

Réf. : PM/15016013

Lausanne, le 14 mai 2014

Modification de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI (LPC) ; loyers maximaux à prendre en compte

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Conseil d'Etat du canton de Vaud vous remercie de l'avoir consulté sur le projet cité en titre et vous fait part, ci-après, de sa détermination, à l'issue d'une consultation interne de ses services et des entités externes potentiellement concernées.

1. Généralités

La dernière indexation des montants des loyers reconnus arrêtée par le Conseil fédéral date de 2001. La lacune de financement provoquée par les augmentations de loyers survenues dans l'intervalle est supportée par les cantons et, dans une moindre mesure, par les communes. La fixité des taux imposée par la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (ci-après : LPC) a progressivement et insidieusement entraîné un transfert des coûts vers l'aide sociale ou contraint les cantons à verser des prestations en sus des prestations complémentaires AVS/AI (ci-après : PC AVS/AI).

A cet égard, le Conseil d'Etat du canton de Vaud propose que le Conseil fédéral adapte périodiquement les montants des loyers à la situation économique, d'une part pour empêcher la tendance décrite ci-dessus, et, d'autre part, pour s'acquitter de son obligation de cofinancement des PC AVS/AI. Le projet mis en consultation reste muet sur les conditions et la périodicité de cette indexation. Nous proposons que le Conseil fédéral indexe ces montants tous les cinq ans en fixant un objectif de taux de couverture des loyers des bénéficiaires PC AVS/AI.

Globalement, le Conseil d'Etat du canton de Vaud approuve le projet sur le fond. Il partage notamment les avis émis sur les grandes lignes du projet et salue, sur le principe, la répartition régionale des loyers maximaux.

Néanmoins, le Conseil d'Etat du canton de Vaud demande des modifications essentielles du projet - à tout le moins, il sollicite des précisions écrites de la part du Conseil fédéral - en ce qui concerne les éléments ci-dessous.

2. Adaptation des loyers maximaux

L'idée de déterminer les loyers maximaux sur la base de la taille du ménage est bonne, en particulier en lien avec le fait que les familles sont de plus en plus nombreuses à bénéficier de prestations complémentaires en raison de l'augmentation du nombre des jeunes rentiers AI. Cela étant, il n'est pas nécessaire d'indexer autant que proposé les montants pour les personnes seules. De l'avis du Conseil d'Etat du canton de Vaud, une fourchette comprise entre 1150 francs et 1300 francs, selon les régions, serait suffisante. On éviterait ainsi d'accroître la différence qui existe déjà entre les PC AVS/AI et l'aide sociale.

En lien avec l'adaptation des loyers, le canton de Vaud est notamment concerné par les « loyers PC compatibles » lorsqu'il participe, via son Service du logement, au financement des logements protégés pour personnes âgées (LP) au sens du règlement cantonal sur les prêts aux logements (RPL). Ces logements, généralement construits par des coopératives ou des fondations, sont destinés aux personnes âgées ou à mobilité réduite. Pour mémoire, les actuels loyers « PC compatibles » sont : CHF 1'100.- par mois charges comprises (chauffage et eau chaude) pour une personne et CHF 1'250.- par mois charges comprises (chauffage et eau chaude) pour les couples et les familles. La réalisation de LP répondant aux normes actuelles de construction, pour un habitat destiné aux personnes utilisant potentiellement des moyens auxiliaires (chaise roulante, etc.) conduit inévitablement à des loyers supérieurs à ceux admis actuellement dans le calcul des droits aux PC. Par exemples, un logement (LP) de deux pièces de 55 à 57 m² nets aura un loyer qui oscille entre 1'100.- et 1'300.- sans les frais accessoires et un logement (LP) de trois pièces de 75 à 80 m² nets aura un loyer qui oscille entre 1'400.- et 1'700.- sans les frais accessoires.

Constatant que le projet distingue trois zones selon lesquelles les loyers « PC compatibles » sont dégressifs, il y a lieu d'admettre que ces loyers seront probablement en adéquation avec le coût de réalisation actuel des nouveaux objets et les charges, donc les loyers, qui en découlent, ce qui est à saluer en soi.

