

14.098

**Message  
relatif à la modification de la loi sur les prestations  
complémentaires (LPC); montants maximaux pris en  
compte au titre du loyer**

du 17 décembre 2014

---

Messieurs les Présidents,  
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons, par le présent message, un projet de modification de la loi sur les prestations complémentaires, en vous proposant de l'approuver.

Simultanément, nous vous proposons de classer l'intervention parlementaire suivante:

2012 M 11.4034 Calcul des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI.  
Indexation du montant maximal du loyer  
(N 12.12. 11 Commission de la sécurité sociale et de la  
santé publique; E 1.6. 12)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

17 décembre 2014

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Didier Burkhalter  
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

---

## Condensé

*En réponse à la motion de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS-N; 11.4034), le Conseil fédéral propose, par le présent message, une révision de la loi sur les prestations complémentaires. Celle-ci prévoit un relèvement des montants maximaux pris en compte au titre du loyer, ainsi que la prise en compte des différences régionales en matière de loyers et du besoin d'espace supplémentaire des familles. Le projet prévoit en outre que les adaptations des montants maximaux pris en compte par les prestations complémentaires (PC) au titre du loyer n'auront plus d'impact sur la participation de la Confédération aux frais de home.*

### Contexte

*Le loyer est pris en compte dans le calcul des prestations complémentaires (PC). La loi prévoit des montants maximaux, mais seul le loyer effectif est pris en compte. Ces montants maximaux ont été relevés pour la dernière fois en 2001. Or le loyer moyen en Suisse a augmenté de 21 % entre 2001 et 2014. Par conséquent, en 2013, les montants maximaux ne couvraient plus le loyer que de 70 % environ des couples et des personnes seules. Cette proportion était même de 40 à 55 % pour les familles. Il est donc nécessaire d'agir. Cependant, avec le droit en vigueur, toute augmentation des montants maximaux pris en compte au titre du loyer entraînerait un accroissement disproportionné des charges de la Confédération, en raison de sa participation aux coûts des PC pour les personnes vivant en home: il faut donc également agir sur ce point.*

### Contenu du projet

*La présente révision vise à adapter les montants maximaux pris en compte au titre du loyer à l'évolution de l'indice des loyers de 2001 à 2014. En outre, elle prévoit une meilleure prise en compte de la taille des familles et des ménages (jusqu'à quatre personnes), ainsi que des montants maximaux différents selon les régions. Celles-ci seront au nombre de trois – grands centres, ville et campagne – afin de tenir compte des différences de loyer. Sur demande des cantons, des communes pourront être transférées dans une région à loyer maximal plus bas.*

*Enfin, le projet prévoit une disposition visant à empêcher que l'adaptation des montants maximaux ait un impact sur la participation de la Confédération aux frais de home. La mesure dans laquelle les loyers maximaux assurent la couverture des frais de loyer des bénéficiaires de PC sera quant à elle examinée au moins tous les 10 ans.*

# Message

## 1 Présentation du projet

### 1.1 Contexte

#### 1.1.1 Interventions parlementaires relatives à la prise en compte du loyer dans les PC et motion de la CSSS-N

Depuis quelques années, les montants maximaux pris en compte au titre du loyer dans le calcul des prestations complémentaires (PC) ne suffisent plus à couvrir le loyer effectif d'un nombre croissant de bénéficiaires de PC (cf. ch. 1.1.2, taux de couverture des frais de loyer). Plusieurs interventions parlementaires<sup>1</sup> ont été déposées dans l'objectif de remédier à cette situation. Le 25 mars 2009, le canton de Bâle-Ville a lancé l'initiative cantonale «Adaptation du montant maximal reconnu pour les coûts du loyer des ménages de plusieurs personnes. Prise en charge des frais accessoires du loyer» (09.307). Dans son initiative, le canton demandait d'une part que les montants maximaux pris en compte au titre du loyer dans le calcul des PC soient adaptés pour les ménages de plusieurs personnes et, d'autre part, que les paiements rétroactifs relatifs aux décomptes des frais accessoires figurent parmi les dépenses reconnues, à concurrence du montant maximal. Conformément à la recommandation de sa Commission de la sécurité sociale et de la santé publique, le Conseil des Etats a décidé, le 15 décembre 2010, de ne pas donner suite à l'initiative. La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) s'est pour sa part penchée sur l'initiative le 16 février 2011. Elle a décidé d'ajourner sa décision d'approbation ou de rejet et a chargé l'administration de procéder à un examen approfondi de la situation et d'élaborer un rapport.

Le 2 septembre 2011, la CSSS-N a repris l'examen de l'initiative cantonale déposée par Bâle-Ville, en se fondant sur le rapport<sup>2</sup> élaboré entre-temps par l'Office fédéral des assurances sociales. Ce rapport présente l'évolution moyenne des loyers, la situation des familles tributaires des PC, les différences entre ville et campagne, la procédure de remboursement des frais accessoires, le forfait applicable pour un logement accessible en fauteuil roulant, ainsi que les conséquences d'un relèvement des montants maximaux sur la participation de la Confédération aux frais de home. Trois points soulevés par ce rapport – à savoir la situation des familles tributaires des PC, les différences de loyer entre ville et campagne et les conséquences d'une

<sup>1</sup> Postulat Allemann 08.3580 «Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI. Augmenter les montants fixés pour les loyers»; motions Glanzmann-Hunkeler 08.3650 «Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI. Adapter les montants déduits au titre du loyer» et 10.4019 «Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI. Frais de logements déterminants»; motions Zisyadis 08.3689 «Prendre en compte le loyer effectif dans les prestations complémentaires» et 09.3180 «Prestations complémentaires et logement»; motion Kuprecht 09.4328 «Loi sur les prestations complémentaires. Adaptation des dépenses reconnues»; motion Schenker 10.3180 «Appartements permettant la circulation d'une chaise roulante. Rendre leur location abordable pour les bénéficiaires de prestations complémentaires»

<sup>2</sup> Rapport du 10 août 2011 sur l'adaptation des montants maximaux en matière de loyer dans les prestations complémentaires (PC), OFAS. Cf. [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Documentation > Rapports > Rapports des commissions législatives > Commission de la sécurité sociale et de la santé publique CSSS

adaptation des montants maximaux sur la participation de la Confédération aux frais de home – ont incité la CSSS-N à déposer sa propre motion. Le 30 novembre 2011, le Conseil fédéral a proposé d’accepter cette motion. Celle-ci a été adoptée par le Conseil national le 12 décembre 2011 et par le Conseil des Etats le 1<sup>er</sup> juin 2012.

### 1.1.2 Prise en compte du loyer dans le calcul des PC

Le montant des PC correspond à la différence entre les revenus déterminants et les dépenses reconnues. Quand les revenus ne couvrent pas les dépenses, les revenus manquants sont compensés par les PC. Le calcul PC d’une personne seule s’apparente par exemple à ceci (chiffres de 2014):

<b>Dépenses</b>	Besoins vitaux	19 210 Fr.
	Loyer	13 200 Fr.
	Prime d’assurance-maladie (montant forfaitaire)	<u>5 628 Fr.</u>
	Total des dépenses	38 038 Fr.
<b>Revenus</b>	Rente AVS	24 720 Fr.
	Rente LPP	<u>3 600 Fr.</u>
	Total des revenus	28 320 Fr.
<b>PC annuelles</b>	38 038–28 320 =	<b>9 718 Fr.</b>

#### Montants maximaux des loyers

A côté des besoins vitaux et du montant forfaitaire pour l’assurance obligatoire des soins, le loyer constitue l’un des principaux postes de dépenses reconnues par les PC pour les personnes vivant à domicile. Il est pris en compte séparément dans le calcul des PC et n’est donc pas compris dans le montant forfaitaire destiné à la couverture des besoins vitaux. Lors de la fixation des PC, c’est le loyer effectif qui est pris en compte, à concurrence du montant maximal. Le but est de tenir compte des besoins réels d’une personne.

La loi du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires (LPC)<sup>3</sup> prévoit que le montant maximal reconnu pour le loyer est de 1100 francs par mois pour une personne seule et de 1250 francs pour les couples et les familles. Un supplément de 300 francs par mois est prévu pour les personnes qui ont besoin d’un appartement accessible aux fauteuils roulants.

