

Projet présenté par les députés :

M^{mes} et MM. Jocelyne Haller, Caroline Marti, Frédérique Perler, Jean Batou, Pablo Cruchon, Olivier Baud, Pierre Bayenet, Jean Burgermeister, Christian Zaugg, Salika Wenger, Stéphanie Valentino, Sylvain Thévoz, Pierre Vanek

Date de dépôt : 29 avril 2019

Projet de loi

modifiant la loi sur les prestations complémentaires cantonales (LPCC) (J 4 25) *(Pour la prise en compte de loyers réalistes dans les prestations complémentaires cantonales, les prestations complémentaires familiales et l'aide sociale)*

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Art. 1 Modifications

La loi sur les prestations complémentaires cantonales, du 25 octobre 1968, est modifiée comme suit :

Art. 6, al. 2 à 7 (nouveaux)

² En dérogation à l'alinéa 1, pour les personnes qui ne vivent pas en permanence ni pour une longue période dans un home ou dans un hôpital, la dépense annuelle reconnue au titre du loyer, des charges locatives et des éventuels frais de télé-réseau est la suivante :

- a) pour une personne seule : 16 440 F,
- b) si plusieurs personnes vivent dans le même ménage :
 - 1° pour la deuxième personne : un supplément de 3 000 F,
 - 2° pour la troisième personne : un supplément de 2 160 F,
 - 3° pour la quatrième personne : un supplément de 1 920 F,
 - 4° pour la cinquième personne ou les suivantes : un supplément de 1 800 F par personne supplémentaire,
- c) si la location d'un appartement permettant la circulation d'un fauteuil roulant est nécessaire, un supplément de 6 000 F.

³ Le montant annuel maximal reconnu au titre du loyer, des charges locatives et des éventuels frais de télé-réseau est de 32 400 F.

⁴ L'enfant logeant régulièrement pendant une partie de la semaine ou des congés scolaires, suite à une séparation ou à un divorce, compte comme une personne au sens de l'alinéa 2.

⁵ Si plusieurs personnes vivent dans le même ménage, le montant maximal reconnu au titre du loyer est calculé individuellement pour chaque ayant droit en divisant la somme des montants pris en compte par le nombre de personnes vivant dans le même ménage.

⁶ En cas de présentation d'un décompte final des charges, ni demande de restitution, ni paiement rétroactif ne peuvent être pris en considération.

⁷ La dépense reconnue au titre du loyer est indexée à l'évolution de l'indice genevois du prix des loyers pris en compte dans l'indice des prix à la consommation tous les 5 ans dès l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 36F, lettre b (nouvelle teneur)

Les dépenses reconnues sont celles énumérées par l'article 10 de la loi fédérale et ses dispositions d'exécution, à l'exclusion des montants suivants :

- b) le montant destiné à la couverture du loyer et des frais accessoires, fixés selon l'article 6 de la présente loi.

Art. 48, al. 6 (nouveau)

Modifications du... <date d'adoption, à compléter ultérieurement>

⁶ L'ancien droit s'applique pendant trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi aux bénéficiaires de prestations complémentaires cantonales pour lesquels cette loi entraîne une diminution du loyer pris en compte dans les dépenses.

Art. 2 Modification à une autre loi

La loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI) (J 4 04), du 22 mars 2007, est modifiée comme suit :

Art. 21, al. 2, lettre b (nouvelle teneur)

Font partie des besoins de base :

- b) le loyer ainsi que les charges, dans les limites fixées par l'article 6 de la loi sur les prestations complémentaires cantonales, du 25 octobre 1968, ou, si le demandeur est propriétaire de sa demeure permanente, les intérêts hypothécaires.

Art. 3 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les député-e-s,

Le présent projet de loi est une reproduction du PL 11929, déposé le 7 juin 2016 par la députée socialiste Caroline Marti et refusé le 13 octobre 2017, durant la dernière législature, à une courte majorité de notre parlement. Les modifications légales requises dans ce dernier conservent toute leur acuité. Elles faisaient parallèlement pour l'essentiel l'objet de débats au niveau des Chambres fédérales.

Depuis, le 22 mars dernier, l'Assemblée fédérale a accepté à l'unanimité (l'ensemble de la droite et du centre ont voté en faveur, la gauche s'est abstenue) une révision de la LPC, afin notamment de réviser à la hausse les montants des loyers pris en compte en matière de prestations complémentaires dans le but de s'adapter à l'évolution des prix en matière de loyers. Cela s'est fait, à une exception près, de la manière dont le PL 11929 l'avait anticipé au moment où les débats autour de la révision de la LPC s'enlisaient à Berne. L'entrée en vigueur du texte fédéral est prévue en 2021.

