



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI
Office fédéral des assurances sociales OFAS
Domaine Prévoyance vieillesse et survivants

A la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N)

Séance du 2 septembre 2011

**Rapport sur l'adaptation des montants maximaux en matière de loyer dans les prestations complémentaires (PC)
du 10 août 2011**

1	Introduction	4
1.1	Interventions parlementaires	4
1.2	Contenu du présent rapport	4
2	Situation initiale	5
2.1	Droit en vigueur et prise en compte du loyer dans le calcul de la PC	5
2.2	La situation des bénéficiaires de PC	6
2.2.1	Adaptations passées des montants maximaux des loyers dans les PC	6
2.2.2	Situation actuelle	6
3	Le marché du logement en Suisse	8
3.1	L'évolution des loyers depuis la dernière adaptation des montants maximaux en 2001	8
3.1.1	En général	8
3.1.2	Bénéficiaires de PC et marché cantonal du logement.....	9
3.1.3	Charge du loyer dans le budget du ménage	10
3.1.4	Différences Ville – Campagne	10
3.1.5	Prise en compte des différences Villes – Campagne dans les PC.....	11
3.2	Evolution des frais accessoires	12
3.3	Appartements permettant la circulation de chaises roulantes	13
3.3.1	Le supplément pour appartements correspondants.....	13
3.3.2	Coûts de la construction adaptée aux handicapés.....	13
4	La politique du logement au plan de la Confédération et des cantons	15
4.1	Mandat constitutionnel et encouragement à la construction de logements.....	15
4.2	Aides cantonales d'aide au logement.....	16
4.3	La régularisation des loyers par le droit du bail.....	16
4.3.1	Aide au logement et droit du bail.....	16
4.3.2	Loyers exagérés et contrôle par les organes PC	16
5	Comparaison avec l'aide sociale	18
6	Considérations finales	19
6.1	Marché du logement locatif et politique du logement	19
6.2	Différenciation «Ville – Campagne»	19
6.3	Familles et ménages de plusieurs personnes	19
6.4	Supplément pour appartement permettant la circulation d'une chaise roulante.....	20
6.5	Contrôles des loyers par les organes PC	20
6.6	Procédure des frais accessoires dans les PC.....	20
7	Modifications possibles	21
7.1	Relèvement des limites maximales de loyer de 18% selon l'indice des loyers (sans modification légale au sens de l'art. 19 LPC)	21
7.2	Limites maximales de loyer tributaires du nombre de personnes faisant ménage commun; indépendance de l'état-civil (modification légale)	22
7.3	Réglementation des frais accessoires.....	26
7.4	Conclusions	26

Aperçu

C'est en 2001 que le Conseil fédéral a, pour la dernière fois, relevé les montants maximaux des loyers (Fr. 13'200.- pour les personnes seules; Fr. 15'000.- pour les couples) en matière de prestations complémentaires (PC). Depuis lors, les loyers ont subi une hausse moyenne, en Suisse, de 18 pour cent. En 2010, la limite maximale de loyer pour personnes seules était suffisante pour 75 pour cent des bénéficiaires de PC concernés, alors que la limite maximale pour les couples ne permettait la couverture des frais de loyer que pour 71 pour cent d'entre eux, ce taux allant même jusqu'à atteindre 40 à 60 pour cent seulement dans le cas des familles en 2010.

Au vu, notamment, de l'analyse de la situation du marché du logement et de la politique de construction des logements de la Confédération, force est de penser que les faits observés plaideraient plutôt en faveur d'une adaptation des valeurs maximales de loyer dans les PC. Cela étant, loin de se limiter à cette seule possibilité d'adaptation des loyers suivant un schéma analogue à l'adaptation des montants destinés à la couverture des besoins vitaux, le rapport esquisse également les traits d'une solution de fixation des montants de loyer maximaux qui ne serait plus discriminatoire pour les familles d'une part, tout en étant indépendante de l'état civil – égalité de traitement des couples mariés et des couples vivant en concubinage - d'autre part. En outre, il se penche sur les reports de financement – entre la Confédération et les cantons – induits par le relèvement des plafonds de loyer en matière de frais de home et propose des mesures de rééquilibrage utiles.

1 Introduction

1.1 Interventions parlementaires

Le 25 mars 2009, le canton de Bâle-Ville a soumis à l'Assemblée fédérale 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). Elle exigeait notamment une adaptation du montant maximal reconnu par les PC pour les coûts du loyer des ménages de plusieurs personnes, ainsi que la prise en charge des frais accessoires du loyer jusqu'à concurrence du montant maximal du loyer. Réunie le 22 novembre 2010, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats (CSSS-E) a proposé de ne pas donner suite à l'initiative déposée, tout en indiquant que la question pourrait être réexaminée dans le cadre d'une révision de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC)¹. Le 15 décembre 2010, le Conseil des Etats a suivi les recommandations de sa commission et décidé de ne pas donner suite à l'initiative. Quant à la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N), elle s'est penchée sur l'initiative en date du 16 février 2011, pour décider de reporter la décision de son approbation ou de son rejet. La décision se fondera sur le rapport promis par le Conseil fédéral en réponse aux diverses interventions parlementaires sur le sujet (motions Glanzmann-Hunkeler 08.3650 et 10.4019, Zisyadis 08.3689 et 09.3180, Schenker 10.3180; postulat Allemann 08.3580). Outre les interventions parlementaires, d'autres organisations pour personnes âgées ou handicapées ne cessent de solliciter régulièrement un relèvement des montants maximaux de loyer.

1.2 Contenu du présent rapport

Les interventions parlementaires et l'initiative du canton de Bâle-Ville veulent des réponses aux questions suivantes.

- Les montants maximaux des loyers sont-ils encore justifiés, également et notamment sous l'angle de l'évolution des frais accessoires?
- Examen de ces montants pour personnes avec enfants (ménages de plusieurs personnes)
- Des montants maximaux différents pour ville et campagne seraient-ils indiqués?
- La procédure administrative réglementée pour les frais accessoires, selon laquelle des frais présentés rétroactivement ne sont pas pris en compte, doit être modifiée
- Des modalités de contrôle pour les autorités doivent être envisagées
- Le supplément prévu pour les appartements permettant la circulation d'une chaise roulante est-il encore approprié?

Le rapport répond aux questions soulevées, dans la mesure où il démontre l'évolution de la situation des bénéficiaires de PC depuis la dernière adaptation des montants maximaux des loyers en 2001, fait état du marché du logement locatif, pose la question des mesures politiques prises ou envisagées en matière de politique du logement et de droit du bail², tout en opérant une comparaison avec l'aide sociale. Ce faisant, il présente des conclusions et propose d'éventuelles solutions.

¹ RS 831.30

² Ces trois chapitres ont été établis en collaboration avec l'office fédéral du logement

2 Situation initiale

2.1 Droit en vigueur et prise en compte du loyer dans le calcul de la PC

Avec le montant destiné à la couverture des besoins vitaux et le montant forfaitaire annuel pour l'assurance obligatoire des soins, le loyer fait partie des principales dépenses reconnues par les PC pour les personnes vivant à domicile. Il intervient, comme dans l'aide sociale, en qualité de dépense spécifique. Selon le principe du besoin, propre au système des PC, seul le loyer effectif est pris en compte, mais pas au-delà d'un montant maximal.³

Le droit en vigueur prévoit deux plafonds en matière de loyer, l'un pour les personnes seules (Fr. 1'100.-/mois, resp. Fr. 13'200.-/an), l'autre pour les couples et les familles (Fr. 1'250.-/mois, resp. Fr. 15'000.-/an).⁴ Pour les personnes tributaires d'un appartement permettant la circulation des chaises roulantes, le loyer pris en compte peut être majoré de 300 francs par mois (Fr. 3'600.-/an).⁵

Les frais accessoires ne sont pris en compte que pour le montant prévu à cet effet par le contrat de bail, dans les limites des montants maximaux prévus pour les loyers (personnes seules ou couples). Les montants maximaux sont donc des plafonds de loyers bruts. En cas de présentation d'un décompte final des frais accessoires, ni demande de restitution, ni paiement rétroactif ne peuvent être pris en considération.⁶ Ce faisant, les paiements rétroactifs doivent être couverts par le biais du montant destiné à la couverture des besoins vitaux. Cette réglementation a été dictée par des raisons d'ordre tant administratif qu'économique, dans le but d'éviter une procédure de contrôle de chaque décompte final.