Les frais accessoires (cf. ch. 1.1.3, Evolution des frais accessoires) sont reconnus à hauteur du forfait prévu dans le contrat de location, à concurrence du montant maximal pris en compte au titre du loyer. Les montants maximaux sont donc des montants bruts. Après décompte final des frais accessoires, ni demande de restitution ni paiement rétroactif ne peuvent être pris en considération (art. 10, al. 1, let. b, LPC): le cas échéant, les bénéficiaires de PC doivent donc payer le solde à l’aide du

<sup>3</sup> RS 831.30

montant destiné à la couverture des besoins vitaux. Il en est ainsi pour des raisons administratives: le but est d'éviter d'avoir à traiter les décomptes finaux.

Lorsque plusieurs personnes font ménage commun, le loyer est réparti entre elles afin de déterminer le montant du loyer effectivement reconnu (art. 16c de l'ordonnance du 15 janvier 1971 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité [OPC-AVS/AI]<sup>4</sup>). Le loyer (frais accessoires compris) est réparti à parts égales entre tous les membres du ménage. Le calcul des PC se fonde sur la part effective du bénéficiaire, à concurrence du montant maximal. Si par exemple quatre personnes font ménage commun dans un appartement dont le loyer mensuel est de 2000 francs, 500 francs sont pris en compte pour la personne tributaire des PC, sachant que le montant maximal reconnu pour le loyer est de 1100 francs. Si deux personnes seules tributaires des PC font ménage commun (concubinat), chacune peut donc faire valoir un montant de 1100 francs au maximum. Par conséquent, ce couple pourrait vivre dans un appartement dont le loyer atteint 2200 francs. Par contre, le montant maximal pour un couple marié ou une famille est de 1250 francs, quelle que soit la taille de la famille.

Avant la révision totale de la LPC dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), les cantons avaient la possibilité de tenir compte de la situation cantonale pour la prise en considération du loyer dans le calcul des PC. Ils pouvaient donc définir un montant maximal moins élevé que celui prévu par la loi. Les cantons de Neuchâtel et des Grisons avaient fait usage de cette possibilité. Depuis l'entrée en vigueur, en 2008, de la LPC révisée, les montants maximaux fixés par la loi s'appliquent dans toute la Suisse.

### **Adaptation des montants maximaux à l'évolution des prix**

En vertu de l'art. 19 LPC, le Conseil fédéral peut, lorsqu'il fixe les nouvelles rentes AVS et AI, adapter de manière appropriée le montant des dépenses reconnues, des revenus déterminants et des frais de maladie et d'invalidité. Depuis 1990, le Conseil fédéral adapte le montant destiné à la couverture des besoins vitaux à l'évolution des salaires et des prix (indice mixte), en même temps et dans la même proportion que les rentes AVS et AI. Par contre, la dernière adaptation des montants maximaux pris en compte au titre du loyer date de 2001: cette année-là, les montants maximaux ont été relevés de 100 francs par mois, tant pour les personnes seules que pour les couples.

### **Participation de la Confédération aux frais de home**

En vertu des dispositions en vigueur, la Confédération prend à sa charge  $\frac{5}{8}$  du montant destiné à la couverture du minimum vital au sens strict, à savoir du minimum vital pour les personnes vivant à domicile. Le minimum vital au sens large comprend en outre les besoins vitaux des personnes vivant en home, comme les soins. Les dépenses liées au minimum vital au sens strict existant aussi en home (nourriture, logement, etc.), la Confédération prend également à sa charge  $\frac{5}{8}$  du minimum vital au sens strict pour les bénéficiaires de PC vivant en home. Afin de déterminer cette part, un calcul est effectué afin de définir quels seraient les besoins de chaque bénéficiaire de PC s'il vivait à domicile. Comme ces personnes ne paient pas de loyer, le calcul prend toujours en compte le montant maximal.

## Evolution des montants maximaux depuis 1966

Lors de l'introduction des PC en 1966, les montants maximaux pris en compte au titre du loyer ont été fixés à un niveau très bas. En 1966, le montant maximal était de 750 francs par an pour une personne seule (soit 62 fr. 50 par mois). Il a été porté à 13 200 francs (1100 francs par mois) en 2001, année où il a été adapté pour la dernière fois. Il a donc été multiplié par 17 entre 1966 et 2001, ce qui correspond à une augmentation de 1700 %. Cette forte augmentation des montants maximaux reconnus tient à l'évolution des PC: celles-ci ne remplissent le mandat constitutionnel selon l'art. 112a, al. 1, Cst.<sup>5</sup>, à savoir couvrir les besoins vitaux, que depuis l'entrée en vigueur, en 1987, de la deuxième révision de la LPC. Le relèvement des montants maximaux reconnus pour le loyer a joué un rôle central à cet égard<sup>6</sup>. Le montant destiné à la couverture des besoins vitaux était pour sa part moins éloigné du besoin effectif. Il n'a progressé que de 560 % entre 1966 et 2001.

### Taux de couverture des frais de loyer

Fin 2013, 300 700 personnes touchaient des PC<sup>7</sup>. Un quart d'entre elles vivaient en home, alors que les trois autres quarts – soit 231 400 personnes – vivaient à domicile. Parmi ces dernières, 141 700 percevaient des PC à l'AVS et 89 700 percevaient des PC à l'AI. Les montants maximaux en vigueur couvraient le loyer effectif de 70 % des bénéficiaires de PC. Lors du dernier relèvement, en 2001, les montants maximaux permettaient de couvrir le loyer de 89 % des personnes seules, contre 72 % en 2013. Pour les couples, ce taux de couverture est passé de 85 à 66 %. S'agissant des ménages de plusieurs personnes ou des familles, les données pour 2001 sont disponibles uniquement pour les ménages de trois personnes. En 2001, le montant maximal permettait de couvrir le loyer de 74 % des familles de trois personnes, contre à peine 54 % en 2013. Pour les ménages de quatre personnes et plus, le taux de couverture était inférieur à 40 % en 2013<sup>8</sup>.

### 1.1.3 Evolution des loyers

#### Augmentation de l'indice des loyers

Depuis la dernière adaptation des montants maximaux, en 2001, l'indice des loyers nets (à savoir sans les frais accessoires) a augmenté de 21 % en Suisse (2014)<sup>9</sup>. Les personnes qui ont conclu un contrat de bail ressentent moins cette évolution, car le droit du bail les protège contre les hausses de loyer abusives (art. 269 du code des obligations [CO]<sup>10</sup>). En outre, le taux d'intérêt hypothécaire a baissé ces dix dernières années. Bien souvent, le loyer est plutôt augmenté lors d'un changement de locataire, parce que les nouveaux contrats de bail sont davantage soumis aux lois du

<sup>5</sup> RS 101

<sup>6</sup> FF 1985 I 104

<sup>7</sup> Statistique des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI 2013, Office fédéral des assurances sociales (OFAS), tableau 1.3; cette statistique peut être consultée gratuitement sous: [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Documentation > Faits et chiffres > Statistiques > PC

<sup>8</sup> Base de calcul: cas PC 2013 à domicile ajusté, hors cas de garantie d'un montant minimum en vertu de l'art. 26 OPC-AVS/AI, OFAS

<sup>9</sup> Source: Office fédéral de la statistique (OFS); 12/2000: 176,3; 10/2014: 213,3; base 1982; cette statistique peut être consultée gratuitement sous [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Thèmes > Prix > Loyers > Données, indicateurs

<sup>10</sup> RS 220

marché et que c'est à cette occasion qu'il est le plus facile d'appliquer une hausse<sup>11</sup>. Depuis 2008, c'est un taux de référence unique pour tous les loyers qui prévaut. Ce taux de référence est fondé sur le taux d'intérêt moyen pondéré des créances hypothécaires, libellées en francs suisses, des banques en Suisse. Il est arrondi aux quarts de %. En principe, les locataires peuvent demander une réduction de loyer à chaque diminution du taux d'intérêt de référence. Toutefois, le bailleur peut imputer sur cette réduction une partie (40 %) du renchérissement ainsi qu'une augmentation forfaitaire des charges, dont le montant dépend du canton. Il y a par conséquent peu de marge pour faire baisser la charge locative. Il est donc probablement difficile, pour la majorité des bénéficiaires de PC (dont beaucoup sont âgés et handicapés), de faire valoir leurs droits et d'exploiter la marge existante.

### **Evolution des frais accessoires**

Les frais accessoires sont dus pour les prestations fournies par le bailleur en rapport avec l'usage de la chose ou visant à maintenir la chose dans un état approprié à l'usage pour lequel elle a été louée (art. 257a, al. 1, CO).

