

Nouvelle péréquation financière – de vastes réformes à mettre en œuvre



Photo: Christoph Wider

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) deviendra réalité le 1^{er} janvier 2008: de nouvelles règles régiront les flux financiers et la répartition des charges entre l'Etat fédéral et les cantons, remplaçant l'ancien système de transferts. En ce qui concerne les tâches publiques, cette réforme redistribue aussi les rôles entre la Confédération et les cantons. De l'idée au projet ficelé, prêt à affronter le verdict du peuple, puis à la concrétisation, le chemin a été long et semé d'embûches. Il aboutit à une réorganisation des responsabilités publiques marquée par l'esprit du fédéralisme et de la coopération.

Nouvelle péréquation financière: les changements dans le domaine social

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Ce projet de réforme, d'une importance considérable sur les plans politique et financier, vise à améliorer l'efficacité, l'efficience et les structures d'incitation du système fédéral. Les changements principaux sont fondamentalement de deux ordres: premièrement, l'ancien système de transferts est abandonné au profit d'un nouveau mode de péréquation financière et de compensation des charges entre la Confédération et les cantons; deuxièmement, la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons est revue dans de nombreux domaines.



Sandra Bonassi
Administration fédérale des finances

1 La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)

Le 28 novembre 2004, il y a moins de trois ans, le peuple et les cantons¹ acceptaient l'arrêté fédéral concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches², approuvant ainsi la base constitutionnelle de la réforme. Les Chambres fédérales adoptaient dès l'automne 2006 la législation d'exécution³ et lors de la session d'été 2007, elles approuvaient le troisième et dernier volet de la RPT⁴ ainsi que les dotations des nouveaux instruments de péréquation, soit l'arrêté fédéral concernant la péréquation des ressources et la compensation des tâches et l'arrêté fédéral concernant la compensation des cas de rigueur⁵ (péréquation financière au sens strict). Simultanément, le Parlement introduisit dans la loi une disposition transitoire sur les prestations de l'AI versées après coup et établit, dans la loi sur le contrôle des finances, les principes qui régiront le contrôle des calculs de la péréquation financière au sens strict. Parallèlement à la création des bases légales au niveau fédéral, les cantons menèrent à bien le travail de mise en œuvre et procédèrent aux modifications de lois et d'ordonnances qui s'imposaient. Au niveau intercantonal, les accords ont été ratifiés et sont déjà entrés en vigueur. L'accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI), auquel dix-huit cantons ont adhéré, est ainsi entré en vigueur le 11 mai 2007. La Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS), importante pour le domaine social, était quant à elle entrée en vigueur dès le 1^{er} janvier 2006.

La péréquation financière au sens strict

Les Chambres fédérales ont fixé la dotation des nouveaux fonds de péréquation pour 2008. Un montant de 682 millions de francs servira à la compensation des charges (contribution répartie en deux montants égaux de 341 millions pour la compensation des charges excessives dues à des facteurs géotopographiques, d'une part, et pour la compensation des charges excessives dues à des facteurs sociodémographiques, d'autre part). La Confédération versera une contribution d'environ 1799 millions de francs au titre de la péréquation des ressources, les cantons à fort potentiel de ressources y participant à hauteur de quelque 1259 millions.

La somme d'environ 2,5 milliards de francs allouée par la Confédération correspond à l'ensemble des allè-

1 Le peuple et les cantons se sont prononcés à une majorité de 64,3 % des voix en faveur du projet constitutionnel. Seuls les cantons de Schwyz, Nidwald et Zoug l'ont rejeté.

2 FF 2003 6035

3 La législation d'exécution de la RPT comprenait des modifications de trente lois fédérales et édictait trois nouvelles lois. Elle a été soumise au Parlement sous la forme d'un acte modificateur unique (FF 2006 7907 ss).

4 Message sur les arrêtés fédéraux concernant la dotation de la péréquation des ressources, de la compensation des charges et de la compensation des cas de rigueur et sur la loi fédérale concernant la modification d'actes dans le cadre de la RPT, du 8 décembre 2006, FF 2007 597.

5 FF 2007 4483 ss.

gements générés par le désenchevêtrement des tâches, de la suppression des suppléments péréquatifs et de la réduction de la part des cantons à l'impôt fédéral direct. Puisque le passage à la RPT est censé respecter le principe de la neutralité budgétaire, le surcroît de charges de près de 2,5 milliards de francs qui en résulte pour les cantons doit être compensé par des allègements équivalents. La seule exception au principe de la neutralité budgétaire pour la Confédération comme pour les cantons est l'instauration, pour une durée limitée, de l'instrument de la compensation des cas de rigueur. Cette compensation vise à garantir que les cantons à faible potentiel de ressources ne voient pas leur situation financière se dégrader outre mesure du fait du passage au nouveau système de péréquation financière.