Quant plusieurs personnes font ménage commun, un partage du loyer est opéré pour calculer le montant effectif à prendre en compte.⁷ Le loyer (y.c. les frais accessoires) est alors réparti à parts égales entre les différentes personnes. Le calcul PC tient compte de la part effective du bénéficiaire de PC jusqu'à concurrence du montant maximal. Dès lors, dans l'hypothèse où quatre personnes partagent un appartement dont le loyer s'élève à 2'000 francs par mois, 500 francs entreront en ligne de compte pour chacune d'elles. Cela étant, la part de loyer susceptible d'être prise en compte s'élèverait à 1'100 francs par mois. Si deux bénéficiaires de PC vivent en concubinat, un loyer de 1'100 francs par mois au plus pourrait être pris en compte pour l'un et l'autre. Dans ce cas de figure, les PC tiendraient donc compte d'un loyer jusqu'à concurrence de 2'200 francs par mois, alors que pour les personnes mariées vivant en couple et les familles, peu importe le nombre de personnes que ces dernières regroupent, le montant maximal n'irait pas au-delà de 1'250 francs par mois.

L'art. 19 LPC confère au Conseil fédéral la compétence, lorsqu'il fixe les nouvelles rentes de l'AVS et de l'AI, d'adapter de manière appropriée le montant des dépenses reconnues, des revenus déterminants et des frais de maladie et d'invalidité. Le Conseil fédéral procède simultanément et dans la même mesure que les rentes de l'AVS et de l'AI, depuis 1990, à

³ Exemple de calcul PC

Dépenses:

Besoins vitaux: Fr. 19'050.-

Loyer: Fr. 13'200.-

Prime moyenne ass.-mal.: Fr. 3'300.-

Total dépenses: Fr. 35'550.-

Revenus:

Rente AVS: Fr. 24'720.-

Rente LPP: Fr. 3'600.-

Total revenus: Fr. 28'920.-

PC par an: Fr. 35'550 – Fr. 28'920 = Fr. **6'630.-**

⁴ Art. 10, al. 1, let. b, ch. 1 et 2 LPC

⁵ Art. 10, al. 1, let. b, ch. 3 LPC

⁶ Art. 10, al. 1, let. b, LPC

⁷ Art. 16c OPC

l'adaptation du montant des besoins vitaux à l'évolution des salaires et des prix (indice mixte). Les plafonds en matière de loyer ont toutefois été relevés pour la dernière fois en 2001, et ce d'un montant uniforme de 100 francs par mois tant pour les personnes seules que pour les couples.

2.2 La situation des bénéficiaires de PC

2.2.1 Adaptations passées des montants maximaux des loyers dans les PC

Au moment de l'entrée en vigueur du régime des PC en 1966, la limite maximale des frais de loyer était très basse. C'est ainsi qu'elle ne s'élevait qu'à 750 francs par année, alors que le loyer moyen d'un appartement de 1 pièce était en ce temps de 1'680 francs par année. Lors de la dernière adaptation de 2001, le montant maximal a été porté à 13'200 francs par année. Au cours de toute la période considérée, les plafonds en matière de loyers ont donc été relevé de 1'700 pour cent, soit multipliés par 17. Cette forte progression des limites maximales de loyer est inhérente à l'évolution même du régime des PC. Les PC n'ont répondu à l'exigence constitutionnelle⁸ de la couverture des besoins vitaux qu'avec l'entrée en vigueur de la deuxième révision des PC en 1987. Dans ce cadre, le relèvement des limites de loyer endossait un rôle central.⁹ Pour sa part, le montant des besoins vitaux s'est davantage calqué sur l'évolution des besoins réels, puisque sa progression n'a, entre 1966 et 2001, atteint que 560 pour cent.

2.2.2 Situation actuelle

En 2010, on recensait 249'800 cas PC.¹⁰ Un quart d'entre eux vivaient dans un home, alors que les trois autres quarts, ou 182'700 personnes, vivaient à domicile.¹¹

Lors du dernier relèvement des plafonds PC en matière de loyer en 2001, le montant du loyer était couvert dans 89 pour cent des cas PC de personnes seules. Or, en 2010, le taux de couverture de cette catégorie de bénéficiaires PC s'est abaissé à 75 pour cent. Le phénomène observé est identique chez les couples, où le taux de couverture a diminué de 14 points, passant de 85 à 71 pour cent. Pour les ménages à plusieurs ou les familles, aucune donnée utile splittée selon la grandeur des ménages n'était encore disponible en 2001, au contraire de 2010. Cela étant, en 2001, la limite maximale de loyer permettait une couverture intégrale dans 71 pour cent des cas, alors que 60 pour cent seulement des ménages nombreux bénéficiaient encore d'une telle couverture en 2010. Pour une famille de quatre personnes, le taux de couverture n'était plus assuré que dans moins de 50 pour cent des cas, et frôlait même les 40 pour cent en présence d'un ménage à cinq personnes. 7'701 cas sont concernés par cette dernière hypothèse, soit 4,3 pour cent de la totalité des bénéficiaires de PC vivant à domicile.

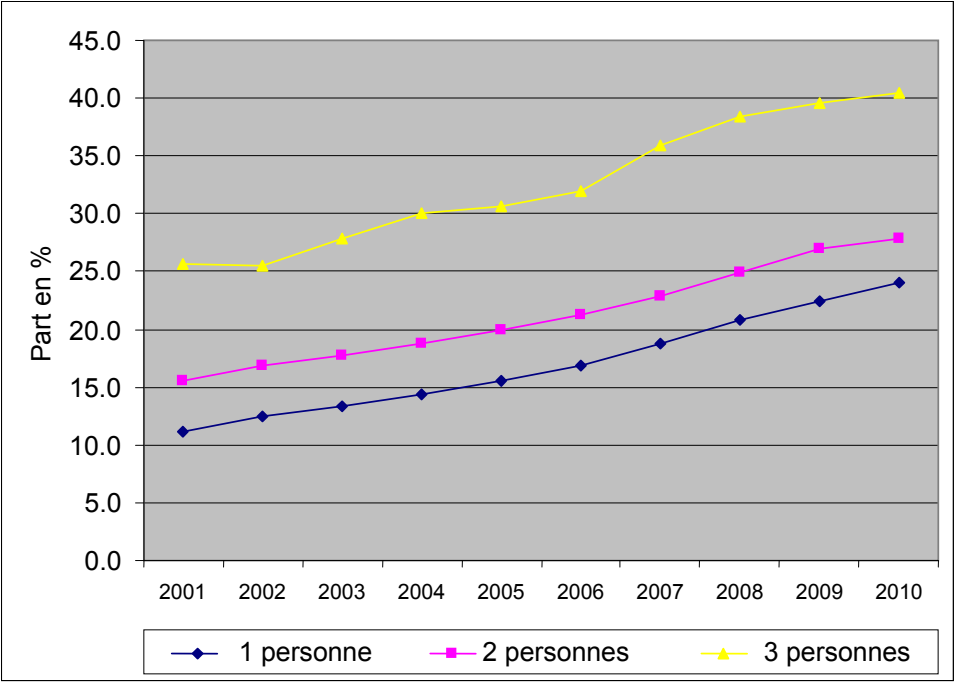
⁸ Art. 196, ch. 10, Cst.

⁹ FF 1985 110

¹⁰ Un cas PC englobe toutes les personnes prises en compte dans un calcul PC. Ainsi, un couple – mais également un couple avec enfants – sont considérés comme un cas PC

¹¹ Des personnes vivant à domicile 109'141 bénéficient d'une PC à l'AVS, 73'548 d'une PC à l'AI

Graphique 1: Cas PC avec prise en compte du loyer maximal, 2001 – 2010



3 Le marché du logement en Suisse

3.1 L'évolution des loyers depuis la dernière adaptation des montants maximaux en 2001

3.1.1 En général

Depuis la dernière adaptation des montants maximaux des loyers en 2001, l'index des loyers en Suisse a progressé de 18,1 pour cent jusqu'en 2011.¹² Il s'agit des loyers nets (frais accessoires, cf. ch. 3.2). Sous réserve de l'année 2008, la progression de l'index des loyers au cours de ces dernières années a été plus accentuée que celle de l'indice des prix à la consommation. Si la progression moyenne des loyers s'est élevée à 1,1 pour cent l'année dernière, l'indice des prix à la consommation a quant à lui progressé de 0,7 pour cent. C'est pour les appartements de 3 pièces que la progression des loyers a été la plus forte depuis fin 2000 (+ 21 %), alors que la progression la plus faible au cours de la période considérée a concerné les appartements de 5 pièces (+ 17,3%).¹³ Les personnes vivant dans des logements locatifs déjà loués ressentent moins cette évolution, du fait qu'en matière de bail à loyer, les dispositions réglementant les adaptations de loyer offrent une certaine protection contre les hausses de loyer.¹⁴ En outre, la dernière décennie a plutôt été marquée par une tendance à la baisse des taux d'intérêts hypothécaires. C'est donc surtout lors de changements de locataires que les loyers ont tendance à augmenter, dans la mesure où les nouveaux loyers sont davantage soumis à la loi du marché et que c'est la manière la plus simple de majorer les loyers aux dites occasions.¹⁵ Il est vrai que les locataires peuvent demander une adaptation à la baisse du loyer lorsque le taux d'intérêt de référence diminue.¹⁶ Cela étant, le bailleur peut pour sa part invoquer une compensation de 40 pour cent du renchérissement ainsi qu'une augmentation forfaitaire des charges d'un montant variable selon les cantons. En d'autres termes, la marge de manœuvre pour des baisses de loyer est souvent très ténue.