Les frais accessoires comprennent les frais de chauffage et les frais d'exploitation. Les frais de chauffage dépendent essentiellement du prix du mazout. Lors de la dernière adaptation des montants maximaux, en 2001, 100 litres de mazout de chauffage coûtaient environ 50 francs, contre plus du double en 2012<sup>12</sup>. Le prix du mazout a certes connu quelques fluctuations, mais, globalement, il n'a cessé d'augmenter au cours des dix dernières années. Les autres postes généralement compris dans les frais accessoires, comme l'électricité et l'eau chaude, sont plus stables et suivent souvent l'évolution générale des prix.

La période de 1996 à 2003 est la seule période pour laquelle les données sur les frais accessoires sont disponibles. Au cours du laps de temps en question, les frais accessoires ont augmenté deux fois plus que les loyers nets.

### **Parts du loyer dans le budget des ménages**

Les derniers chiffres relatifs à la charge locative indiquent que la part du loyer dans le budget des ménages a augmenté pour presque toutes les classes de revenu entre 2001 et 2011. Elle est passée d'un peu plus de 19 % à un peu plus de 20 %. Les personnes les plus touchées sont celles dont le revenu ne dépasse pas 4000 francs par mois. Pour elles, la part du loyer a progressé d'environ 4 % depuis 2001, pour atteindre un bon tiers<sup>13</sup>.

### **Demande en matière de logements et taux de logements vacants**

Cela fait plusieurs années que la demande de logements connaît une forte progression. Alors que la croissance démographique annuelle a oscillé entre 0,6 et un peu plus de 1,0 % entre 2001 et 2009, elle était de 2,1 % en 2010. Une croissance de 1 % correspond à 80 000 personnes. Même si des efforts importants ont été consentis depuis 2002 pour la construction de logements, cette accélération n'a pas permis d'améliorer le taux de logements vacants, dont le niveau est relativement stable

<sup>11</sup> Enquête de structure sur les loyers 2003, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel, p. 34

<sup>12</sup> OFS, Indice des prix à la consommation, mazout; cette statistique peut être consultée gratuitement sous [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Thèmes > Prix > Indice des prix à la consommation > Indicateurs

<sup>13</sup> Charge locative moyenne par classe de revenu; source: OFS/OFL Cf. [www.bwo.admin.ch](http://www.bwo.admin.ch) > Documentation > Faits et chiffres > Charge locative

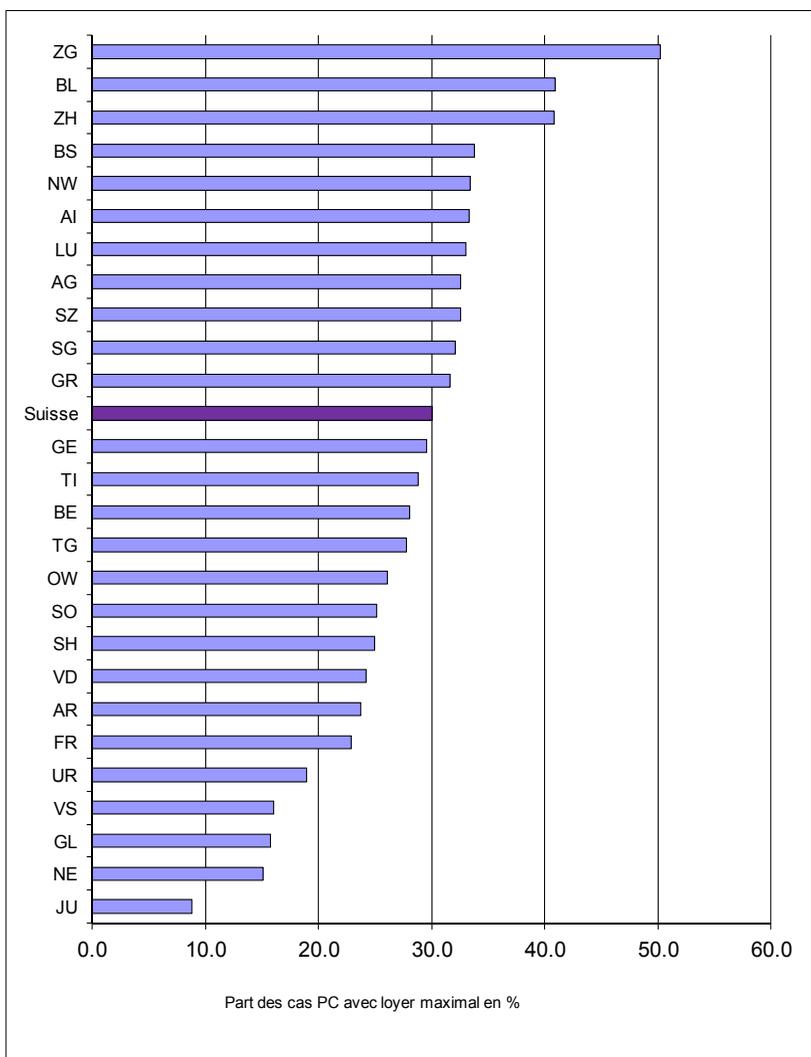
depuis 2003 (1 % seulement). Le taux de logements vacants est le rapport, exprimé en %, entre le nombre de logements vides et le nombre approximatif de logements existants; il fournit notamment les indications utiles en matière d'offre et de demande sur le marché du logement. Pour que le marché du logement soit fonctionnel, il conviendrait que le taux de vacance oscille entre 1 et 2 % (selon la taille et la structure de la région considérée). Or, à l'échelle suisse, le taux moyen s'élève à 1,08 % en 2014 (été 2013), étant précisé qu'il est nettement moins élevé dans les grands centres. Le taux de vacance est ainsi inférieur à 0,5 % dans les cantons de Genève, Zoug, Bâle-Ville et Bâle-Campagne; il n'atteint même que 0,3 % dans l'agglomération lausannoise. A l'inverse, le taux de vacance est proche de 1,5 % dans les cantons de Thurgovie, d'Appenzell Rhodes-Extérieures, de Glaris et de Saint-Gall et même de 2 % environ dans ceux du Jura et de Soleure<sup>14</sup>.

### **Bénéficiaires de PC et situation sur le marché cantonal du logement**

Le graphique ci-après montre, pour chaque canton, le pourcentage de bénéficiaires de PC qui touchaient en 2013 le montant maximal pris en compte au titre du loyer. Les PC pour plusieurs personnes sont en principe calculées en commun. Une unité de calcul ou un cas peut donc comprendre plusieurs personnes. Il s'agit en général de couples, de couples avec enfants ou de personnes seules avec enfants. Comme indiqué au ch. 1.1.2, le montant maximal ne couvre pas, en moyenne suisse, la totalité du loyer effectif de 30 % des bénéficiaires de PC. Les différences cantonales en matière de marché du logement relevées ci-dessus se remarquent aussi, dans une large mesure, chez les bénéficiaires de PC. Ainsi, dans les cantons du Jura et de Glaris, où la part de logements vacants est élevée, les bénéficiaires de PC sont moins nombreux, en proportion, à toucher le montant maximal.

<sup>14</sup> OFL, appartements vides, juin 2013; cette statistique peut être consultée gratuitement sous: [www.ofl.admin.ch](http://www.ofl.admin.ch) > Documentation > Faits et chiffres > Logements vacants

Part des cas PC où le montant maximal est pris en compte, par canton, 2013



## Différences de loyers entre ville et campagne

Le taux de vacance montre que le déséquilibre entre l'offre et la demande sur le marché du logement est flagrant en ville, et surtout dans les grands centres comme Zurich ou Genève, alors que ce rapport peut être qualifié d'équilibré à la campagne, et en particulier dans les cantons ruraux. En principe, les loyers sont moins élevés dans les zones rurales que dans les centres urbains et leur agglomération. Cette différence est moins prononcée pour les petits appartements. Elle augmente avec la taille du logement (à partir de trois pièces), puis diminue pour les logements de six pièces et plus<sup>15</sup>. Les écarts de loyers observés entre les petits et les grands logements sont plus importants dans les cantons urbains que dans les cantons ruraux.