Tous les fonds provenant des mécanismes de compensation sont redistribués aux cantons sans qu'aucune affectation ne soit imposée.

Le désenchevêtrement des tâches

La RPT a des répercussions sur onze groupes de tâches.⁶ La sécurité sociale fait partie des domaines dans lesquels ses conséquences organisationnelles, financières et politiques sur la Confédération et les cantons sont particulièrement importantes. Certaines tâches communes sont désenchevêtrées; certaines tâches de la Confédération ou des assurances sociales passent sous la responsabilité des cantons et vice versa; enfin, la collaboration au niveau intercantonal est renforcée. Des modifications sont également introduites sur le plan des prestations individuelles et collectives de l'AVS et de l'AI, des prestations complémentaires et des réductions

de primes d'assurance-maladie. La cantonalisation des prestations collectives de l'AI s'accompagne de la promulgation d'une nouvelle loi-cadre au niveau fédéral: la loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI). En outre, des modifications de portée secondaire sont apportées aux allocations familiales dans l'agriculture et à l'assurance-chômage obligatoire. Ces deux domaines ne sont concernés que par la suppression du critère de la capacité financière.

L'aperçu ci-dessous (**tableau T**) indique les tâches du domaine de la sécurité sociale qui passent sous la seule responsabilité de la Confédération ou des cantons et celles qui sont organisées comme des tâches communes.⁷

1.1 Modifications dans la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité (AVS/AI)

La RPT induit des changements dans les prestations individuelles et collectives de l'AVS.

Prestations individuelles de l'AVS

Aujourd'hui, la Confédération et les cantons financent 20 % des dépenses de l'AVS (respectivement 16,36 % et 3,64 %). Le reste des dépenses est couvert par les recettes de l'assurance ou par les réserves du fonds. Les modifications constitutionnelles introduites par la RPT permettront de procéder au désenchevêtrement du financement public de l'AVS: la Confédération prendra en charge l'ensemble de la contribution des pouvoirs publics, les cantons étant libérés du cofinancement. Cette nouvelle répartition du financement n'a de conséquences ni sur les prestations de l'assurance ni sur la structure organisationnelle des organes d'exécution. Elle n'était pas contestée sur le plan politique, mais impliquait des modifications au niveau de la Constitution, des lois et des ordonnances. La participation de la Confédération à l'AVS a été fixée dans le cadre du troisième message sur la RPT. Le désenchevêtrement des tâches dans le cadre de l'AVS s'est traduit par une diminution à la fois des recettes (suppression des anciennes contributions cantonales) et des dépenses (suppression des prestations collectives), mais pas dans la même mesure. Afin que le principe de la neutralité budgétaire du passage à la RPT soit également respecté dans le do-

T

Tâches fédérales	Tâches cantonales	Tâches communes
Prestations individuelles AVS	Subventions à la construction et à l'exploitation de homes, d'ateliers et de centres de jour	Prestations complémentaires
Prestations individuelles AI	Formation scolaire spéciale	Réduction de primes d'assurance-maladie
Organisations d'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées (organisations faitières suisses)	Organismes de formation des professions sociales	
	Soutien aux mesures d'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées: activités cantonales et communales	

6 Outre le domaine social, la RPT affecte les groupes de tâches suivants: mensuration officielle, exécution des peines et des mesures, formation, protection de la nature et du patrimoine, défense nationale, finances publiques, travaux publics et transports, environnement, agriculture, forêts, chasse et pêche, et enfin banque nationale.

7 Des tâches communes sont des tâches dont la réalisation relève de la responsabilité financière commune de la Confédération et des cantons.

maine de l'assurance, la participation fédérale a dû être augmentée en conséquence, pour passer de 16,36 % à 19,55 %. Le surcroît de charges qui en résulte pour la Confédération est pris en considération pour le maintien de la neutralité budgétaire.

Prestations collectives de l'AVS

S'agissant des prestations collectives de l'AVS, la RPT a des répercussions sur deux domaines: les subventions aux organisations privées d'aide aux personnes âgées (y compris l'aide et les soins à domicile) ainsi que la formation et le perfectionnement du personnel enseignant, spécialisé et auxiliaire. Avec la RPT, la Confédération continue de subventionner les organisations privées pour leurs activités à l'échelle nationale – notamment le conseil et l'assistance aux personnes âgées, l'organisation de cours, les tâches de coordination et de développement. En revanche, les cantons prendront seuls en charge les soins infirmiers, les soins à domicile, l'aide au ménage, ainsi que les services de repas et les centres de jour. Ces changements impliquaient une modification au niveau constitutionnel. Les Chambres fédérales ont en outre adopté une disposition constitutionnelle transitoire qui impose aux cantons de continuer à verser les prestations précédemment allouées en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS jusqu'à l'entrée en vigueur d'un régime cantonal de financement de l'aide et des soins à domicile.