Le marché du logement fait depuis un certain temps déjà l'objet d'une demande en constante progression, en raison notamment d'une immigration encore et toujours élevée.¹⁷ Le taux d'accroissement de la population a régulièrement oscillé entre 0,6 et 0,8 pour cent entre 2001 et 2006, pour s'élever à 1,1 pour cent en 2007 et à 1,4 pour cent en 2008. S'en est suivie une légère baisse en 2009 (- 0,3 %), suivie derechef d'une hausse de 1 pour cent en 2010 (2,1). De nos jours, un pour cent correspond grosso modo à 80'000 personnes. Même l'accélération observée dans la construction de logements à compter de 2002 n'a pas permis d'empêcher que le taux des logements vacants ne se stabilise à un niveau d'environ un pour cent¹⁸ depuis 2003. Or, pour un marché du logement fonctionnel, le taux des logements vacants devrait, au gré de la grandeur et de la structure de la région considérée, idéalement osciller entre un pour cent et au moins deux pour cent. Au plan suisse, le taux ne s'est toutefois élevé qu'à 0,94 pour cent en été 2010, celui-ci étant par ailleurs nettement plus bas dans les grands centres que dans les périphéries. Ainsi, les cantons de Genève (0,22%), Zoug, Bâle-Campagne et Vaud présentent des taux de vacance inférieurs à 0,5 pour cent, le taux en agglomération lausannoise ne dépassant pas même 0,25 pour cent. Les taux de vacance les plus élevés se trouvent dans les cantons du Jura (2,08%), de Glaris et de Soleure (pour l'un et l'autre, 1,89 %).

¹² Source Office fédéral de la statistique; 12/2000: 176,3; 4/2011: 208,2; index de base 1982

¹³ Aperçu du marché du logement, février 2011, p. 4

¹⁴ Art. 269 CO

¹⁵ Enquête de structure sur les loyers 2003, p. 34

¹⁶ Taux d'intérêt de référence: depuis 2008, c'est le taux déterminant aux contrats de bail. Il est adapté dès que le taux moyen des créances hypothécaires subit une modification de 0,25 pour cent

¹⁷ Aperçu du marché du logement, février 2011

¹⁸ Le taux de logements vacants exprime le pourcentage de logements vacants par rapport au nombre approximatif des logements (OFS)

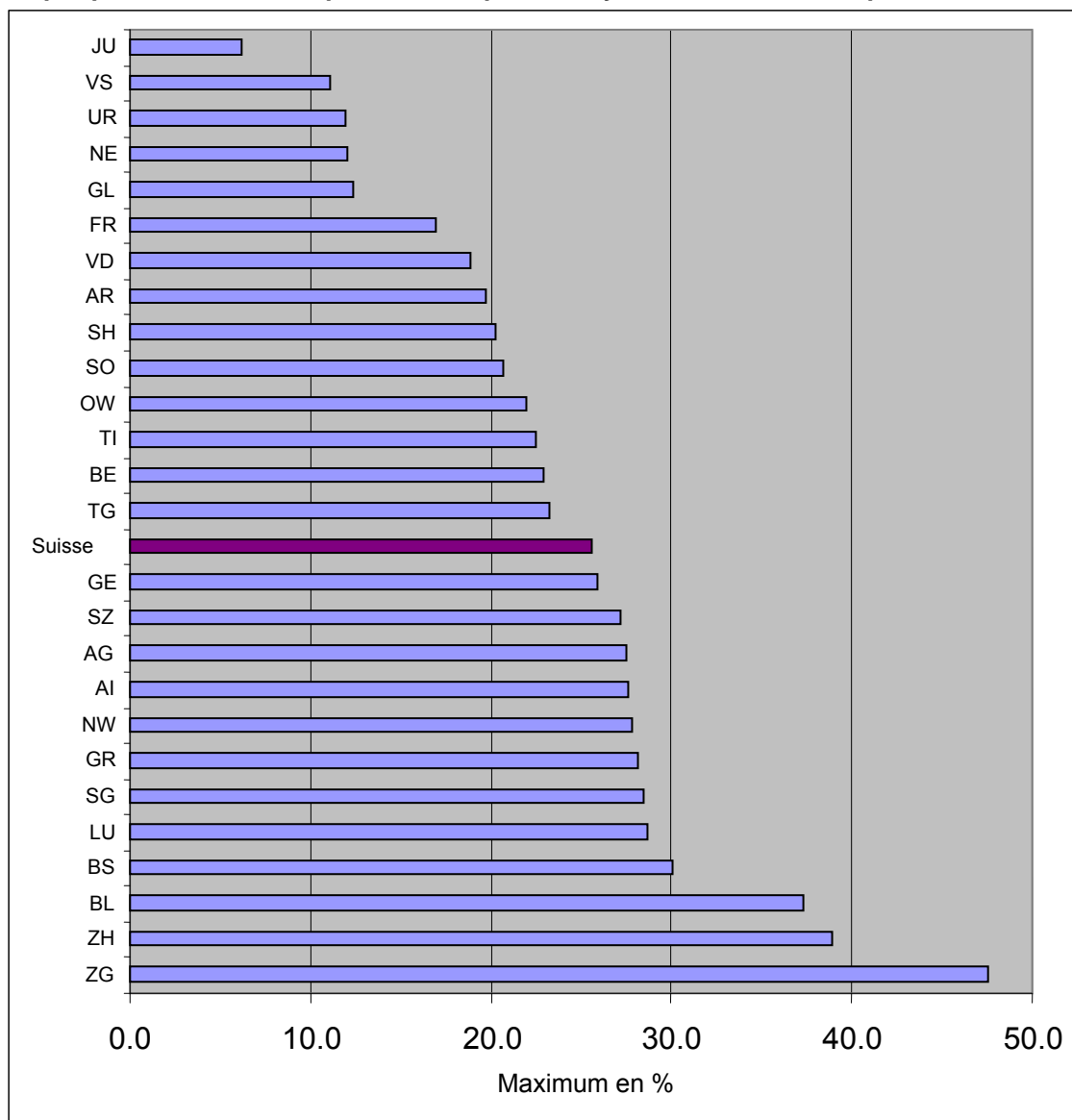
Les loyers se différencient au gré de la situation géographique du logement, de son âge et de sa grandeur. En moyenne, les locations les plus élevées se rencontraient en 2003 dans les cantons de Zoug, Nidwald, Zürich, Schwyz et Bâle-Campagne. A l'opposé, les cantons de Neuchâtel, du Jura, du Valais, de Schaffhouse et d'Uri faisaient état des loyers les plus bas.¹⁹

3.1.2 Bénéficiaires de PC et marché cantonal du logement

Le graphique suivant recense les cas PC par cantons, en 2010, dans lesquels la limite maximale de loyer est prise en compte. Comme déjà évoqué précédemment, c'est en moyenne suisse environ un quart des bénéficiaires de PC qui font état d'une prise en compte maximale à ce titre en raison d'un loyer élevé. Les différences cantonales observées sous chiffre 3.1.1 sur le marché du logement se retrouvent pour l'essentiel aussi au sein des bénéficiaires de PC. C'est ainsi que, dans les cantons où la proportion de logements vacants est la plus forte, la part des bénéficiaires de PC pour lesquels les limites maximales de loyer interviennent dans le calcul PC sont les plus faibles. A cet égard, l'écart observé pour Genève est certainement dû aux suppléments cantonaux accordés en matière de loyers.