Du côté de Genève par contre, depuis le refus du PL 11929, les maximas de loyers pris en charge n'ont pas changé et continuent de varier d'une prestation à l'autre. Il existe en effet trois barèmes différents (PCFam, LIASI, PC AVS/AI). Les maximas de loyers pris en compte dans les barèmes LIASI et PC AVS/AI n'ont pas évolué depuis 2001. Plus aucun de ces montants ne correspond à la réalité du marché immobilier genevois.

La révision de la LPC au niveau fédéral offre une nouvelle opportunité d'adapter à la réalité du marché les maximas de loyers pris en charge, ainsi que de les harmoniser entre les différentes prestations. C'est ce que vous propose ce nouveau projet de loi, qui reprend les modifications contenues dans la révision fédérale, tout comme le faisait le PL 11929. Le présent projet de loi est donc une reproduction du PL 11929, à l'exception de l'article 6, alinéa 2, lettre c, dont le montant a été revu à la hausse lors de la révision de la LPC fédérale.

Afin d'éviter de paraphraser l'exposé des motifs du PL 11929 et d'induire un alourdissement du traitement de cet objet parlementaire, alors que le travail a déjà été réalisé il y a peu, nous avons décidé de reproduire l'exposé des motifs du PL 11929, tout en l'actualisant lorsque cela était nécessaire.

C'est pourquoi les signataires du présent projet de loi vous invitent à reprendre la question en l'état, tenant compte pour ce faire du consensus trouvé au niveau national.

Les signataires du présent projet de loi vous souhaitent une bonne lecture de cet exposé des motifs et vous remercient, Mesdames et Messieurs les député-e-s, de réserver un bon accueil à ce projet de loi.

EXPOSÉ DES MOTIFS (PL 11929 actualisé)

Mesdames et
Messieurs les député-e-s,

Tant la loi sur les prestations complémentaires fédérales (LPC) que la loi sur les prestations complémentaires cantonales (LPCC) (qui inclut les prestations complémentaires familiales) et la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI) calculent le droit aux prestations en se basant sur le revenu déterminant du bénéficiaire et ses dépenses reconnues. Les dépenses reconnues se composent du forfait d'entretien, autrement dit les moyens nécessaires à la couverture des besoins vitaux, et du forfait loyer. Si les dépenses reconnues sont supérieures au revenu déterminant, les bénéficiaires ont le droit de percevoir des prestations complémentaires (fédérales et cantonales), respectivement l'aide sociale.

Actuellement, le forfait loyer reconnu par la LPCC est basé sur celui inscrit dans la loi fédérale (LPC) et est donc identique à Genève et partout ailleurs en Suisse. Il s'élève à 1100 F/mois pour une personne seule et à 1250 F/mois pour un couple. Il ne tient finalement pas compte d'éventuelles autres personnes vivant dans le même ménage (les enfants par exemple), tant et si bien qu'une famille, par exemple de quatre personnes, n'a pas droit à un loyer supérieur à un couple, quand bien même elle a besoin de plus d'espace.

En ce qui concerne le forfait loyer reconnu par la LIASI, par l'intermédiaire de son règlement d'application (RIASI), il varie en fonction du nombre de personnes qui composent le ménage et s'échelonne de 1100 F/mois pour une personne seule jusqu'à 1800 F pour un groupe familial composé d'une ou de deux personnes et de trois enfants à charge, plus 150 F par enfant supplémentaire.

Des forfaits loyers non réévalués depuis 2001 et une précarisation des bénéficiaires

Les forfaits loyers maximaux ont été fixés dans la loi, respectivement dans le règlement, en 2001 et n'ont fait l'objet d'aucune réévaluation depuis lors. Or, selon l'indice d'évolution des loyers publié par l'office cantonal de la statistique (T_05_04_1_09), les loyers ont augmenté de plus de 30% depuis 2001.

De ce fait, un nombre important de bénéficiaires des prestations complémentaires et de l'aide sociale occupent un logement dont le loyer est nettement supérieur au loyer maximal pris en compte par la loi ou le règlement.

Ainsi, ils doivent rogner sur le forfait d'entretien pour payer le supplément de loyer. La non-réévaluation du forfait loyer, qui ne correspond absolument plus au marché locatif genevois, amène bon nombre de bénéficiaires de PCC et de l'aide sociale à vivre en dessous du minimum vital. Ce constat avait d'ailleurs été établi par les associations de défense des retraités (l'AVIVO, Pro Senectute) et des personnes en situation de handicap (Pro Infirmis) lors des travaux de commission sur les modifications de la LPCC et la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LaLAMal) en automne 2014. Cette problématique avait également été reconnue par le département de l'emploi, de l'action sociale et de la santé (DEAS).

