

ASSURANCE-INVALIDITÉ

# Logements pour personnes en situation de handicap

Tobias Fritschi,  
Matthias von Bergen ; Haute école spécialisée bernoise  
Franziska Müller, Interface

L'offre de logements pour personnes en situation de handicap s'est légèrement étoffée ces dernières années. Une plus grande diversité se dessine, ainsi qu'une décentralisation et une flexibilisation des formes de logement et de services. Il existe toutefois des différences considérables entre cantons et entre institutions, et le système de financement manque de transparence, notamment faute de données suffisantes.

La mise en œuvre de la 4<sup>e</sup> révision et du 1<sup>er</sup> volet de la 6<sup>e</sup> révision de l'AI ainsi que la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), en 2008, ont modifié les rôles respectifs des acteurs concernés et le mode de financement des formes de logement des personnes en situation de handicap en Suisse. Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de la RPT, les cantons financent les offres de logement destinées à ces personnes. Le projet pilote « Budget d'assistance », lancé grâce à la 4<sup>e</sup> révision de l'AI, a été inscrit définitivement dans la loi, sous forme de contribution d'assistance, par la 6<sup>e</sup> révision.

Par ailleurs, la ratification (en 2014) et la mise en œuvre de la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (CDPH ; RS 0.109) ont renforcé la tendance à

favoriser, lorsque cela est possible, les formes de logement plus autonomes que le home. Les différences cantonales dans la délimitation des types de logement ainsi que la cohérence de l'offre de logement peuvent influencer sur le choix entre un logement de type « institutionnel » et un logement de type « privé ». Un état des lieux de l'offre de logements destinés aux personnes en situation de handicap (Fritschi /von Bergen et al. 2019) a été dressé pour faire plus de lumière à cet égard et donner une vue d'ensemble.

Cet état des lieux se fonde sur l'analyse de diverses sources de données concernant cette offre de logement, sur quatorze entretiens menés avec des experts ainsi que sur des fiches d'information, résumant pour tous les cantons les principales bases dans ce domaine, rédigées de concert avec des respon-

sables cantonaux. Les paragraphes qui suivent présentent les résultats de l'étude en ce qui concerne l'état des lieux, la cohérence de l'offre, les modèles de financement et les recommandations formulées. Les données recueillies sur les flux financiers ne sont pas commentées, mais les auteurs recommandent de réaliser d'autres analyses sur cette thématique.

### ÉTAT DES LIEUX DE LA STRUCTURE DE L'OFFRE DE LOGEMENT DANS LES CANTONS

Il ressort clairement de la présente étude que le terme de *Heim* est de moins en moins utilisé en pratique en Suisse alémanique (ce constat n'est pas valable pour le terme de « home » dans les cantons francophones). En général, on parle plutôt d'institutions qui proposent des offres de logement aux personnes en situation de handicap. Les termes de « logement protégé », d'« accompagnement à domicile » ou encore de « logement avec assistance » sont utilisés de différentes manières, parfois comme synonymes, mais parfois aussi pour désigner les différents degrés d'intensité du soutien apporté. Quelques acteurs ont délibérément choisi de bannir le terme d'« assistance », jugé trop paternaliste.

Au vu de cette situation, les auteurs ont établi une typologie des offres de logement destinées aux personnes en situation de handicap, laquelle distingue sommairement entre « logement en institution » et « logement privé » avec soutien. À l'intérieur de ces formes d'habitation, il est possible d'établir une distinction plus fine entre quatre types :

- Type A: forme de logement en institution avec encadrement 24 heures sur 24
- Type B: forme de logement en institution avec encadrement de plus courte durée et attente plus grande envers les résidents en termes d'autonomie
- Type C: logement privé avec assistance (fournie par un[e] assistant[e] et/ou d'autres offres similaires)
- Type D: logement privé avec accompagnement (accompagnement à domicile financé sur la base de l'art. 74 LAI et/ou autres offres d'accompagnement)

L'étude se concentre sur les offres de logement auxquelles recourent les personnes qui touchent une prestation de l'assurance-invalidité (AI). Il s'agit de personnes en situation de handicap qui perçoivent une rente AI, une allocation pour impotent (API), des prestations complémentaires (PC) en institution, ou qui bénéficient d'une prestation en vertu de

l'art. 74 LAI ou encore d'un soutien au logement dans le cadre d'une mesure d'ordre professionnel (MOP). L'étude ne porte donc pas sur les personnes ayant atteint l'âge de la retraite AVS.