¹⁹ Source: OFS, Enquête de structure sur les loyers 2003

Graphique 2: Cas PC avec prise en compte des loyers bruts maximaux par cantons, 2010



3.1.3 Charge du loyer dans le budget du ménage

Les nouveaux chiffres relatifs à la charge locative démontrent que les ménages de la presque totalité des classes de revenu ont, en 2008, été confrontés à des charges locatives plus élevées qu'en 2001. La charge locative moyenne a ainsi passé de 19 à 20 pour cent, les personnes les plus touchées étant celles qui émargent aux classes de revenus inférieures à 4'000 francs par mois. Pour celles-ci, la charge locative représente un bon tiers.²⁰

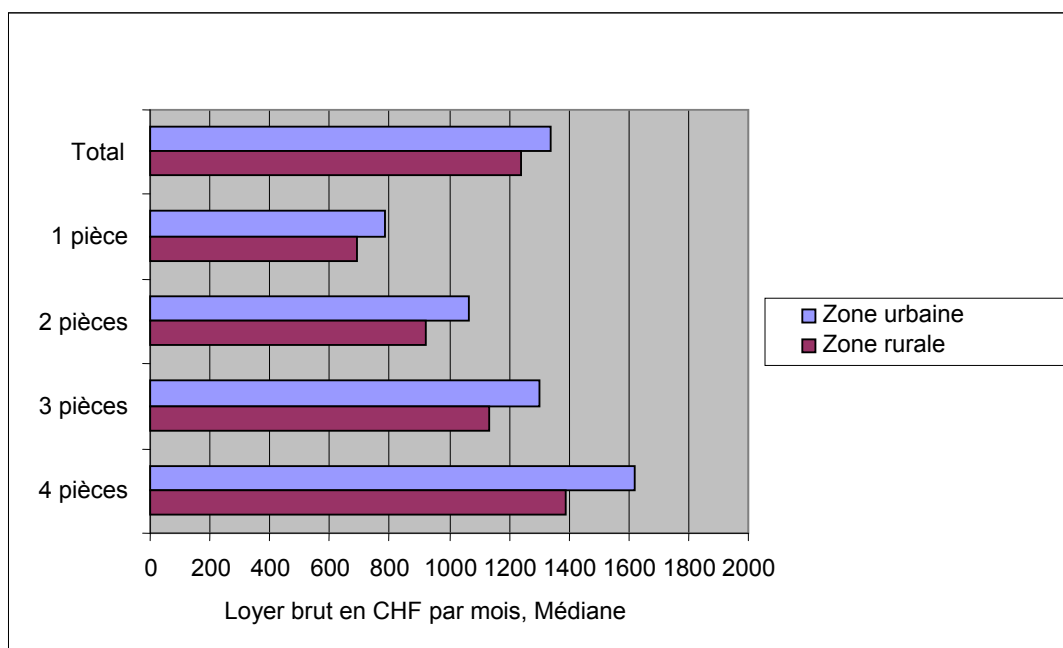
3.1.4 Différences Ville – Campagne

En principe, les loyers en zones rurales sont inférieurs aux loyers des zones urbaines et périphériques. Cette différence est moins prononcée pour les petits logements, mais va crescendo avec la grandeur du logement (à partir de 3 pièces) en ville, pour s'atténuer à

²⁰ Charge locative moyenne par classe de revenu; source OFS/OFL

nouveau à partir de six pièces et plus.²¹ Au sein des catégories considérées (petits logements d'une part, logements plus grands d'autres part), les différences de loyers sont également plus prononcées dans les cantons urbains que dans les cantons ruraux.

Graphique 3: Loyer brut selon zone urbaine/zone rurale, 2010²²



3.1.5 Prise en compte des différences Villes – Campagne dans les PC

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 (RPT),²³ les cantons avaient la possibilité de prévoir un montant maximal de loyer susceptible d'être pris en compte inférieur à celui prévu par la LPC. Deux cantons seulement avaient fait usage de cette liberté (NE et GR). Depuis l'entrée en vigueur de la LPC révisée, les plafonds fixés par la loi sont valables pour toute la Suisse.

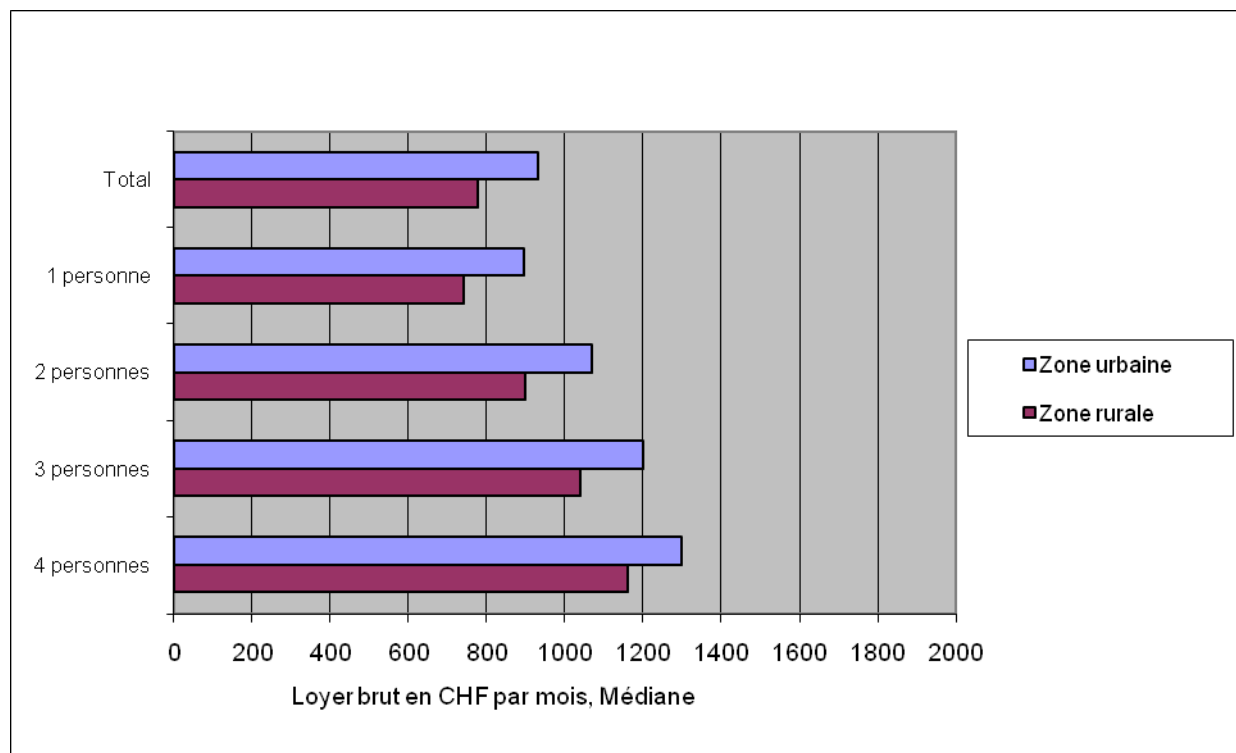
Les différences de loyers entre zones urbaines et zones rurales s'observent également au niveau des cas PC, conformément au graphique reproduit ci-après (2010). Au regard des données statistiques enregistrées par les PC, c'est le nombre de personnes faisant ménage commun et non le nombre de pièces du logement dont il est fait état.

²¹ Enquête de structure sur les loyers 2003, p. 22

²² Enquête de structure sur les loyers 2003

²³ Entrée en vigueur 2008

Graphique 4: Ventilation des cas PC zone urbaine – zone rurale et nombre de personnes par cas, 2010



Outre les différences entre zones urbaines et zones rurales, force est de constater que les loyers peuvent également subir de fortes variations au sein d'une même ville. Ainsi, ils peuvent notamment dépendre du quartier et de l'emplacement du logement au sein de celui-ci. Par ailleurs, d'autres différences d'ordre essentiellement cantonal entrent en ligne de compte, dont une seule différenciation entre zone urbaine et zone rurale ne tiendrait nullement compte.

3.2 Evolution des frais accessoires

Les frais accessoires sont les coûts des prestations offertes par le bailleur en rapport avec l'usage de la chose louée ou destinés au maintien de la chose louée dans l'état conforme au but de la location.²⁴

Les frais accessoires comprennent les frais de chauffage et d'exploitation. Les frais de chauffage sont avant tout déterminés par le prix du mazout. D'autres énergies sont toutefois elles aussi soumises à des fluctuations de cours presque semblables à celles du mazout. Lors de la dernière adaptation des limites maximales de loyer en 2001, 100 litres de mazout coûtaient près de 50 francs, alors que ce prix avait doublé en 2010.²⁵ S'il a certes connu quelques fluctuations, le prix du mazout n'a en principe cessé de grimper tout au long des dix dernières années. D'autres postes généralement compris dans les frais accessoires, comme l'électricité ou la préparation d'eau chaude, souvent alimentée à partir d'huile, sont plus stables et ont davantage tendance à suivre la courbe d'évolution générale des coûts. En 2003, la moyenne des frais accessoires s'élevait à près de 150 francs, et correspondait à environ 12,6 pour cent du loyer brut.

²⁴ Art. 257a, al. 1, CO

²⁵ OFS, Indice des prix à la consommation, mazout

3.3 Appartements permettant la circulation de chaises roulantes

3.3.1 Le supplément pour appartements correspondants

Les frais supplémentaires d'un appartement permettant la circulation d'une chaise roulante étaient, avant l'entrée en vigueur de la 3^e révision des PC, remboursés dans le cadre des frais de maladie.²⁶ Avec la 3^e révision de la LPC,²⁷ ce remboursement a quitté le niveau réglementaire pour s'inscrire dans la loi. A l'époque, 158 personnes sollicitaient l'octroi de ce supplément. Les cas PC faisant appel à ce supplément – et qui épuisent ce faisant totalement ou partiellement le montant de 3'600 francs prévus à cet effet – sont aujourd'hui de 375.²⁸ Depuis qu'il a été porté au niveau de la loi en 1998, ce montant n'a plus jamais été adapté.