Le Conseil fédéral a en outre proposé, dans le deuxième message sur la RPT, de supprimer les prestations de l'assurance à la formation et au perfectionnement du personnel enseignant, spécialisé et auxiliaire. Les Chambres fédérales n'ont pas accepté cette modification de la loi sous cette forme, craignant qu'aucune nouvelle source de financement ne soit trouvée et qu'une suppression de la base légale dans la LAVS ne compromette la formation continue du personnel auxiliaire. L'assurance pourra ainsi, même après l'entrée en vigueur de la RPT, continuer à allouer des contributions à la formation continue du personnel auxiliaire. (Concernant l'AVS cf. l'article de L. Capraro, p. 251.)

1.2 Modifications dans l'assurance-invalidité (AI)

La RPT entraîne également des modifications dans les prestations individuelles et collectives de l'assurance-invalidité.

Prestations individuelles de l'AI

Il a été décidé dans le cadre des modifications constitutionnelles que les prestations individuelles de l'AI resteraient de la seule compétence de la Confédération et que les cantons n'auraient plus à cofinancer les dé-

penses annuelles de l'assurance. Par analogie avec l'AVS, le calcul de la part de la Confédération au financement de l'AI devait aussi être revu.

Prestations collectives de l'AI

Deux domaines importants de l'assurance sont désormais de la compétence des cantons: la formation scolaire spéciale et l'octroi de subventions à la construction et à l'exploitation des homes, des ateliers protégés et des centres de jour.

Le passage de la **formation scolaire spéciale** de l'AI sous la responsabilité organisationnelle et financière exclusive des cantons compte parmi les opérations les plus importantes du désenchevêtrement des tâches. En cohérence avec le système en place, ce transfert vient compléter la compétence cantonale en matière scolaire en y adjoignant la scolarité spéciale de l'éducation pédo-thérapeutique précoce (y compris logopédie et psychomotricité) à la fin de l'école obligatoire. Les mesures de réadaptation professionnelle demeurent en revanche de la compétence de l'AI.

De l'assurance, les cantons héritent le secteur des **subventions à la construction et à l'exploitation des homes, ateliers et centres de jour**. Ils acquièrent ainsi l'entière responsabilité financière et technique des domaines institutionnels et partiellement institutionnels définis: accueil à demeure prolongé ou momentané (pour enfants, jeunes ou adultes, avec ou sans mesures d'occupation), accueil de jeunes et d'adultes dans un centre de jour ainsi qu'emploi de jeunes et d'adultes dans un atelier protégé accueillant les personnes handicapées.

Parmi les prestations collectives de l'AI qui sont supprimées figurent aussi les **subventions aux organismes de formation pour les professionnels du secteur social**. Cette décision a été prise afin que l'éventail des prestations soit autant que possible le même dans toutes les assurances sociales. Dès l'entrée en vigueur de la RPT, les subventions pour la formation initiale, permanente et continue seront intégrées dans les lois existantes: loi sur l'aide aux universités, loi sur les hautes écoles spécialisées et loi sur la formation professionnelle, les cantons apportant pour leur part des compléments aux subventions fédérales prévues par ces lois.

A l'instar de l'aide aux personnes âgées, **l'aide aux personnes handicapées** est aussi désenchevêtrée. La Confédération continuera de subventionner les organisations privées d'aide aux personnes handicapées pour leurs activités à l'échelle nationale, tandis que les cantons soutiendront les activités à l'échelle cantonale et communale.

En ce qui concerne les prestations collectives de l'AI, le **système de paiement après coup de l'AI** posait problème: nonobstant le transfert de compétence de l'assurance aux cantons, l'AI aura encore des obligations dans ce domaine de 2008 à 2011, pour un montant de

1962 millions de francs. Le Parlement a longuement débattu sur les difficultés posées par ce financement. Dans un premier temps, le Conseil des Etats a suivi la proposition du Conseil fédéral qui reprenait la clé de répartition en vigueur, les cantons finançant un huitième des contributions encore dues après l'introduction de la RPT (245 millions) et la Confédération trois huitièmes (736 millions), l'AI finançant elle-même l'autre moitié (981 millions). Mais le Conseil national a exigé que ce financement soit complètement pris en charge par la Confédération et les cantons. Les deux Chambres ont éliminé cette divergence en tombant d'accord sur une solution de compromis. Les cantons injecteront 490 millions de francs et la Confédération 981 millions pour les prestations payées après coup. Quant à l'AI, elle assumera encore 490 millions de francs (voir l'article de Benno Schnyder, p. 255).