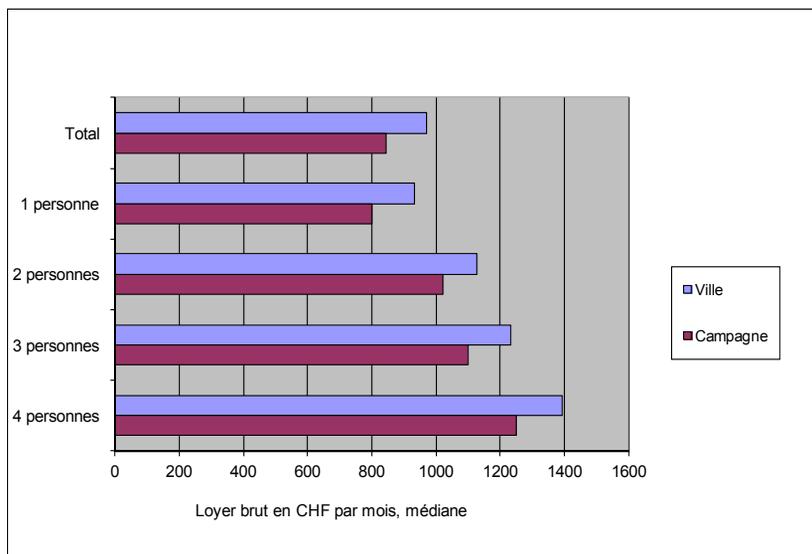
En outre, le niveau des loyers est souvent influencé par la charge fiscale. Les loyers sont ainsi en moyenne plus élevés dans les cantons à faible charge fiscale.

## Différences entre ville et campagne pour les bénéficiaires de PC

Les différences de loyer entre ville et campagne s'observent aussi chez les bénéficiaires de PC, comme l'illustre le graphique ci-dessous. En moyenne, les bénéficiaires de PC vivant en ville paient 125 francs de plus (15 %) pour leur loyer que ceux qui vivent à la campagne.

*Graphique 2*

### Loyer brut des bénéficiaires de PC, en ville et à la campagne, en fonction du nombre de personnes par cas, 2013



<sup>15</sup> Office fédéral de la statistique, Enquête de structure sur les loyers 2003, résultats détaillés, Neuchâtel, 2007, p. 22

## **Politique du logement et marché du logement locatif**

Le nombre de bénéficiaires de PC pour qui le montant maximal reconnu dans le calcul des PC ne couvre pas le loyer effectif augmente chaque année. Les logements subventionnés par les pouvoirs publics et le droit du bail en vigueur ne suffisent pas pour contrer cette évolution. On ne peut donc pas partir du principe que les bénéficiaires de PC trouveront un logement subventionné ou qu'ils obtiendront une baisse de loyer; si tel avait été le cas, il aurait fallu en tenir compte pour déterminer l'ampleur du relèvement des montants maximaux<sup>16</sup>.

### **Comparaison des loyers entre les PC et l'aide sociale**

Dans l'aide sociale, le loyer et les frais accessoires sont pris en compte pour autant qu'ils se situent au niveau des prix du marché immobilier local. Contrairement aux PC, l'aide sociale tient compte de la taille du ménage pour la détermination du loyer<sup>17</sup>. Certains cantons et communes ont même fixé leurs propres plafonds. Un loyer jugé excessif n'est alors pris en compte que tant et aussi longtemps qu'une solution raisonnable et plus économique n'a pas été trouvée. Dans les PC, les montants maximaux ne peuvent en aucun cas être dépassés. Les organismes d'aide sociale ont le devoir d'aider activement les bénéficiaires dans leur recherche d'un logement meilleur marché. Ils entretiennent des contacts avec les bailleurs et connaissent la disponibilité régionale de logements avantageux. Tel n'est pas le cas dans les PC.

#### **1.1.4 Appréciation des avis émis lors de la procédure de consultation**

La procédure de consultation sur l'avant-projet s'est tenue du 12 février au 21 mai 2014<sup>18</sup>.

#### **Appréciation des prises de position sur un loyer maximal individualisé et indépendant de l'état civil**

La définition de montants maximaux calculés individuellement et indépendamment de l'état civil rencontre l'approbation de tous les participants à la consultation. Toutefois, plusieurs organisations de défense des assurés et des personnes handicapées craignent que les personnes handicapées, qui vivent souvent dans des communautés d'habitation bénéficiant d'un accompagnement, soient désavantagées, puisque les montants maximaux seront moins élevés que dans le droit actuel. Elles demandent par conséquent une réglementation spéciale pour cette catégorie de personnes ou à tout le moins un délai transitoire. Il est donné gré à cette requête: l'ancien droit continuera d'être applicable, durant trois ans à compter de l'entrée en vigueur du nouveau droit, aux bénéficiaires de PC qui se verraient pénalisés par la

<sup>16</sup> Cf. note de bas de page n° 2

<sup>17</sup> Conférence suisse des institutions d'action sociale, directives «Concepts et normes de calcul de l'aide sociale», chap. B.3; ces directives peuvent être consultées gratuitement sous [www.CSIAS](http://www.CSIAS) > Les normes CSIAS

<sup>18</sup> Le rapport rendant compte des résultats peut être consulté sous [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation et d'audition terminées > 2014 > Département fédéral de l'intérieur

modification de la loi du fait de la prise en compte d'un montant de loyer inférieur au titre des dépenses (cf. ch. 2 et disposition transitoire de la modification du ...).

### **Appréciation des prises de position sur la régionalisation**

Une majorité des participants approuve le principe d'une répartition régionale des montants maximaux. La répartition proposée est cependant critiquée: pour certains participants, la répartition fondée sur le découpage territorial de l'Office fédéral de la statistique (OFS) manque de nuance et ne tient pas suffisamment compte de la situation locale. Une minorité de participants s'opposent à une répartition régionale. Selon eux, elle créerait de nouvelles injustices, compliquerait encore le système et augmenterait la charge administrative. Certains cantons demandent à pouvoir fixer leurs propres montants maximaux, sans dépasser un plafond qui serait fixé par la Confédération. Ils avancent qu'ils sont les mieux placés pour connaître les loyers locaux et pour tenir compte des spécificités locales. Il est tenu compte de cette préoccupation: les communes disposant d'une offre de logements suffisante dans des segments de prix répondant aux besoins des bénéficiaires de PC pourront être affectées à une région où le montant maximal de loyer est plus bas (cf. ch. 1.2.2, attribution modifiée des communes).

### **Appréciation des prises de position sur la participation de la Confédération aux frais de home**

Tous les cantons et quelques autres participants à la consultation s'opposent au gel de la participation de la Confédération aux frais de home. Il n'est pas donné suite à cette critique non seulement parce que le mandat de la motion est très explicite sur ce point, mais aussi du fait qu'il ne serait pas équitable que les cantons bénéficient d'un allègement dans l'évolution des frais de home par le biais d'un relèvement des loyer maximaux des bénéficiaires de PC vivant à domicile (cf. ch. 1.2.5).

### **Appréciation des prises de position sur l'obligation de la Confédération de procéder à une adaptation régulière**

Une majorité de participants à la consultation demandent que le Conseil fédéral soit tenu de procéder régulièrement à des adaptations des montants maximaux et que cette obligation soit fixée expressément dans une disposition.

Cette requête est prise en compte en ce sens que le Conseil fédéral examinera aux moins tous les dix ans la mesure dans laquelle les loyers maximaux assurent la couverture des frais de loyer effectifs des bénéficiaires de PC (cf. ch. 1.2.6).

### **Appréciation d'autres demandes émises lors de la consultation**

#### *Loyers excessifs*

Certains participants proposent des mesures pour lutter contre les loyers excessifs. Ils estiment qu'il faudrait informer les bénéficiaires de PC de leurs droits en matière de loyer. Certains demandent que les organes d'exécution compétents en matière de PC aient la compétence d'agir de manière corrective lorsque les loyers sont manifestement excessifs.

L'information des bénéficiaires de PC sur leurs droits en matière de loyer peut s'effectuer en collaboration avec les organes d'exécution compétents en matière de PC et ne nécessite pas d'adaptation législative. Attribuer à ces organes la compé-

tence d'agir de manière corrective se traduirait par un surcroît important de travail administratif et il faut donc éviter de leur imposer cette tâche.

### *Augmentation des frais administratifs*

Certains participants à la consultation demandent une augmentation des contributions aux frais administratifs des cantons, parce que les modifications proposées, et notamment la répartition par région, entraîneront une augmentation de leurs charges.