Les exigences minimales propres à l'accessibilité d'un appartement en fauteuil roulant sont l'accès (aucun seuil ni escalier, ascenseur) et la grandeur de la baignoire. Les ascenseurs faisant aujourd'hui partie du standard de la plupart des immeubles locatifs, la condition y relative ne pose en général guère de problème. Il en va différemment pour d'autres aspects. Ainsi, les logements en question devraient également disposer d'un espace suffisant qui permette la circulation des chaises roulantes, être conçus sans seuils de portes, et prévoir un espacement suffisamment large des porte. Ces conditions élémentaires passées en revue, on observe que l'élément générateur de coûts est avant tout l'ascenseur, lequel fait toutefois depuis bien des années déjà partie du standard ordinaire de tout immeuble locatif. Autrement dit, le critère de l'accessibilité ou non des appartements aux fauteuils roulants est moins un problème de coûts qu'un problème de sensibilité des maîtres d'ouvrage. Certes, la loi sur l'égalité pour les handicapés prévoit que la construction des habitations collectives de plus de huit logements doit être adaptée aux besoins des personnes handicapées.²⁹ Cette loi n'est toutefois en vigueur que depuis 2004, de sorte que les nouveaux appartements construits dans le respect de ces normes sont encore en nombre insuffisant. Il n'en reste pas moins que le supplément prévu représente une manne bienvenue notamment dans les villes où le marché du logement est asséché. De plus, il n'est pas vain de penser que le supplément ainsi prévu peut, le cas échéant, éviter un transfert dans un home. En définitive, c'est davantage par le biais des coûts supplémentaires induits par une construction adaptée aux besoins des personnes handicapées qu'un réexamen du supplément peut être envisagé.

3.3.2 Coûts de la construction adaptée aux handicapés

Quand un immeuble est, dès le départ, construit de manière à répondre aux exigences des personnes handicapées, les surcoûts de la construction sont de l'ordre de 1,8 pour cent.³⁰ Des transformations ultérieures sont pour leur part bien plus onéreuses, puisqu'elles induisent un surcoût de l'ordre de 3,6 pour cent de la valeur de l'immeuble.³¹ Ce surcoût ne doit toutefois pas être supporté dans chaque cas par le propriétaire ou la personne handicapée. En effet, moyennant la réalisation de certaines conditions, l'AI peut assumer certains coûts d'aménagement, de sorte que le bailleur n'endosse aucun coût supplémentaire qu'il pourrait reporter sur la personne handicapée.³²

²⁶ Art. 17, al. 1, let. c, frais supplémentaires résultant de l'invalidité, Ordonnance relative à la déduction des frais de maladie et des frais résultant de l'invalidité en matière de prestations complémentaires (OMPC, RS 831.301, RO 1986 1204), abrogé dans le cadre de la RPT

²⁷ FF 1997 1237; entrée en vigueur 1998

²⁸ 104 personnes PC à l'AVS, 269 personnes PC à l'AI

²⁹ Art. 3, let. c, de la loi fédérale du 13.12.2002 sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (Loi sur l'égalité pour les handicapés, LHand), RS 151.3

³⁰ Résultats de l'étude du Fonds national „Behindertengerechtes Bauen – Vollzugsprobleme im Planungsprozess“, Teil A „Technische und finanzielle Machbarkeit“, p. 4

³¹ Idem, p. 12

³² Art. 14, let. b, du règlement sur l'assurance-invalidité; RS 831.201

Au regard des coûts induits par un mode de construction adapté aux besoins des personnes handicapées, le supplément prévu pour un appartement permettant la circulation de chaises roulantes est généreux, dans la mesure où il représente plus ou moins le quart de la limite maximale de loyer déterminante (personne seule 27%; couples 24%). Cela dit, comparaison ne vaut pas raison. Comme nous avons pu l'observer au chapitre du marché du logement, la difficulté de trouver un appartement permettant la circulation de chaises roulantes n'est en effet pas seulement due aux coûts supplémentaires d'un tel objet, mais également à l'offre limitée de tels appartements sur le marché, ainsi qu'au fait que le taux de logements vacants n'est que de un pour cent environ depuis 2002. En définitive, le véritable problème, à savoir l'offre limitée d'appartements à prix modérés permettant la circulation de chaises roulantes, ne peut qu'être atténué à la rigueur dans le cadre de la couverture des besoins vitaux, à défaut d'être résolu par le biais d'une adaptation du supplément.

4 La politique du logement au plan de la Confédération et des cantons

4.1 Mandat constitutionnel et encouragement à la construction de logements

Comment peut-on, par les fonds publics, encourager la construction de logements à loyer avantageux, qui en profite et à combien s'élève la part de marché du logement subventionné? Telles sont les questions auxquelles ce chapitre entend brièvement consacrer quelques lignes. S'il devait s'avérer, par exemple, que les pouvoirs publics mettent suffisamment de logements à loyer avantageux sur le marché, ou font preuve d'un soutien idoine aux maîtres d'ouvrage actifs dans ce créneau, force serait d'en tenir compte dans l'optique d'une adaptation des limites maximales de loyer.

La Constitution oblige la Confédération à encourager la construction de logements et l'accèsion à la propriété (art. 108 Cst.). Ce mandat est mis en musique par la loi fédérale encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements (LCAP)³³ et par la loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (LOG).³⁴

En vertu de la LCAP, la Confédération a, entre 1975 et 2001, par des mesures spéciales destinées à abaisser les loyers et à encourager une accèsion facilitée à la propriété d'appartements et de maisons familiales, oeuvré en faveur des propriétaires économiquement faibles et des locataires. Il existe deux genres d'abaissement supplémentaire: des abaissements supplémentaires pour les personnes seules et les familles d'une part, et des abaissements supplémentaires – d'un montant doublé - pour les personnes âgées, les invalides, les personnes ayant besoin de soins et les personnes qui reçoivent une formation d'autre part.³⁵ En 2010, les dépenses en faveur d'abaissements supplémentaires s'élevaient encore à près de 75 millions de francs, dont 10 millions de francs pour le secteur „propriété“ et 65 millions de francs pour le secteur „location“. Au total, près de 70'000 appartements sont encore soumis à la LCAP, dont à peine 28'000 ont encore bénéficié d'aides supplémentaires en 2010. Le nombre d'appartements soumis à la LCAP est en constante diminution.

La LOG entend essentiellement encourager l'offre de logements à prix modérés pour les familles, les familles monoparentales, les personnes handicapées, les personnes âgées dans le besoin et les personnes en formation. A cette fin, la Confédération cautionne d'une part les emprunts de la Centrale d'émission pour la construction de logements (CCL). Par les fonds ainsi obtenus sur le marché des capitaux, la CCL aide ensuite ses membres, les maîtres d'ouvrage, à financer la construction de logements à long terme et à des conditions favorables. Elle approvisionne d'autre part, par des prêts, un fonds de roulement géré à titre fiduciaire par les organisations faîtières des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Ce fonds permet d'octroyer aux membres des prêts à taux préférentiel pour la construction, la rénovation et l'acquisition d'objets locatifs à loyer modéré. Ce sont près de 20'000 logements qui ont pu bénéficier d'un financement CCL avantageux depuis 2003. Dans le même temps, grâce à l'argent du Fonds, près de 11'800 logements ont reçu une aide. Les logements en question doivent toutefois répondre aux exigences d'une construction adaptée aux personnes âgées et handicapées.

Les acteurs essentiels du marché des logements à loyer avantageux sont les maîtres d'ouvrage d'utilité publique sur lesquels l'aide fédérale s'est concentrée depuis 2003. Les loyers demandés sont calculés en fonction des coûts et agissent ce faisant comme un amortisseur sur l'évolution générale du niveau des loyers. Dans le même temps, par le biais des loyers sur les coûts, l'aide fédérale est en fait directement créditée aux locataires. En 2000, le secteur d'utilité publique disposait d'une part de marché d'environ 8 pour cent des

³³ RS 843

³⁴ RS 842

³⁵ Art. 35, al. 2, let. b et c, LCAP

logements occupés en permanence.³⁶ Cette part s'est quelque peu atténuée en raison de l'accroissement général prononcé du marché de la construction.

4.2 Aides cantonales d'aide au logement

En complément à l'aide fédérale encourageant la construction de logements, douze cantons offrent des crédits bon marché ou sans intérêts à des propriétaires d'immeubles. Ces derniers sont alors tenus de répercuter sur les locataires les avantages économiques dont ils bénéficient, sous la forme d'un loyer modéré ou d'un loyer calculé en fonction des coûts. Les cantons de Bâle-Ville et de Genève sont les seuls à octroyer, en plus des crédits à taux favorables, des allocations de logement allant directement aux locataires s'ils ne vivent pas déjà dans des appartements subventionnés par l'Etat. (cf. graphique 2 «bénéficiaires PC avec prise en compte des loyers bruts maximaux, selon cantons»).