Le Conseil d'Etat du canton de Vaud insiste par ailleurs pour que les loyers puissent légalement être versés directement par la Caisse cantonale de compensation (CCVD) aux bailleurs lorsque la situation l'exige. Le secteur associatif du canton constate de plus en plus souvent des demandes d'aides financières pour des loyers impayés. De plus, une telle mesure serait de nature à améliorer la confiance des gérances pour les locataires au bénéfice des PC AVS/AI et à éviter leur exclusion du marché du logement. Nous pensons ici particulièrement aux personnes qui doivent déménager en raison de leur appartement devenu inadapté à l'évolution de leur état de santé ; si elles ne trouvent pas à se reloger, le risque est grand qu'elles doivent faire le choix de l'établissement médico-social (ci-après : EMS) avec des conséquences humaines et financières importantes.

Enfin, en annexe à la présente, le canton de Vaud propose quelques exemples qui confirment que pour les personnes à domicile, l'application des normes prévues dans la consultation favorise les bénéficiaires PC dès lors que l'ensemble des occupants du logement sont tous inclus dans le calcul et donc tous bénéficiaires PC (nous reprenons également ce point sous chiffre 6 ci-dessous).

Remarques techniques

- Article 10, alinéa 1, lettre b, chiffre 2 (et rapport explicatif, p. 24) : La façon dont sont calculés les suppléments de loyers en fonction du nombre de membres d'un ménage semble curieuse. En effet, ce supplément est parfois plus élevé à la campagne qu'en ville (cas de la 2e et 3e personne) et que dans les grands centres (cas de la 2e personne), tandis que pour la 4e personne il suit une progression en apparence plus logique (campagne < ville < grand centre). A ce propos, on relève encore que la notion de "même ménage" n'est pas claire et reste difficile à vérifier. Comment faire la différence en pratique entre deux colocataires d'un appartement, qui se côtoient juste dans la cuisine, et deux concubins par exemple? Une précision du rapport sur ce point nous semble indispensable (notamment en lien avec de précédentes dispositions de la LPC, sous l'emprise desquelles le salaire fictif du concubin était pris en compte dans le calcul des PC, et qui n'ont pas été sans poser des problèmes concrets de mise en oeuvre).
- Article 10, alinéa 1bis LPC : Le fait que cette disposition renvoie à l'article 9, alinéa 2 LPC apparaît inutile et même de nature à compliquer l'interprétation du texte légal. Le Conseil d'Etat du canton de Vaud propose que le passage suivant soit supprimé : « Si plusieurs personnes font ménage commun, le montant maximal des frais de loyer doit être calculé individuellement, au sens de l'art. 9, al. 2, et en tenant compte de la taille du ménage, pour chaque ayant droit ou chaque personne prise en compte dans le calcul ».

3. Participation de la Confédération aux frais de séjour dans un home

Sachant que la motion de la CSSS-N qui sous-tend le projet du Conseil fédéral n'exige aucune hausse des coûts de la Confédération pour les personnes séjournant dans un home, **le Conseil d'Etat du canton de Vaud ne peut malgré tout pas adhérer à la solution présentée**. La proposition de maintenir les loyers maximaux actuels pour les personnes séjournant dans un home équivaut à contourner les principes de la RPT, ce que le Conseil d'Etat du canton de Vaud ne peut accepter. S'agissant de l'impact financier d'une telle proposition, cf. chiffre 7 ci-dessous.

Le Conseil d'Etat du canton de Vaud refuse toute inégalité de traitement dans le calcul de la part de la Confédération concernant les personnes résidant dans une institution.

4. Attribution des communes aux trois régions

Le renvoi fait par l'article 10, alinéa 1ter, du projet aux « niveaux géographiques de l'Office fédéral de la statistique [ci-après : OFS] » étonne, dans la mesure où les principes selon lesquels ces « niveaux » sont définis ne ressortent d'aucun texte légal. La LPC accorderait ainsi une très grande latitude de jugement à l'OFS, puisque seules les explications très générales relatives à la méthodologie suivie par cet Office qui figurent dans le commentaire du projet (respectivement celles qui figureront dans le futur Message du Conseil fédéral) fixeraient quelques jalons. Force est de constater que le projet n'accorde aux cantons aucune compétence, même consultative, quant à l'attribution des communes sises sur leur territoire à l'une ou l'autre des catégories prévues par la LPC.