Il est vrai que la fixation individuelle des montants maximaux et la répartition par région nécessiteront une adaptation des systèmes informatiques. Il s'agit cependant d'une modification unique des programmes, telle qu'elle est courante en cas d'adaptation minimale. C'est pourquoi il n'est pas donné suite à cette demande.

## **1.2 Changements proposés**

### **1.2.1 Aperçu de la nouvelle réglementation**

Le projet propose d'adapter les montants maximaux pris en compte au titre du loyer à la hausse de 21 % de l'indice des loyers intervenue entre 2001 et 2014. Il prend aussi en considération les différences régionales, car le poids du loyer dans le budget des ménages diffère d'une région à l'autre (cf. ch. 1.1.3 et 1.2.2). Le droit actuel ne contient pas de disposition particulière concernant les familles. Ces dernières ont droit au même montant maximal que les couples. Etant donné que, souvent, ce plafond ne permet pas de couvrir le loyer d'une famille, le projet prévoit de prendre en compte jusqu'à quatre personnes par ménage (cf. ch. 1.1.2 et 1.2.3). En outre, le montant pris en charge par la Confédération pour les résidents de home sera gelé au niveau du montant maximal (exprimé en chiffres) valable actuellement pour les personnes seules. Cette mesure doit éviter que l'augmentation des montants maximaux occasionne des coûts démesurés pour la Confédération (cf. ch. 1.2.5).

### **1.2.2 Montants maximaux différents selon les régions: Répartitions régionales examinées**

Le ch. 1.1.3 a mis en évidence les différences de loyer des logements entre ville et campagne. L'introduction de montants maximaux différents selon les régions doit permettre d'en tenir compte. Une répartition régionale renforce également l'élément du besoin, qui est aujourd'hui déjà présent dans la prise en compte du loyer effectif.

Différents découpages territoriaux ont été examinés en vue de prendre en considération les écarts régionaux des coûts du loyer. La création d'une répartition spécifique pour les montants maximaux engendrerait un travail disproportionné; cette solution n'a donc pas été retenue. Les autres modes de répartition examinés sont exposés ci-après.

## Répartition en fonction des régions de primes de l'assurance-maladie

Conformément à l'art. 61, al. 2, de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie<sup>19</sup>, l'échelonnement régional des primes de l'assurance-maladie repose sur les différences géographiques des coûts de la santé qui coïncident souvent avec les différences de loyer. Généralement, le coût du logement est plus élevé dans les zones densément peuplées. Il en est de même pour les coûts de la santé, qui déterminent le niveau des primes de l'assurance-maladie. Toutefois, pour reprendre la répartition de l'assurance-maladie, il faudrait régulièrement s'aligner sur des critères qui ne sont pas tout à fait uniformes et sur un système en mutation permanente. La répartition de l'assurance-maladie n'a donc pas été retenue.

## Distinction entre ville et campagne selon l'OFS

Les différences de loyer entre la ville et la campagne exposées au ch. 1.1.3 reposent sur le découpage territorial utilisé par l'OFS. Cet office distingue 22 types de communes en Suisse, sur la base de critères tels que l'emploi, la proportion de maisons plurifamiliales, la richesse, le tourisme, la structure de la population et le rôle de centre. Ces types sont attribués à 9 catégories: les zones urbaines, regroupant les centres, les communes suburbaines, les communes périurbaines et les communes à revenu élevé, et la campagne, qui se compose de communes pendulaires rurales, de communes agraires mixtes et de communes agricoles. Les désignations ville et campagne sont graduées: l'agglomération centrale est considérée comme «ville», les communes entourant l'agglomération centrale font partie de l'«agglomération» et les villes isolées ainsi que les communes rurales appartiennent à la «campagne».

Il a, par ailleurs, été envisagé de prendre en considération les différences entre les grandes régions<sup>20</sup>, en vue de compenser les avantages ou les inconvénients qu'elles pourraient présenter. Ces différences n'étant pas importantes, il a toutefois été décidé de renoncer à cette distinction supplémentaire.

## Solution choisie: régions selon l'OFS<sup>21</sup>

Le découpage de l'OFS a été jugé le plus propice à la répartition régionale des montants maximaux pris en compte au titre du loyer. Il reflète au mieux les différences entre niveaux de loyer et entre bénéficiaires de PC en Suisse. En outre, la répartition peut être facilement transposée. Ce faisant, la charge administrative correspondante devrait elle aussi rester dans les limites du raisonnable. Toutefois, le découpage n'étant pas explicitement fondé sur les loyers, la répartition ne saurait être équitable dans tous les cas. Une répartition fondée sur les loyers de chaque commune, demandée par certains participants à la consultation, serait certes plus précise et plus équitable dans les cas individuels. Toutefois, une telle solution serait pour le moins fastidieuse, tant pour sa mise en place que pour la mise à jour. Elle soulèverait, en outre, la question de savoir s'il faut aussi tenir compte des zones résidentielles particulièrement chères au sein d'une ville ou d'une agglomération.

<sup>19</sup> RS 832.10

<sup>20</sup> Région lémanique (VD, VS, GE), espace Mittelland (BE, FR, SO, NE, JU), Suisse du Nord-Ouest (BS, BL, AG), Zurich (ZH), Suisse orientale (GL, SH, AR, AI, SG, GR, TG), Suisse centrale (LU, UR, SZ, OW, NW, ZG), Tessin (TI)

<sup>21</sup> Toutes les données indiquées sous ce chiffre sont tirées des statistiques des prestations complémentaires, état fin 2013, à consulter gratuitement sous : [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Documentation > Faits et chiffres > Statistiques > PC

Enfin, une classification aussi détaillée ne serait pas adéquate dans le système forfaitaire des PC.

Pour l'attribution aux trois régions, les villes isolées, qui abritent seulement 0,9 % des bénéficiaires de PC, ont été rattachées à la région ville. La différence entre les loyers moyens des bénéficiaires de PC habitant en ville et les loyers moyens de ceux vivant dans les agglomérations n'est que de 10 francs par mois; les loyers en agglomération sont même un peu plus élevés qu'en ville. C'est pourquoi les villes, les agglomérations et les villes isolées sont toutes qualifiées de «ville», tandis que toutes les autres communes sont attribuées à la «campagne».

Vu la précarité du logement dans les grandes villes, on a recherché une classification qui tienne compte de ce fait. Parmi les 22 types de communes distinguées par l'OFS, il y a les grands centres, dont font partie les villes de Zurich, Bâle, Berne, Lausanne et Genève.

20 % des bénéficiaires de PC vivent dans ces grands centres, 62 % en ville et 18 % à la campagne.

La différence entre les loyers mensuels payés par les bénéficiaires de PC dans les grands centres et les villes se situe entre 10 à 20 francs, tandis que l'écart entre ville et campagne est de 100 à 140 francs en moyenne.

Ce faisant, la répartition est la suivante:

### **Les trois régions déterminantes pour les montants maximaux**

---

<b>Région 1</b>	Grands centres	Zurich, Berne, Bâle, Genève et Lausanne
<b>Région 2</b>	Ville	Autres villes (Winterthour, Fribourg, Bienne, etc.), villes isolées (par ex. Langenthal) et agglomération
<b>Région 3</b>	Campagne	Autres communes

---

### **L'appartenance des communes aux trois régions**

L'appartenance de chaque commune à une des trois régions ressort des types et niveaux géographiques d'un tableau mis à jour chaque année par l'OFS<sup>22</sup>. Les communes de la région 1 (grands centres) portent le chiffre 1 dans la colonne «Types de communes (22)», sous «Les typologies territoriales». Pour les régions 2 (ville) et 3 (campagne), il faut se référer à la colonne «Régions urbaines/rurales», sous «Les régions d'analyse». Sont considérées comme faisant partie de la région 2 (ville) les communes qui portent les ch. 1 à 3, mis à part les cinq grands centres, et comme faisant partie de la région 3 (campagne) celles qui portent le ch. 4. C'est par le biais d'une ordonnance que le Département fédéral de l'intérieur (DFI) établira une liste des communes et de leur appartenance aux régions respectives. Lors d'un changement éventuel de la part de l'OFS du découpage des communes, le DFI examinera si l'attribution opérée des communes à telle ou telle région devra à son tour être adaptée.

<sup>22</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Infothèque > Nomenclatures > Niveaux géographiques > Niveaux géographiques

L'annexe comprend une carte illustrant la répartition des communes entre les trois régions.