4.3 La régularisation des loyers par le droit du bail

4.3.1 Aide au logement et droit du bail

Le droit du bail et l'aide au logement sont étroitement liés. Cette corrélation se reflète également dans la Constitution fédérale, où les articles relatifs à l'encouragement de la construction de logements et de l'accession à la propriété (art. 109 Cst.) et au bail à loyer (art. 108 Cst.) sont juxtaposés. Les exigences de règles de protection plus strictes des locataires se font avant tout entendre en cas de pénurie de logements bon marché. Les aspirations les plus diverses pour un contrôle des loyers, une surveillance des loyers, voire une réglementation plus contraignante contre les abus, que ce soit sous l'angle de la fixation du loyer ou de la résiliation du bail, sont effectivement propres à l'assèchement du marché des logements à loyer avantageux.

4.3.2 Loyers exagérés et contrôle par les organes PC

Un loyer initial abusif³⁷ peut être contesté à certaines conditions moyennant une demande de diminution du loyer.³⁸ En cours de bail, le locataire peut contester le montant du loyer et en demander la diminution pour le prochain terme de résiliation, s'il a une raison d'admettre que la chose louée procure au bailleur un rendement excessif, à cause d'une notable modification des bases de calcul, résultant en particulier d'une baisse des frais.³⁹ Enfin, une augmentation de loyer peut également être contestée si le locataire estime qu'elle est abusive.⁴⁰

Selon le droit en vigueur, seuls les locataires peuvent se prévaloir du droit en question, dans la mesure où ce sont seulement eux qui sont parties au contrat de bail en cause. Un contrôle du loyer de la part des autorités n'existe pas en principe, si ce n'est pour les logements subventionnés par des fonds publics.⁴¹ Sans procuration correspondante, les organes PC ne sauraient par conséquent contester des loyers surfaits. Ils ne sauraient être assimilés à une partie sans modification correspondante de la LPC, à moins de disposer d'une procuration en bonne et due forme à cet effet. Il n'en reste pas moins que l'inscription, dans la loi, d'une cession généralisée représenterait une atteinte sérieuse à l'autonomie des bénéficiaires de

³⁶ FF 2010 5041; Message concernant un crédit-cadre destiné à des engagements conditionnels pour l'encouragement de l'offre de logements

³⁷ Loyer abusif: en cas de rendement excessif de la chose louée. Art. 269 Code des obligations (CO)

³⁸ Art. 270 CO

³⁹ Art. 270a CO

⁴⁰ Art. 270b CO

⁴¹ Art. 253b CO

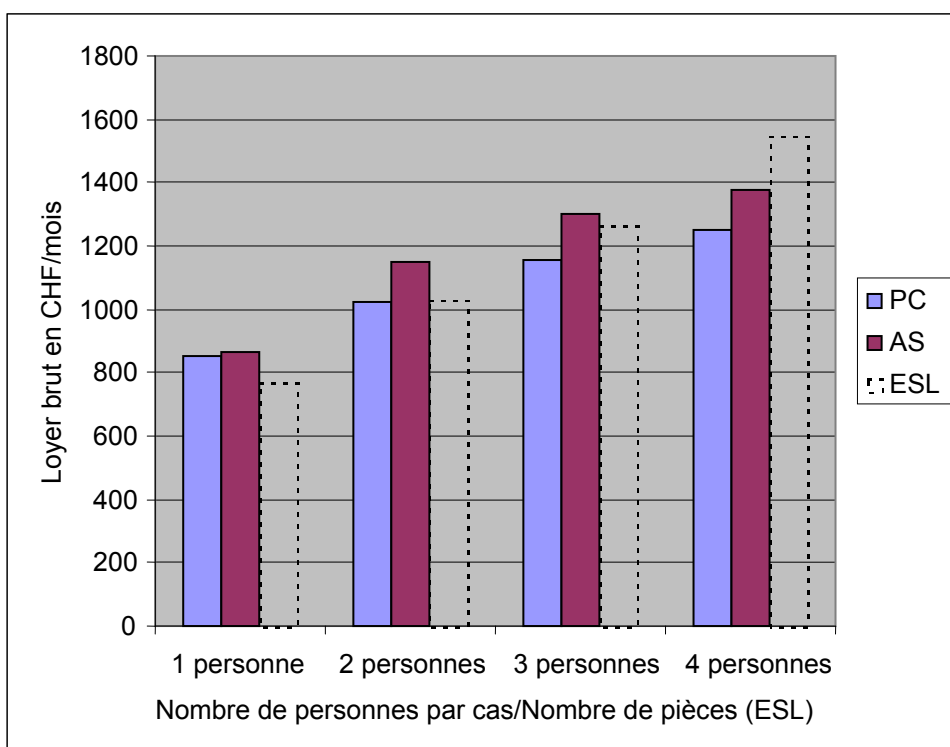
PC, guère compatible avec la maigreur des résultats escomptés. En effet, le terreau des économies réside uniquement dans la tranche des loyers inférieurs aux limites maximales. Au regard du surcroît administratif induit pour les organes PC, une telle mesure paraîtrait pour le moins disproportionnée.

5 Comparaison avec l'aide sociale

Dans l'aide sociale, le loyer et les frais accessoires sont pris en compte pour autant que leur montant ne dépasse pas le cadre usuel. Au gré des cantons et des communes, on trouve des directives qui fixent les montants maximaux. Un loyer jugé excessif est pris en compte aussi longtemps qu'une solution raisonnable et plus économique n'a pu être trouvée. Les organismes d'aide sociale ont le devoir d'aider activement le bénéficiaire dans sa recherche d'un logement meilleur marché. L'aide sociale est organisée autrement que les PC et tient également compte de disponibilités régionales de logement à bon compte. En outre, à l'inverse des PC, le montant du loyer susceptible d'être pris en compte peut être plus élevé au gré du nombre des personnes faisant ménage commun.⁴²

Le graphique reproduit ci-dessous juxtapose le loyer moyen pris en charge en Suisse, le loyer remboursé par l'aide sociale⁴³ et celui pris en compte par les PC.

Graphique 5: Comparaison des loyers bruts PC, aide sociale (AS) enquête de structure sur les loyers (ESL), 2009



L'aide sociale rembourse des loyers plus élevés que les PC. Cela peut-il être interprété en ce sens que les limites maximales des PC seraient trop basses? Force est de relever à ce propos effet que l'aide sociale porte en général sur une période limitée et que le versement d'un loyer élevé n'entre aussi que momentanément en ligne de compte, le temps de trouver un logement meilleur marché.

⁴² Normes CSIAS 12/07

⁴³ La moyenne des loyers émane de la dernière enquête de structure sur les loyers de 2003. Il s'agit du loyer net, auquel viennent s'ajouter, dans notre optique, les frais accessoires moyens. Au regard de l'index des loyers, ces valeurs peuvent être évaluées au niveau de l'année 2010.

6 Considérations finales

6.1 Marché du logement locatif et politique du logement

Les bénéficiaires de PC confrontés à des loyers que les limites maximales en matière de PC ne permettent pas de couvrir sont chaque année plus nombreux. Depuis la dernière adaptation des loyers maximaux (loyers bruts, 2001), l'indice des loyers (loyers nets) a progressé, en Suisse, de 18 pour cent. Quant aux frais accessoires, ils ont même progressé du double de cette évolution entre 1996 et 2003.⁴⁴ Tant les loyers subventionnés par les fonds publics que le droit du bail en vigueur n'offrent guère de solution susceptible d'infléchir le phénomène. Dans ce sens, on ne saurait partir de l'idée que le bénéficiaire de PC trouvera à se loger dans un appartement subventionné, ou obtiendra une baisse d'un loyer qu'il a contestée, faute de quoi il importerait évidemment d'en tenir compte dans le cadre de l'ampleur de l'adaptation éventuelle à opérer. Le seul fait qu'aujourd'hui, 28'000 logements bénéficient encore de réductions supplémentaires par le biais de la LCAP – alors que le nombre de logements correspondants ne cesse de décroître –, et que près de 30'000 logements ont jusqu'ici bénéficié d'une aide financière de la LOG, montre au besoin que l'aide au logement de la Confédération n'a d'aucune manière pu répondre à la demande potentielle du marché à cet effet, puisque le nombre des cas PC s'élève à 250'000, et que les trois-quarts vivent à domicile et sont pour la quasi-totalité débiteurs d'un loyer. Ce constat plaiderait plutôt en faveur d'une adaptation des limites maximales de loyer en matière de PC au renchérissement.