Tant le domaine du logement en institution (types A et B) que celui du logement privé (types C et D) se sont développés sur la période considérée (de 2011 à 2017 ; cf. tableau T1). De 2011 à 2015, le nombre de places en institution pour des adultes percevant des prestations de l'AI (rente AI, API) a progressé de 4,8 % (atteignant 24 710), soit un peu plus que l'évolution démographique sur la même période (4,0 %).

---

La proportion de personnes percevant des prestations de l'AI qui vivent en logement privé a augmenté de 20,5 % de 2011 à 2017.

---

En revanche, le nombre de personnes percevant des prestations de l'AI qui vivent en logement privé a augmenté de 20,5 % de 2011 à 2017 (pour arriver à 23 780). Il faut toutefois relever que les prestations visées à l'art. 74 LAI (1858 personnes en 2017) ne sont pas prises en compte, faute de données individuelles pouvant être mises en relation avec les autres. De 2011 à 2017, on observe un léger déplacement du logement en institution vers le logement privé avec services. Par voie de conséquence, la part du logement privé dans l'ensemble des personnes en situation de handicap bénéficiant de soutien dans leur logement est passée de 46,3 % à 50,5 %, sans prise en compte du soutien apporté dans le cadre des mesures d'ordre professionnel. Si l'on inclut ces dernières, la part des personnes bénéficiant d'un tel soutien dans un cadre institutionnel est encore légèrement supérieure en 2017, avec 51 %.

À l'intérieur du domaine du logement en institution, la part des places avec occupation a légèrement reculé en faveur

Principaux indicateurs de l'offre de logement pour personnes en situation de handicap							T1
Région	Suisse centrale	Suisse du Nord-Ouest	Suisse orientale	Suisse latine	Total	Source	Année
<b>Logement en institution, types A et B</b>							
Places en institution, adultes percevant des prestations de l'AI (rente AI, API)	1802	8832	8175	5901	24 710	SOMED	2015
Évolution, de 2011 à 2015, des places de logement en institution pour personnes avec rente AI/API	6,4 %	6,5 %	3,3 %	3,9 %	4,8 %	SOMED	2011-15
Évolution de la population résidente permanente, 18 à 64 ans	3,8 %	2,9 %	3,8 %	5,4 %	4,0 %	STATPOP	2011-15
Proportion de places avec occupation	50,6 %	44,2 %	36,4 %	46,2 %	42,6 %	SOMED	2015
Proportion de places avec degré d'autonomie plus important (type B)	58,1 %	39,4 %	45,4 %	33,4 %	41,8 %	CIIS	2018
<b>Logement privé, types C et D</b>							
Recours aux offres de logement privé par des personnes avec rente AI/API/MOP	2183	7273	5882	8432	23 780	CdC	2017
Évolution, de 2011 à 2017, des offres de logement privé pour personnes avec rente AI/API	7,3 %	25,0 %	9,5 %	29,6 %	20,5 %	CdC	2011-17
Proportion de personnes bénéficiant de soutien en logement privé	49,1 %	47,4 %	41,0 %	58,8 %	49,0 %	CdC	2017
Personnes avec accompagnement à domicile (art. 74 LAI; type D)	219	590	749	300	1858	OFAS	2016
Cantons avec offres complémentaires dans le secteur ambulatoire (prestations ordinaires ou projet pilote)	ZG, LU	BS, BL, BE	AR, GR, SG, TG	FR, GE, NE, TI, VD, VS		enquête propre	2019
Sources: Centrale de compensation (CdC) 2011-2017, Statistique de la population et des ménages (STATPOP) 2011-2015, Statistique des institutions médico-sociales (SOMED) 2011-2015, Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS) 2018, Office fédéral des assurances sociales (OFAS) 2016; tableau BFH.							

des places sans occupation. Si l'on considère les différentes régions, on observe des différences nettes : la part des places avec occupation varie entre 36,4 % (Suisse orientale) et 50,6 % (Suisse centrale). On estime à 41,8 % la part de places de logement en institution avec un plus grand degré d'autonomie (type B, cf. supra). Cette part varie elle aussi considérablement selon les régions, d'un tiers (Suisse latine) à près de trois cinquièmes (Suisse centrale). On constate donc que l'offre de logements privés est plus répandue en Suisse latine, alors que l'offre de logement en institution avec un plus grand degré d'autonomie y est plus restreinte que dans les régions alémaniques.