### **Attribution modifiée des communes**

Il a été constaté lors de la procédure de consultation que la répartition régionale proposée ne reflétait pas toujours équitablement les loyers d'une commune. Plusieurs cantons ont donc suggéré de conférer aux cantons, dans des cas motivés, la compétence d'affecter une commune à une autre région que celle prévue sur la base du découpage de l'OFS. Afin de répondre à cette demande, les cantons auront la compétence, d'affecter une commune à une autre région faisant état d'un loyer maximal inférieur. Pour ce faire, il importera toutefois que la commune en question dispose d'une offre suffisante de logements répondant aux besoins des bénéficiaires de PC. Tel sera le cas lorsque, le changement d'affectation une fois opéré, le loyer effectif d'au moins 90 % des bénéficiaires de PC de la commune en question sera couvert par les nouvelles limites maximales de loyers. Le Conseil fédéral règle la procédure.

### **1.2.3 Familles et ménages composés de plusieurs personnes**

L'examen de la situation des familles tributaires de PC (ménages comptant plusieurs personnes) a montré que le loyer maximal reconnu pour le calcul des PC était insuffisant dans plus de la moitié des cas (cf. ch. 1.1.2, taux de couverture des frais de loyer). Lors de l'introduction des PC, en 1966, il n'y avait que peu de familles parmi les ayants droit. L'augmentation du nombre des jeunes bénéficiaires de rente AI et, partant, des jeunes bénéficiaires de PC ces dix à quinze dernières années a fait croître le nombre de familles bénéficiaires de PC. De nos jours, près de 10 000 ayants droit vivent dans des ménages à plusieurs personnes. Les changements prévus reflètent ce développement en proposant des montants maximaux tenant compte de la taille des ménages. La taille maximale du ménage est cependant fixée à quatre personnes, limite qui se justifie puisque les montants maximaux ainsi calculés couvrent près de 90 % des loyers des familles.

Le montant maximal pris en compte au titre du loyer est calculé pour chaque personne; il n'est donc plus lié à l'état civil, et les bénéficiaires de PC célibataires qui vivent dans un ménage composé de plusieurs personnes ne sont plus privilégiés par rapport aux couples mariés.

Cette méthode tient compte, par ailleurs, de l'économie réalisée sur le loyer dans un ménage composé de plusieurs personnes. Le montant maximal de loyer d'une personne seule qui vit dans un ménage composé de plusieurs personnes est désormais plus bas que le loyer maximal d'une personne vivant seule (cf. ch. 1.1.2, loyer maximal). Ce changement peut donc affecter la situation financière de certaines personnes. Pour pallier cet inconvénient, la disposition finale prévoit une réglementation transitoire pour une durée de trois ans.

Ce changement ne complique toutefois en rien l'instruction des cas, tant il est vrai qu'aujourd'hui déjà, il convient, par le biais de l'art. 16c OPC, de faire état de toutes les personnes vivant dans le ménage pour la prise en compte du loyer.

Le loyer maximal est calculé comme suit: il faut ajouter au montant de base qui correspond au montant maximal pour une personne vivant seule, un supplément

pour la deuxième, la troisième ou la quatrième personne occupant le logement. Dans un premier temps, on tient compte de la taille du ménage. Dans un deuxième temps, on divise la somme résultant du montant de base et des suppléments par le nombre effectif de personnes occupant le logement. Il en résulte le montant maximal pris en charge au titre du loyer pour chaque ayant droit.

### Exemple de calcul: famille de cinq personnes (montants mensuels, région 1)

Taille du ménage	par mois
1 <sup>re</sup> personne (montant de base)	1370 Fr.
2 <sup>e</sup> personne (supplément)	+250 Fr.
3 <sup>e</sup> personne (supplément)	+180 Fr.
4 <sup>e</sup> personne (supplément)	+160 Fr.
5 <sup>e</sup> personne (supplément)	0 Fr.
Montant maximal pour le ménage	1960 Fr.
Divisé par le nombre de personnes	: 5
Montant maximal par personne	392 Fr.

### 1.2.4 Nouveaux montants calculés en fonction des régions et de la taille des ménages

Les nouveaux montants par personne tiennent compte de la hausse de 21 % de l'indice des loyers enregistrée depuis 2001. Les montants ont été fixés sur la base des données de 2013, de sorte à couvrir, dans chaque catégorie (région et taille du ménage), 90 % des loyers des bénéficiaires de PC. Le seuil de 90 % a pour but d'éviter que des loyers trop élevés soient pris en compte dans le calcul des PC. Les nouveaux montants maximaux sont indiqués dans le tableau ci-dessous.

#### Nouveaux montants en francs:

Montant de base et suppléments	Région 1	par famille	Région 2	par famille	Région 3	par famille
1 <sup>re</sup> personne	1370		1325		1210	
2 <sup>e</sup> personne	250	1620	250	1575	250	1460
3 <sup>e</sup> personne	180	1800	150	1725	150	1610
4 <sup>e</sup> personne	160	1960	150	1875	130	1740

### 1.2.5 Participation de la Confédération aux frais de home

Il a été exposé au ch. 1.1.2 que la Confédération prend à sa charge  $\frac{5}{8}$  du minimum vital au sens strict, qui correspond au coût de la vie pour une personne vivant à domicile. Pour déterminer la participation de la Confédération aux frais de séjour en home, on calcule les PC en déterminant les besoins que le bénéficiaire de PC aurait s'il vivait chez lui (calcul distinctif). La Confédération assume  $\frac{5}{8}$  de ce montant. Etant donné que les résidents d'un home ne paient pas de loyer, le calcul de la participation de la Confédération se fonde sur le montant maximal pris en compte au titre

du loyer pour une personne seule (1100 francs par mois). Le calcul est différent pour les personnes vivant à domicile: pour elles, le loyer effectif (par ex. 980 francs) est pris en compte. Le loyer effectif de 70 % des bénéficiaires de PC vivant à domicile est inférieur au montant maximal de 1100 francs. Dès lors, le montant maximal ne reflète pas le loyer effectif des tributaires de PC qui vivent à domicile et la Confédération supporte une charge financière trop importante, depuis plusieurs années déjà. C'est pourquoi la motion demande une modification de la loi pour contrecarrer un report disproportionné des coûts. Sans contre-mesure, la participation de la Confédération aux frais de home augmenterait de manière démesurée du fait de l'augmentation des montants maximaux pris en compte au titre du loyer.

C'est la moyenne des loyers payés par les bénéficiaires de PC vivant seuls qui se rapproche le plus du loyer effectif. Elle se monte à 915 francs par mois<sup>23</sup> et est donc inférieure au montant maximal de 1100 francs par mois pour les personnes seules. On continuera d'utiliser le montant maximal pour les personnes seules aux fins du calcul distinctif. Les cantons demandent que la Confédération augmente sa participation aux frais de séjour en home en invoquant la progression des coûts des homes et des soins. Toutefois, il ne serait pas judicieux d'alléger la charge des cantons en majorant les montants maximaux pris en compte au titre du loyer. En réalité, la hausse du prix des loyers affecte directement les bénéficiaires de PC vivant à domicile et non pas ceux qui séjournent en home. Par ailleurs, les cantons disposent de certains moyens pour influencer les coûts des homes et des soins. C'est pourquoi le loyer pris en compte pour le calcul distinctif sera désormais différent du montant maximal servant au calcul des PC pour les personnes vivant à domicile.

### **1.2.6 Examen des montants maximaux**

Le Conseil fédéral examinera au moins tous les dix ans la mesure dans laquelle les montants maximaux des loyers assurent la couverture des frais de loyers des bénéficiaires de PC. Les résultats de cette enquête devront être rendus publics.

### **1.2.7 Besoin supplémentaire de réforme dans les PC**

#### **Réforme des PC, optimisation du système**

Certains aspects du système des PC doivent être optimisés afin que celui-ci reste largement accepté et remplisse sa vocation centrale, qui est de garantir à chacun les moyens de mener une existence digne. Le Conseil fédéral devrait mettre un rapport et un avant-projet de révision de loi en consultation au premier semestre 2015. La réforme prévoit pour l'essentiel des mesures visant à inciter à l'emploi de la fortune propre à des fins de prévoyance vieillesse, à uniformiser la garantie des besoins vitaux, à réduire les effets de seuil et les incitations à rester tributaire des PC et à améliorer la prise en compte des primes d'assurance-maladie dans le calcul des PC.