6.2 Différenciation «Ville – Campagne»

Comme déjà indiqué au ch. 3.1.3, les cantons avaient la possibilité, avant la révision totale de la LPC, de tenir compte de certaines particularités cantonales sous l'angle de la prise en compte du loyer. Seuls deux cantons avaient fait usage de cette liberté. Nonobstant, pourquoi ne pas imaginer une différenciation autre que celle existant aujourd'hui (personnes seules, couples), à savoir une différenciation entre ville et campagne par exemple. Et pour la délimitation, pourquoi ne pas recourir à un typage de l'office fédéral de la statistique? Une différenciation «Ville – Campagne» ne tiendrait toutefois compte que d'un paramètre déterminant pour le calcul du loyer, à l'exclusion d'autres spécificités ou particularités cantonales. Cela étant, toute différenciation supplémentaire est aussi synonyme de surcroît administratif.

6.3 Familles et ménages de plusieurs personnes

Le chiffre 2.2.2 consacré à la situation des familles (ménages de plusieurs personnes) démontre que pour une bonne moitié d'entre elles, les plafonds PC en matière de loyers sont insuffisants. Pourquoi ne pas imaginer une solution faisant fi de l'état-civil, pour que les bénéficiaires de PC faisant ménage commun avec d'autres bénéficiaires de PC ne soient plus favorisés par rapport aux couples mariés. La limite maximale de loyer serait déterminée par le nombre de personnes faisant ménage commun (cf. proposition n° 2).

⁴⁴ Période de référence limitée dans le temps en raison des données disponibles

6.4 Supplément pour appartement permettant la circulation d'une chaise roulante

Un appartement permettant la circulation d'une chaise roulante occasionne des coûts supplémentaires de l'ordre de 1,8 à 3,5 pour cent (cf. chap. 3.3) selon qu'il a d'emblée été construit selon les normes correspondantes ou qu'il a dû faire l'objet d'aménagements ultérieurs en ce sens. Le manque de logements à prix abordables de ce genre est toutefois davantage lié à un défaut de sensibilité à la thématique qu'aux coûts supplémentaires induits par les exigences. Un relèvement du supplément n'aurait donc guère d'effet à cet égard. Le supplément de 3'600 francs correspond en moyenne au quart des limites de loyer déterminantes, et s'avère donc bien supérieur aux surcoûts objectifs correspondants évoqués plus haut. Force est donc de convenir que la problématique en tant que telle de l'insuffisance de l'offre de tels logements sur le marché ne peut qu'être atténuée, sans plus, par le truchement du minimum d'existence couvert par les PC.

6.5 Contrôles des loyers par les organes PC

Si les organes PC devaient de nos jours procéder à des contrôles de loyers, le mode opératoire ne serait guère envisageable, au regard du droit du bail en vigueur, sans cession ou procuration correspondante (cf. chap. 4.3.2). La mesure représenterait en outre une atteinte non négligeable à l'autonomie des bénéficiaires de PC, et lui donner crédit au regard du potentiel économique pour le moins limité ne tomberait guère sous le sens. En effet, les économies susceptibles d'être réalisées ne pourraient être générées qu'au niveau des loyers inférieurs aux limites maximales, et ne seraient guère en adéquation avec le surcroît administratif considérable auquel les organes PC seraient confrontés.

6.6 Procédure des frais accessoires dans les PC

Pour éviter les complications administratives, la réglementation en vigueur ne tient compte que des acomptes des frais accessoires, mais nullement des paiements rétroactifs éventuels. C'est la raison pour laquelle il est conseillé aux bénéficiaires de PC de faire en sorte que les frais accessoires prévus par le contrat de bail soient plutôt élevés, pour ne pas être contraints de payer au besoin une partie par le biais du montant destiné à la couverture des besoins vitaux. Une modification légale en la matière contraindrait les organes PC à traiter les décomptes finaux de frais accessoires comme les frais de maladie, avec un surcroît administratif considérable à la clé. Dans le même temps, elle impliquerait l'obligation, pour les bénéficiaires de PC, de ristourner aux organes PC les parts d'acomptes trop élevés qu'ils auraient le cas échéant versés.

7 Modifications possibles

7.1 Relèvement des limites maximales de loyer de 18% selon l'indice des loyers (sans modification légale au sens de l'art. 19 LPC)⁴⁵

Selon l'art. 19 LPC, le Conseil fédéral peut, lorsqu'il fixe les nouvelles rentes, adapter de manière appropriée le montant des dépenses reconnues et des revenus déterminants.

Par conséquent, une adaptation des limites maximales de loyer au renchérissement des loyers intervenu pourrait intervenir de la même manière que l'adaptation des besoins vitaux à l'indice mixte. La dernière adaptation y relative remontant à 2011, un relèvement éventuel des limites maximales de loyer pourrait entrer en ligne de compte à partir de 2013 au plus tôt.⁴⁶

Depuis la dernière adaptation, les loyers ont progressé de 18 pour cent. Dans le but d'offrir un premier aperçu, les deux limites maximales de loyer sont dans un premier temps relevées du même ordre (variante 1), avant de l'être une fois de 10 pour cent (variante 2), l'autre fois de 30 pour cent (variante 3). Les montants sont chaque fois arrondis. Les tableaux font état des nouveaux taux de couverture qui en résulteraient, mais également des coûts supplémentaires induits par les relèvements pris en compte.

Variante 1.1: relèvement des limites maximales de loyer de Fr. 200.- et Fr. 225.- /mois (~20% d'augmentation)

	Montant aujourd'hui en Fr.	Taux de couverture aujourd'hui	Nouveau montant en Fr. par mois	Nouveau taux de couverture
Personnes seules	1'100	77,6%	1'300	91,4%
Couples	1'250	73,2%	1'475	90,7%
Familles	1'250	40 – 60%	1'475	66% - 83,6%

Total des coûts supplémentaires: 63,2 mio de francs

Part Confédération 5/8: 39,5 mio de francs

Part cantons 3/8: 23,7 mio de francs

Variante 1.2: relèvement des limites maximales de loyer de Fr. 100.- et Fr. 125.- /mois (~10% d'augmentation)

	Montant aujourd'hui en Fr.	Taux de couverture aujourd'hui	Nouveau montant en Fr. par mois	Nouveau taux de couverture
Personnes seules	1'100	77,6%	1'200	85,8%
Couples	1'250	73,2%	1'375	85,6%
Familles	1'250	40 – 60%	1'375	55,9% - 75,7%

Total des coûts supplémentaires: 39,6 mio de francs

Part Confédération 5/8: 24,8 mio de francs

Part cantons 3/8: 14,8 mio de francs

⁴⁵ Si le supplément pour appartements autorisant la circulation d'une chaise roulante était également relevé de 18%, de Fr. 3'600.- à Fr. 4'248.-, les coûts supplémentaires qui en résulteraient atteindraient Fr. 241'704.-, selon la ventilation suivante: Confédération, Fr. 151'065.-; cantons, Fr. 90'639.-

⁴⁶ Art. 33^{ter}, al. 1, LAVS

Variante 1.3: relèvement des limites maximales de loyer de Fr. 330.- et Fr. 375.- /mois (30% d'augmentation)

	Montant aujourd'hui en Fr.	Taux de couverture aujourd'hui	Nouveau montant en Fr. par mois	Nouveau taux de couverture
Personnes seules	1'100	77,6%	1'430	94,9%
Couples	1'250	73,2%	1'625	95,3%
Familles	1'250	40 – 60%	1'625	77,2% - 90,4%

Total des coûts supplémentaires: 81,5 mio de francs

Part Confédération 5/8: 50,9 mio de francs

Part cantons 3/8: 30,6 mio de francs

Transfert des coûts sous l'angle des frais de homes au regard de la participation aux coûts de la Confédération

Le relèvement des limites maximales de loyer entraîne également une augmentation du coût de la PC annuelle et induit un transfert des coûts au niveau des frais de homes entre la Confédération et les cantons: en effet, comme la Confédération prend en charge les frais de home à hauteur de 5/8 de la part PC destinée à couvrir le minimum d'existence, la part du minimum en question augmente également pour le volet home. Pour déterminer la part de la Confédération aux frais de homes, on procède à un calcul distinctif. Pour chaque bénéficiaire de PC vivant dans un home, on effectue un calcul PC comme s'il vivait à domicile. Ce faisant, il est chaque fois tenu compte de la limite maximale de loyer. Autrement dit, la somme à laquelle la Confédération participe à raison de 5/8 est relevée du montant de l'augmentation proposée (Fr. 2'400.-/an), multiplié par le nombre de bénéficiaires de PC en home (67'100). Il en résulte des coûts supplémentaires de l'ordre de 161 mio de francs, dont le 5/8 est pris en charge par la confédération, à savoir 100,6 mio de francs pour la variante 1. C'est le montant à concurrence duquel les finances cantonales sont soulagées.

