convient également de souligner que sans la modification légale qui vous est proposée, le BIO ne remplirait pas pleinement sa mission puisqu'il ne pourrait

² Limite de 2h de soins par jour fixée dans certains cantons pour limiter l'accès aux EMS et UVP aux personnes ayant besoin de peu de soins (considérant que la prise en charge de ces patients est en général possible à domicile ou en appartement protégé).

pas orienter une personne vers un appartement protégé si celle-ci n'a pas les ressources financières suffisantes. Le Gouvernement espère que la future structure verra le jour courant 2016.

A. Projet en général et commentaire par article

Le Gouvernement propose au Parlement une modification de la LiLPC par l'ajout d'un nouvel article 3a, intitulé « Supplément pour loyer ».

Ce nouvel article se base sur l'article 2, alinéa 2, de la LPC qui autorise expressément les cantons à étendre leurs prestations d'assurance ou d'aide au-delà de ce que prévoit le droit fédéral et à en fixer de manière autonome les conditions d'octroi. Plusieurs cantons accordent ainsi aux rentiers des prestations financières supplémentaires. Ces prestations, souvent appelées aides financières, subsides, prestations complémentaires extraordinaires, etc., sont en général calculées selon le principe des prestations complémentaires, mais elles se distinguent notamment de celles-ci par des montants supérieurs pour les besoins vitaux, des limites plus élevées pour le loyer et par le fait qu'elles prennent en compte certaines autres catégories de dépenses³.

Le nouvel article 3a stipule :

¹ *Le Canton octroie un supplément pour loyer en faveur des personnes résidant dans un appartement protégé au sens de l'article 16 de la loi du 16 juin 2010 sur l'organisation gériatrique.*

² *Le Gouvernement fixe, par voie d'ordonnance, le montant du supplément pour loyer.*

Ce supplément pour loyer pris en considération dans le calcul des prestations complémentaires sera déterminé chaque année par le Gouvernement et pourra être différent pour chaque type d'appartement protégé notamment en fonction des prestations offertes. Le Gouvernement pourra également tenir compte des critères qualité évalués par le Service de la santé publique pour fixer le supplément pour loyer.

L'entrée en vigueur de ce nouvel article est prévue pour le 1^{er} janvier 2017.

III. Effets du projet

A. Effets sur la prise en charge globale des personnes âgées dans le Jura

Suite à l'entrée en vigueur de la modification légale proposée, de nouveaux incitatifs pourront être mis en place et il est fort probable qu'une partie des résidents EMS/UVP pourraient résider dans un appartement protégé avec des coûts nettement moins importants pour eux et pour les collectivités publiques.

³ Michel Valterio, Commentaire de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, Genève/Zurich 2015, Schulthess, No 3 ad art. 2

B. Effets financiers

Le Gouvernement sera compétent pour fixer les suppléments reconnus par les prestations complémentaires pour les appartements protégés dans le cadre d'une ordonnance. Les suppléments pourront notamment être différents selon la taille, la reconnaissance d'utilité publique ou encore les prestations offertes des appartements protégés jurassiens.

Il est ainsi difficile d'articuler précisément les effets financiers de cette mesure puisqu'ils sont influencés par le supplément qui sera accordé mais également par plusieurs autres facteurs tels que le nombre d'appartements protégés disponibles, la proportion de bénéficiaires PC parmi les locataires de ces appartements, s'il s'agit de personnes seules ou en couple, etc.

Par ailleurs, il est aussi très délicat de déterminer pour les locataires de ces appartements protégés où ils seraient pris en charge s'ils n'étaient pas en appartement protégé : en EMS, en UVP, à domicile, chez un proche, etc. afin de tenir compte également des économies réalisées.

On peut cependant tenter une projection sur l'impact qu'aurait la modification légale proposée sur la situation actuelle :

L'effet financier **direct** pour le canton et les communes via les prestations complémentaires est estimé à une augmentation des charges d'environ 350'000 francs par an⁴, soit + 0.69% du budget.

Toutefois, si cette mesure permet d'éviter à au moins 15 personnes d'entrer en EMS en privilégiant l'appartement protégé, (sur les 73 appartements protégés existants), **l'impact financier serait neutre** voire bénéficiaire au-delà de ces 15 personnes. Avec la mise en place du bureau d'information et d'orientation, il est certain que ce chiffre pourra être atteint.

Cette solution présente les avantages suivants à court terme :

- correspond à la planification médico-sociale ;
- permet de limiter l'entrée en EMS/UVP de personnes nécessitant peu de soins ;
- encourage une meilleure utilisation des appartements protégés actuellement existants dans le Jura ;
- à partir de 15 personnes en appartement au lieu d'EMS ou UVP, permet des économies financières pour les collectivités publiques.

Et à moyen ou long terme :

- encourage la création de nouvelles structures d'appartements protégés ;
- retarde la nécessité de construire de nouveaux EMS/UVP compte tenu du vieillissement de la population.

⁴ Ce chiffre est estimé en considérant que 50% des locataires pourraient bénéficier de prestations complémentaires et que le supplément accordé est en moyenne de 800 francs par mois (peu importe s'il s'agit de personnes seules ou de couple). Ce chiffre pourra largement être compensé par le fait que un partie de ces locataires n'entreront pas en EMS/UVP ou y entreront plus tard. La charge supplémentaire pour les prestations complémentaires est compensée si au moins 15 personnes privilégient l'appartement protégé plutôt que l'EMS/UVP.

IV. Procédure de consultation

Le Gouvernement a pu observer un consensus assez large en lien avec ce dossier, notamment lors du traitement du Postulat 319. Il a de ce fait renoncé à lancer une procédure de consultation.

VI. Conclusion

Le Gouvernement recommande l'acceptation de la modification légale proposée et vous prie de croire, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Députés, à l'assurance de notre parfaite considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Michel Thentz
Président

Jean-Christophe Kübler
Chancelier d'État

Annexe : Projet de modification de la LiLPC

**Loi
portant introduction à la loi fédérale sur les prestations
complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et
invalidité (LiLPC)**

Projet de modification du 19 novembre 2015

Le Parlement de la République et Canton du Jura,

arrête :

I.

La loi du 9 décembre 1998 portant introduction à la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LiLPC)¹⁾ est modifiée comme il suit :

Article 3a (nouveau)

Supplément pour
loyer

Art. 3a ¹ Le Canton octroie un supplément pour loyer en faveur des personnes résidant dans un appartement protégé au sens de l'article 16 de la loi du 16 juin 2010 sur l'organisation gérontologique²⁾.

² Le Gouvernement fixe, par voie d'ordonnance, le montant du supplément pour loyer.

II.

¹ La présente modification est soumise au référendum facultatif.

² Le Gouvernement fixe l'entrée en vigueur de la présente modification.

AU NOM DU PARLEMENT DE LA
REPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Le président :

Le secrétaire :

...

Jean-Baptiste Maître

1) RSJU 831.30

2) RSJU 810.41