Pour ce qui est de l'encouragement des services offerts dans le logement privé des personnes concernées, la plupart des cantons n'en sont toutefois qu'à leurs débuts. Quelques-uns sont en train d'intégrer des offres ambulatoires dans

leurs programmes et leur encouragement, ce qui se reflète aussi déjà parfois dans leurs bases légales. Cette évolution semble particulièrement marquée dans les cantons qui ont adopté récemment de nouvelles lois ou fait évoluer leur système d'indemnisation vers un financement des personnes (BS et BL), ou qui ont lancé des projets pilotes en ce sens (BE, ZG).

Il existe dans treize cantons des offres complémentaires dans le secteur ambulatoire ; sept cantons mènent en outre des projets pilotes de taille relativement réduite (cf. tableau T1 ; NE, LU : uniquement des projets pilotes de taille réduite). Il n'y a cependant de pilotage cantonal de ces offres et de relevé quantitatif du recours à celles-ci que dans très peu de cantons. Les données disponibles à ce sujet sont donc rares. Cinq cantons de Suisse latine (sur sept) et quatre de Suisse orientale (sur huit) ont des offres complémentaires substantielles dans le secteur ambulatoire. De telles offres existent

dans trois cantons de la Suisse du Nord-Ouest (sur cinq), mais dans un seul canton de Suisse centrale (sur six).

**EXAMEN DE LA COHÉRENCE DE L'OFFRE DE LOGEMENT** Les critères permettant de juger de la cohérence de l'offre de logement pour les personnes en situation de handicap sont les lacunes ou les chevauchements dans l'offre ainsi que les incitations et les possibilités de passer d'un type d'offre à un autre. Les résultats de la présente étude indiquent que l'offre semble être cohérente dans le domaine du logement en institution. Des lacunes existent dans quelques cantons pour les personnes qui présentent de graves atteintes à la santé ou un handicap multiple et qui, pour cette raison, ont un besoin en soins élevé. Des places temporaires disponibles rapidement en cas de crise font aussi parfois défaut. De plus, les offres de logement semblent se situer en majorité dans les centres urbains et les agglomérations, les régions rurales étant dans l'ensemble moins bien couvertes.

Les entretiens menés avec les experts indiquent en outre clairement que – surtout en zone urbaine – il n'y a pas suffisamment de logements disponibles à un prix abordable pour les personnes en situation de handicap qui souhaitent vivre de manière indépendante. Ces personnes sont défavorisées sur le marché du logement parce qu'elles ne disposent sou-

---

C'est avant tout dans les zones urbaines que l'on observe un manque de logements disponibles à un prix abordable pour les personnes handicapées qui souhaitent vivre de manière indépendante.

---

vent que de peu de moyens financiers, mais aussi en raison des préjugés nourris à leur égard par les propriétaires ou les voisins, ou parce qu'il n'existe pas suffisamment de logements adaptés à leurs besoins spécifiques.

La situation dans le domaine des services ambulatoires pour le logement privé se présente de façon confuse et parfois peu coordonnée. Différents agents de financement sont actifs dans ce domaine : l'AI avec les offres d'accompagnement à domicile soutenues en vertu de l'art. 74 LAI et la contribution d'assistance, ainsi que dans le cadre des MOP, mais aussi les cantons, dont certains financent des offres ambulatoires destinées aux personnes en situation de handicap.

Les offres existantes semblent induire des incitations à rester dans un cadre institutionnel ou à entrer dans une institution dans la mesure où les offres de ce type existent et leur financement est clairement réglé, alors que les personnes en situation de handicap doivent s'organiser elles-mêmes, avec leur entourage, pour obtenir des services en logement privé. Les offres de ce type et leur financement sont moins clairs, et la sécurité est plus grande dans un cadre institutionnel. En outre, dans la plupart des cantons, il n'y a pas de centres indépendants qui conseillent pour le passage d'un cadre institutionnel à un logement privé. Les personnes concernées n'ont donc dans l'ensemble qu'une très petite marge de manœuvre pour prendre elles-mêmes des décisions sur la forme de logement.

**ANALYSE DES MODÈLES DE FINANCEMENT** On trouve en principe les mêmes agents payeurs dans tous les cantons, mais dans des configurations différentes et des rôles plus ou moins marqués. Les offres de logement dans un cadre institutionnel sont financées principalement par les cantons, même si les résidents doivent aussi apporter une contribution. Ils paient les taxes de home sous forme de déductions sur leur rente AI et d'éventuels autres revenus, au moyen de l'API et, le cas échéant, des PC, ainsi que, dans les très rares cas où ces fonds n'y suffisent pas, par d'autres sources (communes, particuliers).