La présente modification de la LPC doit être effectuée séparément car elle est urgente: les montants maximaux pris en compte au titre du loyer n'ont en effet plus

<sup>23</sup> Statistique des prestations complémentaires, état fin 2013

été adaptés depuis 2001. La majorité des participants à la consultation insistent par ailleurs pour que cette adaptation soit mise en œuvre rapidement.

## **Echange de données entre les organes compétents en matière de PC et les autorités de migration**

Le 15 janvier 2014, le Conseil fédéral a décidé qu'il était nécessaire d'améliorer l'échange de données entre les organes d'exécution compétents en matière de PC et les autorités de migration, dans le cadre de la lutte contre la fraude en lien avec la libre circulation des personnes. Ce projet a été mis en consultation du 2 juillet au 22 octobre 2014. Le message devrait être adopté en avril 2015.

## **2 Commentaire des dispositions**

*Art. 10, al. 1, let. b, 1<sup>bis</sup>, 1<sup>ter</sup>, 1<sup>quater</sup>, 1<sup>quinques</sup> et 1<sup>sexies</sup>*

*Al. 1, let. b, ch. 1:* Le montant maximal pris en compte au titre du loyer est applicable pour une personne vivant seule ou sert de base pour le calcul du montant maximal d'une personne vivant dans un ménage composé de plusieurs personnes. Il diffère selon l'appartenance de la commune de résidence à une des régions définies (grand centre, ville, campagne). Les montants maximaux sont les mêmes pour les adultes et les enfants. Ils dépendent de la commune politique à laquelle l'objet loué appartient.

*Al. 1, let. b, ch. 2:* Dans un ménage composé de plusieurs personnes, quatre personnes au plus sont prises en compte. Pour déterminer le montant maximal individuel, un supplément est ajouté pour chaque personne, indépendamment du fait que les autres membres du ménage aient droit ou non à des PC. Le ménage peut être formé d'un couple marié, de personnes vivant en concubinage, d'une famille ou d'une communauté d'habitation comprenant des ayants droit aux PC et d'autres personnes. Les montants maximaux sont les mêmes pour les adultes et les enfants. Ils diffèrent selon l'appartenance de la commune de résidence dans laquelle se trouve l'objet loué à une des régions définies (grand centre, ville, campagne). Les montants maximaux dépendent de la commune politique à laquelle l'objet loué appartient.

*Al. 1<sup>bis</sup>:* Cet alinéa précise que le montant maximal par personne pris en compte au titre du loyer est calculé sur la base de la taille du ménage. L'état civil est sans importance et il est davantage tenu compte de l'espace dont a besoin un ménage composé de plusieurs personnes.

Le montant maximal pour une personne vivant dans un ménage composé de plusieurs personnes est calculé à partir du montant de base et des suppléments. Il correspond au montant de base (pour une personne vivant seule) conformément au ch. 1, auquel s'ajoutent des suppléments conformément au ch. 2, suivant le nombre de personnes vivant dans le ménage. Le montant maximal ne peut toutefois pas dépasser le plafond fixé pour la région et prend donc en considération quatre personnes par ménage au plus.

Le montant maximal ainsi obtenu pour le ménage est ensuite divisé par le nombre de personnes qui y vivent. De ce fait, même si un ménage compte plus de quatre personnes, le montant maximal est calculé sur la base de quatre personnes au plus, puis

divisé par le nombre de personnes qui y vivent réellement. Le chiffre obtenu de cette façon correspond au montant maximal individuel (voir l'exemple de calcul au ch. 1.2.3).

*Al. 1<sup>er</sup>:* L'attribution des communes aux trois régions – grands centres, villes, campagne – repose sur les niveaux géographiques définis par l'OFS.

*Al. 1<sup>quater</sup>:* L'appartenance de chaque commune à telle ou telle région ressort de l'ordonnance édictée par le DFI. Si le découpage des communes selon l'OFS change, le DFI examinera l'opportunité d'un changement d'attribution des communes à telle ou telle région.

*Al. 1<sup>quinquies</sup>:* En vertu de cette disposition, les cantons doivent, sur demande, obtenir la possibilité d'affecter certaines communes à une autre région à loyer maximal plus bas si le niveau effectif des loyers dans ces communes s'écarte considérablement du niveau usuel de la région. L'offre de logements des communes en question doit être suffisante à l'égard des bénéficiaires de PC, de sorte que l'affectation une fois opérée, les montants maximaux en vigueur dans la nouvelle région soient suffisants pour couvrir le loyer d'au moins 90 % des bénéficiaires de PC (cf. ch. 1.2.2, attribution modifiée des communes). Le Conseil fédéral examine en particulier le taux de couverture des communes concernées et règle le délai dans lequel les demandes de nouvelles répartitions doivent lui être adressées, ainsi que leur date d'entrée en vigueur.

*Al. 1<sup>sexies</sup>:* Le Conseil fédéral examinera le taux de couverture au moins tous les 10 ans afin de mettre en évidence le pourcentage de bénéficiaires de PC pour lesquels les montants maximaux sont suffisants. Les résultats seront rendus publics.

#### *Art. 13, al. 2*

Ce changement vise à geler la participation de la Confédération aux frais de séjour dans un home afin d'éviter que l'adaptation des montants maximaux ait un impact sur la participation de la Confédération. A cet effet, le montant de 13 200 francs actuellement applicable (= montant maximal pris en compte au titre du loyer pour une personne seule, valeur en 2001) est mentionné dans la loi.

#### *Disposition transitoire de la modification du ...*

Pour certains bénéficiaires de PC, le nouveau calcul du montant maximal qui tient compte de la taille du ménage engendrera une diminution du loyer pris en compte. Il peut en résulter des PC moins élevées ou la suppression du droit aux PC. Pour permettre à ces personnes de s'adapter à la nouvelle situation financière, une disposition transitoire prévoit que le nouveau droit leur sera applicable au plus tôt trois ans après l'entrée en vigueur de la modification.

### **3 Conséquences**

#### **3.1 Conséquences pour la Confédération**

##### **3.1.1 Conséquences financières**

Si les calculs étaient effectués sur la base des prix de 2014, l'augmentation des montants maximaux pris en compte au titre du loyer des bénéficiaires de PC conformément à la solution proposée engendrerait, pour l'année de l'entrée en vigueur, soit en 2016, des coûts supplémentaires de 136 millions de francs au total. Ce montant correspond à environ 2,7 % des dépenses annuelles globales des PC (env. 5100 millions de francs). Les dépenses des PC au titre des loyers s'élèvent à 510 millions de francs. Les coûts moyens escomptés entre 2016 et 2030 devraient s'élever à 178 millions de francs par année.

Parmi les 186 500 bénéficiaires de PC qui vivent à domicile – il s'agit ici du nombre escompté des cas PC à domicile hors cas de garantie d'un montant minimal au sens de l'art. 26 OPC en 2016 –, 63 000 paient un loyer supérieur au montant maximal actuel reconnu au titre du loyer. 25 000 d'entre eux utiliseront toute l'augmentation proposée, soit 2760 francs par an en moyenne. Il en découlera des coûts supplémentaires de l'ordre de 69 millions de francs. 38 500 des bénéficiaires n'auront besoin que d'une partie de l'augmentation proposée pour couvrir leurs frais de loyer, soit en moyenne 1580 francs par an et par ayant droit. Ce supplément de coûts se chiffrera à environ 61 millions de francs. L'augmentation des montants maximaux relèvera le plafond des dépenses reconnues et ouvrira ainsi le droit aux PC à de nouvelles personnes. Il faut s'attendre à une augmentation du nombre d'ayants droit de l'ordre de 4500 personnes, occasionnant des coûts supplémentaires d'environ 6 millions de francs. D'autres frais supplémentaires interviendront dans le sillage des dites personnes dans le cadre du remboursement des frais de maladie et d'invalidité. Par contre, la prise en considération de la taille du ménage pour la fixation des montants maximaux entraînera des frais moins élevés pour les ayants droit aux PC qui vivent dans le même ménage que d'autres personnes (cf. ch. 1.2.4). Il en résultera des économies de l'ordre de 5 millions de francs. Ces économies ne se concrétiseront cependant qu'à l'échéance de la période transitoire de trois ans (cf. disposition transitoire de la modification du ...).