Une tentative de modification législative au niveau fédéral

Les parlementaires fédéraux ont également pris conscience de ce dysfonctionnement législatif qui plonge les bénéficiaires des prestations complémentaires dans une situation de grande précarité et ont accepté une révision de la LPC le 22 mars 2019. Le Conseil fédéral, sur demande de la commission de la sécurité sociale et de la santé du Conseil des Etats, a proposé une modification de la LPC qui comprenait notamment une réévaluation des forfaits loyers.

La modification législative poursuit l'objectif général qu'au moins 90% des bénéficiaires des prestations complémentaires aient l'intégralité de leur loyer couvert par le forfait loyer maximal. Pour ce faire, la révision de la LPC prévoit de tenir compte de la variation du niveau des loyers en fonction de la situation géographique du bénéficiaire en fixant trois catégories de forfaits loyers dans trois « zones géographiques »: les « grands centres », les « villes » et les « campagnes ». Le forfait loyer prévalant dans les « grands centres » tels que Genève s'échelonne de 1370 F/mois pour une personne seule à 1960 F/mois pour les ménages de 4 personnes et plus.

Par ailleurs, la réforme fédérale prévoit que les forfaits loyers soient calculés individuellement, en fonction du nombre de personnes formant le ménage et non pas du lien qui les unit (état civil). Une manière de corriger une inégalité de traitement entre les couples mariés et non mariés.

Finalement cette révision de la LPC prévoit une réévaluation des forfaits loyers tous les dix ans, de manière à tenir compte de l'évolution du niveau des loyers.

Lors de la consultation sur cette réforme législative, la quasi-totalité des cantons et des partis politiques nationaux ont préavisé favorablement cette réforme. Sachant que Genève avait accueilli très favorablement ce projet de modification de la LPC et a reconnu l'injustice de la situation provoquée par des forfaits loyers fixes et non réévalués depuis 2001 alors que les loyers explosent dans notre canton, les autorités cantonales se doivent de prendre leurs responsabilités et de mettre fin à cette injustice par une modification de la législation cantonale, à savoir la LPCC.

Commentaire par article

Art. 6, al. 2, LPCC

L'alinéa 2 règle la dépense reconnue au titre du loyer pour les personnes qui ne vivent pas en permanence ni pour une longue période dans un home ou dans un hôpital. La dépense reconnue pour les personnes qui vivent en permanence et pour une longue période dans un home ou dans un hôpital continue à être réglée par la LPC compte tenu du renvoi prévu par l'alinéa 1.

La dépense annuelle reconnue au titre du loyer inclut les charges locatives ainsi que les éventuels frais de télé réseau. Cette définition, plus précise que celle retenue par la LPC (loyers et frais accessoires), est conforme à la pratique actuelle genevoise consacrée par le RIASI.

La LPC actuelle retient la notion de personne seule ou de couple pour fixer le montant du loyer reconnu. L'étroitesse de cette définition pose problème à plusieurs égards et crée notamment une inégalité de traitement : si deux personnes seules tributaires des PC font ménage commun (concubinat), chacune peut faire valoir un montant de 1100 F au maximum. Par conséquent, ce couple pourrait vivre dans un appartement dont le loyer atteint 2200 F. Par contre, le montant maximal pour un couple marié ou une famille est de 1250 F, quelle que soit la taille de la famille. Le RPCFam retient la notion de personne seule ou de couple avec enfant-s. Le RIASI retient la notion de groupe familial avec enfant-s à charge. L'ensemble de ces notions pose problème dans une société où les modes de vivre ensemble ont beaucoup évolué (concubinage, familles recomposées, colocation, etc.).

Traiter différemment un couple ou deux personnes adultes est problématique, tout comme limiter l'étendue d'un groupe familial à deux adultes au maximum avec/sans enfants à charge, puisque cela ne tient pas compte de la présence potentielle d'enfant-s majeur-s au sein du foyer. Le choix est donc fait d'établir un barème de prise en charge du loyer en fonction du nombre de personnes occupant le logement, sans prendre en compte le statut au sein du groupe familial des différentes personnes. Le montant retenu de la dépense au titre du loyer, de 1 à 4 personnes, est celui que l'Assemblée fédérale a accepté à l'occasion de la révision de la LPC citée ci-dessus.

Celle-ci ne prévoit pas de prendre en compte un montant supplémentaire pour la cinquième personne et les suivantes vivant dans le même ménage. Cette pratique est contraire à ce que prévoit la législation genevoise, autant en ce qui concerne les PCFam (art. 21 RPCFam, 1800 F par an pour chaque personne supplémentaire) que la LIASI (art. 3 RIASI, 150 F par mois/personne supplémentaire). Le présent projet de loi reprend donc le montant reconnu, pour la cinquième personne et les suivantes, par ces législations cantonales.