Dans treize cantons, les institutions sont soutenues de façon échelonnée en fonction des prestations, sur la base d'un outil de planification des besoins appelé *Individueller Betreuungsbedarf* (« besoin individuel d'accompagnement », IBB ; financement de l'offre axé sur les personnes), qui se

fonde en règle générale sur des coûts normatifs : le principe d'un prix identique pour des prestations identiques s'applique. L'expérience du terrain montre qu'il est parfois difficile de rendre compte de façon adéquate, au moyen de l'IBB, de la charge requise pour les personnes dont le besoin de soutien est particulièrement élevé.

Dans les onze cantons qui pratiquent encore un pur financement (forfaitaire) de l'offre, les contributions des cantons ne sont pas axées sur les prestations. Leur mode d'indemnisation est pour l'essentiel le fruit d'une évolution historique, et il en résulte une inégalité de traitement entre prestataires pour ce qui est du financement par le canton : celui-ci applique des tarifs différents pour des prestations identiques. Six de ces onze cantons prévoient cependant de changer de modèle dans les prochaines années pour passer à un financement axé sur les personnes.

Dans les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne, qui sont déjà passés au système de financement des personnes, il y a égalité de traitement non seulement entre les institutions avec offre de logement pour personnes en situation de handicap, mais aussi avec d'autres prestataires pouvant intervenir dans ce domaine. Les cantons de Berne et de Zoug ont lancé des projets pilote avec un système de financement des personnes (respectivement « modèle bernois » et « InBeZug »). Cette forme de financement – dans un esprit d'encouragement de l'autonomie et de la liberté de choix – correspond aux principes de la CDPH. Elle fait actuellement l'objet d'une discussion large et controversée entre les acteurs.

Dans le domaine du logement privé, le principal agent payeur est l'usager lui-même. Il dispose pour cela de la rente AI, d'une API d'un montant plus élevé que celle octroyée aux résidents d'institutions et, le cas échéant, de PC ou encore d'une contribution d'assistance de l'AI. L'AI finance en outre, sur la base de l'art. 74 LAI, les prestations fournies par des organisations privées dans le cadre de l'accompagnement à domicile. De plus, des offres ambulatoires spécifiques sont soutenues et donc rendues plus abordables, dans une mesure qui diffère selon les cantons. Les différents instruments existants sont le fruit d'une évolution historique et ne sont pas tous coordonnés.

**RECOMMANDATIONS** Sur la base des sources analysées, les auteurs de l'étude formulent des recommandations en vue

d'une diversification des offres et de la définition de bonnes pratiques à partir des projets pilotes en cours. La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et le Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées devraient continuer de suivre activement la mise en place du financement des personnes. L'Office fédéral des assurances sociales, en collaboration avec les cantons et avec la CDAS, pourrait à l'avenir observer de plus près le domaine du logement privé avec services ambulatoires et clarifier à nouveau, le cas échéant, la répartition des compétences. Les auteurs recommandent en outre de continuer de mettre à disposition des données fiables sur les offres de logement en institution, de réaliser une analyse des flux financiers et d'adapter la terminologie utilisée dans le domaine des logements destinés aux personnes en situation de handicap en s'inspirant de la CDPH. ■

#### BIBLIOGRAPHIE

Fritschi, Tobias ; von Bergen, Matthias ; Müller, Franziska ; Ostrowski, Gaspard ; Kraus, Simonina ; Luchsinger, Larissa (2019) : *Bestandesaufnahme des Wohnangebots für Menschen mit Behinderungen* (en allemand, avec résumé en français) ; [Berne : OFAS]. Aspects de la sécurité sociale ; rapport de recherche n° 7/19 : [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Publications et services > Rapports de recherche.



#### Tobias Fritschi

Docteur ès sciences économiques, prof. HES, chef de projet, Haute école spécialisée bernoise, département de travail social.  
[tobias.fritschi@bfh.ch](mailto:tobias.fritschi@bfh.ch)



#### Matthias von Bergen

Lic. phil. hist., prof. HES, chef de projet, Haute école spécialisée bernoise, département de travail social.  
[matthias.vonbergen@bfh.ch](mailto:matthias.vonbergen@bfh.ch)



#### Franziska Müller

Lic. rer. soc., responsable d'unité, Institut Interface Politikstudien Forschung Beratung.  
[mueller@interface-pol.ch](mailto:mueller@interface-pol.ch)