Les coûts supplémentaires pour la Confédération s'élèveront à 85 millions de francs, soit  $\frac{5}{8}$  des coûts supplémentaires totaux de 136 millions de francs.

L'affectation des communes dans une région avec un montant maximal moins élevé pourra modifier les chiffres susmentionnés. Les économies imputables à l'affectation à une région avec un montant maximal moins élevé devraient se chiffrer à environ 200 000 francs. Ce calcul se fonde sur l'hypothèse que dans les cantons où le montant maximal pris en compte au titre du loyer couvre plus de 90 % des loyers de bénéficiaires de PC, 5 % des communes seront affectées à une région prévoyant un plafond moins élevé. On estime que d'ici la date d'entrée en vigueur en 2016, le taux de couverture diminuera de 2 %.

## Conséquences financières de la révision des montants maximaux

Montants en millions de francs, aux prix de 2014

Année	Coûts suppl. PC à l'AVS	Coûts suppl. PC à l'Al	Coûts suppl. totaux	A la charge de la Confédération	A la charge des cantons
2016	82	54	136	85	52
2017	87	56	143	89	54
2018	91	68	149	93	56
2019	93	56	149	93	56
2020	99	58	157	98	59
2021	103	59	163	102	61
2022	108	60	168	105	63
2023	114	61	175	110	66
2024	119	63	182	114	68
2025	126	64	190	119	71
2026	131	65	196	122	73
2027	138	66	204	127	76
2028	143	67	210	132	79
2029	149	69	218	136	82
2030	157	70	227	142	85
Ø 2016–2030	116	62	178	111	67

### 3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

Les changements proposés n'auront aucun effet sur la dotation en personnel de la Confédération.

## 3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

### 3.2.1 Conséquences financières

La solution proposée donnera lieu à des coûts supplémentaires pour les cantons d'environ 51 millions de francs. La charge financière supportée par chaque canton variera suivant le niveau des loyers et le nombre de bénéficiaires de PC (cf. tableau en annexe). Les cantons qui servent des prestations supplémentaires de nature générale ou sous la forme d'aides au logement pourront réaliser des économies sur ces dépenses. Des conséquences sur le niveau de l'aide sociale sont peu probables. Même les nouveaux montants maximaux de loyers, susceptibles dans le cas de personnes vivant dans un ménage composé de plusieurs personnes, de diminuer le montant de la PC octroyée, voire de supprimer le droit correspondant, ne chargerait guère l'aide sociale du fait que celle-ci tient déjà compte du loyer dans ce sens. Par conséquent, l'aide sociale ne se formaliserait certainement pas de telles conséquences au vu de ses directives.

### **3.2.2 Adaptation des systèmes informatiques**

Les organes d'exécution compétents en matière de PC sont chargés de mettre en œuvre les modifications de la loi. L'instauration d'un montant maximal par personne et la différenciation des plafonds en fonction des régions définies rendront nécessaire une adaptation des systèmes informatiques.

### **3.3 Conséquences économiques**

Les changements proposés n'auront que des conséquences limitées sur le plan économique. En comparaison avec la somme des loyers payés en Suisse, le relèvement des montants maximaux pris en compte au titre du loyer sera trop faible pour influencer le marché du logement. Le niveau des loyers sur le marché dépend plutôt de l'évolution du taux d'intérêt de référence et du renchérissement, ainsi que du marché du logement pour les nouvelles locations.

### **3.4 Conséquences sociales**

Les bénéficiaires de PC dont le loyer dépasse le montant maximal pris en compte doivent payer la différence en puisant dans les moyens destinés à couvrir le minimum vital ou recourir aux prestations supplémentaires allouées par le canton. L'augmentation du montant minimal pris en compte au titre du loyer apportera donc un allègement financier aux bénéficiaires d'une rente d'invalidité ou de vieillesse qui perçoivent des PC. Cela permettra notamment de protéger de la pauvreté les familles pour lesquelles le montant pris en compte au titre du loyer augmentera considérablement du fait de la révision. De manière générale, les tributaires de PC et leur famille sont l'un des maillons les plus faibles de notre société. Ainsi, les changements proposés contribueront sensiblement à la cohésion sociale.

Les personnes se trouvant dans une situation financière difficile sans avoir droit aux PC sont également affectées par la cherté des loyers (cf. ch. 1.1.3, part du loyer dans le budget des ménages). L'adaptation de la LPC ne permettra cependant pas d'améliorer leur situation. Leurs difficultés à se loger seront examinées dans le cadre du programme national de lutte contre la pauvreté<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté 2014–2018  
www.bsv.admin.ch > Thèmes > Vieillesse, générations et société > La Confédération  
lutte contre la pauvreté

## **4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral**

### **4.1 Relation avec le programme de la législature**

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015<sup>25</sup> ni dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015<sup>26</sup>.

Etant donné que la motion a été transmise par le Parlement le 1<sup>er</sup> juin 2012, la prolongation n'a pu être annoncée ni dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015, ni dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015.

L'adaptation de la LPC est néanmoins nécessaire afin que le mandat du Parlement puisse être accompli dans un délai adéquat et que la hausse de 21 % des loyers de puisse être compensée au plus vite.

### **4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral**

Grâce au relèvement des montants maximaux pris en compte au titre du loyer ainsi qu'aux modifications concernant les familles et à la différenciation en fonction des régions, les prestations complémentaires peuvent remplir leur mandat constitutionnel, qui consiste à garantir le minimum vital. Il s'agit donc de mesures qui favorisent le maintien de la solidarité et de la cohésion sociale, un des objectifs du Conseil fédéral.

## **5 Aspects juridiques**

### **5.1 Constitutionnalité et légalité**

Le projet de révision se fonde sur l'art. 112a Cst., en vertu duquel la Confédération légifère sur les PC.

### **5.2 Compatibilité avec les obligations internationales**

Le projet ne concerne pas d'obligations internationales.

### **5.3 Forme de l'acte à adopter**

Conformément à l'art. 164, al. 1, Cst., l'Assemblée fédérale édicte toutes les dispositions importantes fixant des règles de droit sous la forme d'une loi fédérale. La modification est par ailleurs soumise au référendum facultatif (art. 141, al. 1, let. a, Cst.).

<sup>25</sup> FF 2012 349

<sup>26</sup> FF 2012 6667

#### **5.4 Frein aux dépenses**

En vertu de l'art. 159, al. 3, Cst., la modification de l'art. 10, al. 1, let. b, ch. 1 et 2, LPC doit être approuvée par la majorité des membres de chaque conseil, étant donné qu'il en résulte de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs par an et de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs par an.

#### **5.5 Protection des données**

Les modifications proposées n'ont pas de répercussion sur la protection des données.

## Conséquences financières de la révision des montants maximaux pour les cantons et la Confédération, état 2013

	Dépenses supplémentaires par canton [en millions de francs]			Financement canton (3/8) [en millions]	Financement conf. (5/8) [en millions]
	PC à l'AVS	PC à l'AI	Total		
ZH	13,9	8,6	22,5	8,4	14,1
BE	10,8	5,9	16,6	6,2	10,4
LU	3,1	1,6	4,7	1,8	3,0
UR	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
SZ	0,7	0,3	1,0	0,4	0,7
OW	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1
NW	0,2	0,1	0,3	0,1	0,2
GL	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1
ZG	0,9	0,5	1,4	0,5	0,9
FR	1,1	1,0	2,1	0,8	1,3
SO	1,1	0,7	1,7	0,7	1,1
BS	2,6	2,7	5,3	2,0	3,3
BL	2,3	1,8	4,1	1,5	2,6
SH	0,3	0,1	0,5	0,2	0,3
AR	0,2	0,1	0,3	0,1	0,2
AI	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
SG	3,3	2,5	5,8	2,2	3,6
GR	1,0	0,5	1,5	0,6	1,0
AG	3,2	1,8	5,0	1,9	3,1
TG	1,0	0,4	1,3	0,5	0,8
TI	4,5	2,3	6,8	2,6	4,3
VD	5,3	3,3	8,6	3,2	5,4
VS	0,6	0,5	1,1	0,4	0,7
NE	0,6	0,4	1,0	0,4	0,6
GE	5,2	3,4	8,5	3,2	5,3
JU	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1
<b>Total</b>	<b>62,2</b>	<b>38,6</b>	<b>100,8</b>	<b>37,8</b>	<b>63,0</b>