S'agissant de l'attribution des communes aux trois régions, le Conseil d'Etat du canton de Vaud considère que celle-ci devrait être – en vertu de la loi – le fait des cantons, ou à tout le moins que la procédure devrait prévoir formellement un préavis des cantons concernés (ad. Art. 10, al. 1er du projet de modification).

Sur ce point, on précisera encore que le découpage en trois régions selon la typologie de l'OFS ne répond que partiellement à la structure des prix des loyers par région du canton de Vaud. Les trois groupes de loyer selon région découlant du revenu d'insertion (ci-après : RI) de la loi sur l'action sociale vaudoise (LASV) semblent mieux correspondre à cette réalité (notamment pour la Côte). On peut en particulier s'interroger sur le fait qu'une commune telle que Rolle soit classée en région 3, étant précisé que le barème des loyers admis dans le cadre du RI infirme une telle classification.

5. Coûts administratifs

L'application du procédé induit par la proposition de modification est relativement complexe puisqu'il fait intervenir la notion du lieu de résidence, pour définir les montants devant être pris en considération, ainsi que le nombre de personnes comprises dans le ménage pour être en mesure d'attribuer au bénéficiaire et aux éventuelles personnes comprises dans le calcul de la PC, un montant maximum déductible. Cette complexité sera inévitablement répercutée sur les coûts des applicatifs informatiques qui devront être adaptés et qui par conséquent représenteront une charge financière (éventuellement pour le canton) liée aux développements à opérer. Une complexification du système entraîne dès lors inévitablement une augmentation des coûts administratifs et de gestion à financer. Les premières estimations grossières à notre disposition font état d'une moyenne à 1'800 heures de travail supplémentaire.

Le Conseil d'Etat du canton de Vaud relève encore que cette méthode de calcul implique une mise à jour régulière des données et que par conséquent la gestion des dossiers PC AVS/AI se verra augmentée des mutations inhérentes aux diverses modifications effectuées au niveau des communes et de leur appartenance à l'une ou l'autre des régions indiquées ainsi qu'aux interventions fédérales lors des diverses adaptations à opérer. Les mutations à traiter seront ainsi plus nombreuses, car les dossiers devront systématiquement être contrôlés en cas de modification de la composition du ménage et/ou en cas de changement de commune de domicile. **En l'état, cette augmentation des coûts administratifs, bien qu'identifiée, n'est pas chiffrable pour le canton de Vaud.**

6. Alternatives possibles à l'hébergement

Le Conseil d'Etat du canton de Vaud identifie un risque important de voir des **actuels bénéficiaires PC passer en refus, compte tenu du fait qu'ils résident avec un ou des colocataires non bénéficiaires PC eux-mêmes**. Rien n'est précisé sur ce point dans le rapport explicatif. Or, de tels cas devront être forcément assumés, directement ou indirectement, par le canton. A ce stade, le canton de Vaud estime à plus de 4'000 personnes le nombre de bénéficiaires qui cohabitent avec des personnes autres que leur conjoint et/ou enfants, susceptibles de voir leur PC baisser.

En conséquence, le Conseil d'Etat du canton de Vaud demande au Conseil fédéral de réfléchir à la mise en place d'une **période transitoire** (p. ex. 2 ans) pour l'entrée en vigueur de la modification, de façon à permettre notamment aux cantons d'informer les personnes qui cohabitent et bénéficient déjà de PC des conséquences de la modification légale, cas échéant de mettre en place un suivi des personnes dont la PC serait potentiellement moins élevée, dans le but d'éviter le recours à l'aide sociale. A noter également qu'une période transitoire sera nécessaire pour permettre à la CCVD de procéder aux adaptations requises par la modification de la LPC.