Enfin, la LPC révisée par les Chambres prévoit un supplément de 6000 F si la location d'un appartement permettant la circulation d'un fauteuil roulant est nécessaire. Ce montant a été reporté dans le présent projet de loi. Il est intégré à la loi cantonale, l'article 6, alinéa 2, devant régler l'ensemble des montants pris en compte en matière de loyer en dérogation à la LPC.

Art. 6, al. 3, LPCC

L'alinéa 2 ne prévoyant pas de limite au nombre de personnes vivant dans le même ménage et donnant lieu à la reconnaissance d'un montant supplémentaire au titre du loyer, la fixation d'un montant maximal reconnu paraît nécessaire. Le montant retenu est identique à celui fixé actuellement par l'article 21 RPCFam.

Art. 6, al. 4, LPCC

Le grand nombre d'enfants vivant alternativement chez l'un ou chez l'autre de leurs parents suite à une séparation ou à un divorce est toujours plus élevé. Le RIASI prévoit que le parent sans droit de garde suite à une séparation ou à un divorce, mais accueillant régulièrement son ou ses enfants pendant une partie de la semaine ou des congés scolaires, se voie reconnaître une dépense au titre du loyer équivalente à celle d'un couple. Le présent projet de loi adapte ce principe à celui de la prise en compte du nombre de personnes habitant le logement pour déterminer la dépense reconnue au titre du loyer. Il

en résulte que l'enfant accueilli régulièrement suite à une séparation ou à un divorce pendant une partie de la semaine ou des congés scolaires compte comme une personne.

Art. 6, al. 5, LPCC

Cet alinéa fixe le principe applicable à la détermination du montant individuel de la dépense reconnue au titre du loyer. La somme des montants à prendre en compte est divisée par le nombre de personnes. Ce calcul est nécessaire afin de calculer le droit individuel aux prestations.

Art. 6, al. 6, LPCC

Comme le prévoit la LPC, ce sont les charges fixées par le bail qui sont prises en compte pour déterminer le montant de la dépense reconnue au titre du loyer. Les décomptes finaux ne sont pas pris en compte, principalement pour simplifier les démarches administratives.

Art. 6, al. 7, LPCC

Il est nécessaire de prévoir une adaptation de la dépense reconnue au titre du loyer afin d'éviter que les montants pris en compte ne correspondent plus à la réalité ou que la loi doive être régulièrement révisée. L'alinéa 7 fait donc référence à l'indice genevois du prix des loyers pris en compte dans l'indice des prix à la consommation calculé par l'office cantonal de la statistique. Une révision est prévue tous les cinq ans pour tenir compte de l'évolution rapide du prix des loyers à Genève et des démarches administratives impliquées par une telle révision.

Art. 36F, al. 1, lettre b, LPCC

Les dépenses reconnues au titre du loyer en matière de prestations complémentaires familiales sont actuellement fixées par le RPCFam. La nouvelle teneur de la lettre b de la loi renvoie désormais à l'article 6 de la loi afin d'unifier les barèmes utilisés.

Art. 48, al. 6, LPCC

Cette disposition transitoire règle les cas pour lesquels le présent projet pourrait induire une diminution de la dépense reconnue au titre du loyer. En effet, 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

prestations complémentaires célibataires qui vivent dans un ménage composé de plusieurs personnes sont désormais traités de la même façon que des couples mariés.

Ces personnes ne pourront plus faire reconnaître plusieurs fois le montant admis pour une personne seule et se verront reconnaître le montant correspondant au nombre de personnes habitant le logement. Il est difficile de déterminer si ce changement dans le mode de calcul induira des cas concrets de baisse du montant reconnu. Il est toutefois nécessaire de prévoir une période transitoire de trois ans durant laquelle l'ancien droit s'appliquerait à de telles situations.

Art. 21, al. 2, lettre b, LIASI

L'actuel article 21 de la LIASI renvoie à des dispositions réglementaires en matière de dépense reconnue au titre du loyer. La nouvelle teneur de la lettre b de la loi renvoie désormais à l'article 6 de la LPCC afin d'unifier les barèmes utilisés et maintient la prise en compte des intérêts hypothécaires lorsque le demandeur est propriétaire de son logement.

Conclusion

Alors que la précarité s'étend à Genève, que le niveau des loyers ne cesse d'augmenter, que les prestations complémentaires, de même que l'aide sociale, n'en finissent pas de subir les coups de ciseaux infligés par la politique d'austérité budgétaire, que certaines prestations circonstanciées ont été supprimées, l'inadéquation des forfaits loyers avec les niveaux réels des loyers à Genève relève d'une injustice inacceptable qu'il faut combler au plus vite.

Par le dépôt de ce projet de loi, nous refusons de laisser les bénéficiaires des prestations complémentaires et de l'aide sociale sur le carreau en leur faisant porter le poids de notre incapacité politique à maintenir des logements à loyers abordables.