Total coûts supplémentaires Confédération: 100,6 mio + 39,5 mio = **140,1 mio de francs**

Variante 1: Fr. 100,6 mio + Fr. 39,5 mio = **140,1 mio de francs**

Variante 2: Fr. 50,3 mio + Fr. 24,8 mio = **75,1 mio de francs**

Variante 3: Fr. 166,1 mio + Fr. 50,9 mio = **217 mio de francs**

7.2 Limites maximales de loyer tributaires du nombre de personnes faisant ménage commun; indépendance de l'état-civil (modification légale)

Par la possibilité ici envisagée, on substitue aux limites maximales actuelles une limite maximale par personne. Celle-ci dépendrait alors du nombre de personnes faisant ménage commun. Peu importe alors que les intéressés (membres de la famille ou autres) soient bénéficiaires de PC ou non. Cela n'irait toutefois pas sans une modification légale correspondante.

Cette réglementation améliorerait sensiblement la situation des familles. Ainsi, le taux de couverture de celles-ci, qui oscille aujourd'hui entre 40 et 60 pour cent, pourrait atteindre un bon 90 pour cent. En outre, la réglementation aurait l'avantage d'être indépendante de l'état-

civil, abolissant ce faisant les avantages financiers des concubins ou d'autres formes d'habitat communautaires.

Dans la mesure où il importe aujourd'hui déjà de tenir compte de la totalité des colocataires partageant un même appartement,⁴⁷ cette possibilité n'entraînerait aucun surcroît administratif.

Le supplément par personne résulte de la différence actuelle entre les deux plafonds respectifs (personne seule, couple), adapté à l'évolution des loyers depuis 2001. Simultanément, le taux de couverture déterminant donne un élément d'appréciation utile de l'adéquation ou non du montant du supplément.⁴⁸

⁴⁷ Art. 16c OPC

⁴⁸ Exemple 1: Couple avec 2 enfants (4 personnes); l'appartement coûte Fr. 1'600.-/mois

Limite maximale de loyer applicable de Fr. 1'825.- (4 personnes), loyer maximal par personne Fr. 456.-. Le loyer effectif est inférieur à la limite maximale, pour une famille, de Fr. 1'825.-, de sorte que la totalité du montant peut intervenir dans le calcul PC. De nos jours, le loyer pris en compte pour la famille est de Fr. 1'250.-, le solde de Fr. 350.- devant être couvert par le biais du montant destiné à la couverture des besoins vitaux.

Exemple 2: Couple; l'appartement coûte Fr. 1'500.-/mois; c'est désormais un loyer de Fr. 1'475.- qui serait pris en compte. Il en irait de même pour un couple vivant en concubinage. Pour un couple marié, c'est aujourd'hui un montant de Fr. 1'250.- qui entre en ligne de compte. Pour un couple vivant en concubinage et bénéficiaire de PC l'un et l'autre, il serait tenu compte pour chacun de Fr. 1'100.- (soit Fr. 2'200.-).

Exemple 3: 5 rentiers AVS, dont 4 bénéficiaires de PC; loyer de Fr. 2'500.-/mois

Loyer maximal de Fr. 2'000.- divisé par 5 = Fr. 400.- par bénéficiaires de PC. Chaque calcul tient compte d'un montant maximal de loyer de Fr. 400.-. Autrement dit, les PC contribueraient au paiement de l'appartement pour Fr. 1'600.-. Le solde doit être couvert par le biais du montant destiné à la couverture des besoins vitaux. De nos jours, le loyer serait divisé par le nombre de personnes vivant dans celui-ci (Fr. 2'500.- : 5 = Fr. 500.-) et chaque bénéficiaire de PC verrait sa part de Fr. 500.- être pris en compte au chapitre des dépenses reconnues de loyer. En d'autres termes, les PC participeraient au paiement du loyer à concurrence de Fr. 2'000.-

Variante 1.1: relèvement de ~20%

Nombre de personnes	Montant actuel en Fr.	Taux de couverture aujourd'hui	Nouveau montant par mois (arrondi, en Fr.)	Maximum par personne (arrondi, en Fr.)	Nouveau taux de couverture
1 personne	1'100	77,6%	1'300	1'300	91,4%
+ 1 personne (couples)	1'250	73,2%	+ 175 → 1'475	738	90,7%
+ 2 personnes	1'250	60,6%	+ 175 → 1'650	550	90,4%
+ 3 personnes	1'250	48,2%	+ 175 → 1'825	456	93,3%
+ 4 personnes	1'250	40,3%	+ 175 → 2'000	400	93,6%

Coûts supplémentaires

Total: 66,7 mio de francs

Part Confédération 5/8: 41, 7 mio de francs

Part cantons 3/8: 25 mio de francs

Transfert des coûts en matière de homes au regard de la participation aux coûts de la Confédération

Le relèvement des limites maximales de loyer dans le calcul de la PC annuelle a une influence sur la participation de la Confédération aux frais de home (cf. considérations ad ch. 7.1).

Total coûts supplémentaires Confédération: 100,6 mio + 41,7 mio = 142,3 mio de francs

Variante 2.2: relèvement de ~10%

Nombre de personnes	Montant actuel en Fr.	Taux de couverture aujourd'hui	Nouveau montant par mois (arrondi, en Fr.)	Maximum par personne (arrondi, en Fr.)	Nouveau taux de couverture
1 personne	1'100	77,6%	1'200	1'200	85,8%
+ 1 personne (couple)	1'250	73,2%	+ 165 → 1'365	683	85,6%
+ 2 personnes	1'250	60,6%	+ 165 → 1'530	510	86,2%
+ 3 personnes	1'250	48,2%	+ 165 → 1'695	424	87,7%
+ 4 personnes	1'250	40,3%	+ 165 → 1'860	465	90,7%

Coûts supplémentaires

Total: 43,9 mio de francs
Part Confédération 5/8: 27,4 mio de francs
Part cantons 3/8: 16,5 mio de francs

Transfert des coûts en matière de homes au regard de la participation aux coûts de la Confédération

Le relèvement des limites maximales de loyer dans le calcul de la PC annuelle a une influence sur la participation de la Confédération aux frais de home (cf. considérations ad ch. 7.1).

Total coûts supplémentaires Confédération: 50,3 mio + 27,4 mio = 77,7 mio de francs

Variante 2.3: relèvement de 30%

Nombre de personnes	Montant actuel en Fr.	Taux de couverture aujourd'hui	Nouveau montant par mois (arrondi, en Fr.)	Maximum par personne (arrondi, en Fr.)	Nouveau taux de couverture
1 personne	1'100	77,6%	1'430	1'430	94,9%
+ 1 personne (couple)	1'250	73,2%	+ 195 → 1'625	813	94,1%
+ 2 personnes	1'250	60,6%	+ 195 → 1'820	607	94,9%
+ 3 personnes	1'250	48,2%	+ 195 → 2'015	504	96,5%
+ 4 personnes	1'250	40,3%	+ 195 → 2'210	442	100%

Coûts supplémentaires

Total: 83,6 mio de francs
Part Confédération 5/8: 52,3 mio de francs
Part cantons 3/8: 31,3 mio de francs

Transfert des coûts en matière de homes au regard de la participation aux coûts de la Confédération

Le relèvement des limites maximales de loyer dans le calcul de la PC annuelle a une influence sur la participation de la Confédération aux frais de home (cf. considérations ad ch. 7.1).

Total coûts supplémentaires Confédération: 166,1 mio + 52,3 mio = 218,4 mio de francs

7.3 Réglementation des frais accessoires

Pour qu'un bénéficiaire de PC ne doive pas s'acquitter d'un éventuel paiement rétroactif de frais accessoires par prélèvement sur le montant destiné à la couverture des besoins vitaux, il conviendrait d'abolir la réglementation selon laquelle, en cas de présentation d'un 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). (Pour les inconvénients, cf. toutefois ch. 6.6).

7.4 Conclusions

Si, au regard de l'analyse opérée, les limites maximales de loyer devaient être relevées, il en résulterait inévitablement un transfert des coûts entre la Confédération et les cantons en matière de home, dans la mesure où pour les pensionnaires, la Confédération assume 5/8 de la part des PC annuelles destinées à couvrir leur minimum d'existence. Afin d'en fixer la participation, un calcul PC est effectué pour chaque bénéficiaire de PC vivant dans un home comme s'il vivait à domicile, en tenant compte à cet effet de la limite maximale de loyer déterminante. C'est la raison pour laquelle un relèvement des limites maximales de loyer induirait une participation aux frais accrue de la Confédération au sein du volet des frais de home, alors que les cantons en seraient soulagés d'autant (cf. à cet égard les considérations sous ch. 7.1). Pour éviter un effet indésirable de cet ordre, la LPC devrait être adaptée en ce sens que le calcul distinctif se fasse en tenant compte comme jusqu'ici des limites maximales de loyer déterminantes avant le relèvement. Une adaptation de la LPC serait tout aussi incontournable si l'on entendait favoriser les familles et supprimer les désavantages des couples mariés par rapport aux concubins.