Il est important de souligner que dans le cadre de l'encouragement de la vie à domicile, la colocation de plusieurs personnes – sans qu'il ne s'agisse obligatoirement de couples ou de partenaires – au bénéfice ou non des prestations complémentaires, est une alternative crédible à l'hébergement socio-éducatif, permettant le développement de synergies positives dans les compétences respectives des personnes. Il s'agit là d'une véritable opportunité pour les personnes souhaitant vivre de manière autonome.

Le canton de Vaud est particulièrement attentif à cette thématique et souhaite que la modification des dispositions fédérales de la LPC n'entrave pas de telles possibilités.

7. Impacts financiers pour le canton de Vaud

Le coût pour le canton de Vaud tel que calculé par la Confédération est de CHF 2.4 millions. Selon son analyse interne, le coût total des modifications proposées (loyers maximaux à prendre en compte) de la LPC a été chiffré par le canton de Vaud à 7 millions de francs au total, dont **2.6 millions à la charge du canton**.

Comme mentionné plus haut, le Conseil d'Etat du canton de Vaud émet une **réserve** nette concernant la décision du Conseil fédéral de ne pas utiliser le nouveau loyer maximal pour personnes seules dans le calcul de sa participation financière des **frais de séjour dans les homes des bénéficiaires de PC**. L'objectif est clairement mentionné dans la consultation : il s'agit d'éviter l'explosion des coûts pour la Confédération. Cependant, les frais de séjour dans un home sont également sujets à l'évolution des coûts.

L'analyse interne du canton de Vaud démontre que le canton subira clairement les conséquences de la modification de l'article 13, al. 2, telle que proposée dans le projet. En effet, la part fédérale sert à financer les PC des résidents en home dont le montant est calculé sur la base de la taxe journalière du home. Or, la taxe journalière moyenne d'un home dans le canton de Vaud – le loyer réel du home en quelque sorte – augmente d'année en année, même si le canton fait son maximum pour contenir la hausse. En renonçant définitivement à inclure dans la subvention fédérale l'adaptation du loyer maximum, la part des PC home prise en charge par le canton et les communes croîtra d'année en année alors que la part fédérale diminuera. Au terme de son analyse interne, le Conseil d'Etat du canton de Vaud constate que la modification de l'article 13 de la LPC, telle que proposée, à savoir le gel du loyer maximum à son taux actuel pour le calcul de la part fédérale pour les PC home, induit un **manque à gagner pour le canton de Vaud estimé à CHF 5.45 millions** par la CCVD.

Ainsi, le gel à CHF 13'200.- du plafond du loyer fixé pour la prise en compte du loyer assumé par la Confédération est en fait très limitatif et ne tient pas compte des fortes différences régionales relevées s'agissant des loyers moyens. Les cantons connaissant un niveau moyen de loyers élevé risquent ainsi d'être appelés à financer un supplément de loyers tenant compte des situations économiques réelles dans les centres notamment.

Pour le surplus, sous chiffre 2.6 du rapport de l'OFAS, il est fait référence à un tableau comparant les loyers remboursés par l'aide sociale et les loyers remboursés par le PC. Nous constatons que ce tableau ne figure pas dans le rapport, ce qui ne permet pas de disposer d'une comparaison des financements concernés.

8. Conclusion

En conclusion, le Conseil d'Etat du canton de Vaud est favorable, sur son principe, au projet de modification de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI (LPC) ayant trait aux loyers maximaux à prendre en compte, sous réserve des éléments précités, pour lesquels il attend du Conseil fédéral une prise en compte dans la modification légale proposée, respectivement une réponse écrite détaillée.

Vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.


AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT



Pierre-Yves Maillard

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Copies

- Parties consultées
- SASH

Annexes mentionnées

Annexe :

Quelques illustrations chiffrées :

On constate que pour ce qui concerne les personnes à domicile, l'application des normes prévues dans la consultation favorise les bénéficiaires PC dès lors que l'ensemble des occupants du logement sont tous inclus dans le calcul et donc tous bénéficiaires PC. Ce point essentiel peut être vérifié par l'exemple qui suit (tous les montants indiqués sont considérés avec charges) :

Exemple 1 : Bénéficiaire PC seul à domicile.

Loyer pris en compte selon la méthode actuelle : 13'200

Nouveau montant annuel maximum pris en compte :

Rég. 1 = 1'345 x 12 = 16'140.-

Rég. 2 = 1'290 x 12 = 15'480.-

Rég. 3 = 1'200 x 12 = 14'400.-

Les 3 montants sont supérieurs à la prise en charge actuelle et le bénéficiaire est donc avantagé.

Exemple 2 : Couples de bénéficiaires PC résidents à domicile sans colocataire.

Loyer maximum pris en compte selon la méthode actuelle : 15'000

Nouveau montant annuel maximum pris en compte :

Rég. 1 = 9'450 x 2 = 18'900.- (pour le couple)

Rég. 2 = 9'090 x 2 = 18'180.- (pour le couple)

Rég. 3 = 8'700 x 2 = 17'400.- (pour le couple)

Les 3 montants sont supérieurs à la prise en charge actuelle et les bénéficiaires sont donc avantagés.

La situation mentionnée ci-dessus peut ne plus être valable dès que le bénéficiaire PC fait ménage commun avec d'autres personnes. En effet, dans les exemples qui suivent, on constate que les bénéficiaires PC qui partagent leur appartement avec une ou plusieurs personnes non comprises dans le calcul PC sont défavorisés.

Exemple 3 : Bénéficiaires PC résident à domicile avec un colocataire non bénéficiaire PC.

Loyer maximum pris en compte selon la méthode actuelle : 13'200

Nouveau montant annuel maximum pris en compte par personne:

Rég. 1 = (1'345 + 230) x 12 / 2 = 9'450

Rég. 2 = (1'290 + 225) x 12 / 2 = 9'090

Rég. 3 = (1'200 + 250) x 12 / 2 = 8'700

Les 3 montants sont inférieurs à la prise en charge actuelle et le bénéficiaire est donc désavantagé.

Exemple 4: Bénéficiaire PC résidant à domicile avec deux colocataires non bénéficiaires PC tous deux.

Loyer maximum pris en compte selon la méthode actuelle : 13'200

Nouveau montant annuel maximum pris en compte par pers:

$$\text{Rég. 1} = (1'345 + 230 + 200) \times 12 / 3 = 7'100$$

$$\text{Rég. 2} = (1'290 + 225 + 125) \times 12 / 3 = 6'560$$

$$\text{Rég. 3} = (1'200 + 250 + 150) \times 12 / 2 = 6'400$$

Les 3 montants sont inférieurs à la prise en charge actuelle et le bénéficiaire est donc désavantagé.

Exemple 5: Deux bénéficiaires PC résidants à domicile en colocation (non unis officiellement) seraient pénalisés et ne pourraient bénéficier de l'actuelle déduction maximale de 13'200 chacun correspondant à un loyer total maximum de 26'400.

Loyer maximum pris en compte selon la méthode actuelle : 13'200 par pers. soit 26'400 (pour les deux occupants)

Nouveau montant annuel maximum déductible par pers :

$$\text{Rég. 1} = (1'345 + 230) \times 12 / 2 = 9'450$$

$$\text{Rég. 2} = (1'290 + 225) \times 12 / 2 = 9'090$$

$$\text{Rég. 3} = (1'200 + 250) \times 12 / 2 = 8'700$$

Nouveau montant annuel maximum pris en compte :

$$\text{Rég. 1} = 9'450 \times 2 = 18'900 \text{ (pour les deux occupants)}$$

$$\text{Rég. 2} = 9'090 \times 2 = 18'180 \text{ (pour les deux occupants)}$$

$$\text{Rég. 3} = 8'700 \times 2 = 17'400 \text{ (pour les deux occupants)}$$

Les 3 montants sont inférieurs à la prise en charge actuelle et les bénéficiaires sont donc désavantagés.

De manière générale le système proposé dans ce projet tend à augmenter la participation financière, au paiement du loyer, des personnes non bénéficiaires PC ou des bénéficiaires PC colocataires (exemple 4).