2 Prestations complémentaires: révision totale de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité

La RPT a été l'occasion de réviser totalement la loi sur les prestations complémentaires (LPC) de 1965 en procédant à un désenchevêtrement partiel des tâches. Dès le 1^{er} janvier 2008, la Confédération assumera cinq huitièmes de la couverture des besoins vitaux, les cantons prenant en charge les trois huitièmes restants. En revanche, les prestations complémentaires destinées à couvrir les frais de home restants ainsi que les frais de maladie et d'invalidité seront entièrement assumées par les cantons. Pour les frais de home, les cantons ne seront cependant tenus d'y pourvoir que dans la mesure où ils dépasseront le montant usuel des besoins vitaux. Si le Parlement n'a pas contesté ce désenchevêtrement partiel, il a toutefois discuté l'ampleur de la marge de manœuvre des cantons. (Voir l'article de Kurt Müller, p. 258)

2.1 Réduction de primes dans l'assurance-maladie

Les modifications apportées dans le domaine de la réduction de primes dans l'assurance-maladie ne concernent que son financement, les objectifs inscrits dans le droit fédéral n'étant pas mis en cause par la RPT. La nouveauté est que la capacité financière des cantons n'entre plus en ligne de compte dans le calcul de la contribution de la Confédération aux subsides alloués par les cantons, seuls le nombre d'assurés et la population résidante étant pris en considération. La contribution de la Confédération correspondra à 7,5 % des dépenses brutes de l'assurance-maladie obligatoire, ou en d'autres termes à 25 % des frais de santé générés par 30 % de la population (voir l'article de Reinhold Preuck à ce sujet, p. 262).

2.2 Allocations familiales dans l'agriculture

Ce domaine n'est pas concerné par le désenchevêtrement des tâches, mais par la suppression de la capacité financière en tant qu'instrument de gestion de la péréquation financière. C'est désormais le montant dépensé par les cantons pour les allocations familiales dans l'agriculture qui servira de base pour ce calcul.

2.3 Assurance-chômage obligatoire

L'assurance-chômage obligatoire est aussi concernée par la suppression de la capacité financière en tant qu'instrument de gestion de la péréquation financière. Les cantons participent aux frais occasionnés par le service public de placement et par les mesures actives du marché du travail. Une clé de répartition détermine la part des cantons en fonction du nombre annuel de jours de chômage contrôlé et de la capacité financière cantonale. A l'entrée en vigueur de la RPT, seul comptera le nombre annuel de jours de chômage contrôlé.

3 Remarques conclusives

Au niveau fédéral, l'ultime phase précédant l'entrée en vigueur de la RPT comprend l'adaptation de nombreuses ordonnances existantes, voire l'édition de nouvelles ordonnances. La trentaine de textes concernés ont été mis en consultation auprès des cantons. Les résultats de cette procédure sont en phase d'évaluation et les textes adaptés en conséquence.

Le Conseil fédéral adoptera ces ordonnances au cours du dernier trimestre 2007, et c'est le 1^{er} janvier 2008 qu'entrera en vigueur l'ensemble des dispositions relatives à la RPT (soit l'arrêté fédéral sur les modifications constitutionnelles, les modifications de lois relatives à la RPT ainsi que l'arrêté fédéral sur la dotation de la péréquation des ressources, de la compensation des charges et de la compensation des cas de rigueur), l'hypothèse étant qu'aucun référendum ne sera lancé contre les décisions adoptées par le Parlement lors de la session d'été 2007.

Il reste encore du travail dans les domaines où des périodes transitoires ont été fixées. Le Conseil fédéral s'emploiera à nommer la commission spécialisée prévue par l'article constitutionnel sur l'encouragement de l'intégration des personnes invalides et à examiner les plans d'intégration que lui présenteront les cantons.

Les travaux réalisés sous l'égide de la CDAS et de la CDIP au sujet de la mise en œuvre des dispositions transitoires dans les domaines de la formation scolaire spéciale et de l'encouragement de l'intégration des personnes invalides sont déjà engagés. Parallèlement, des groupes de travail sont à l'œuvre depuis plus longtemps dans les cantons afin de préparer la mise en œuvre de la RPT. L'avancement de leurs travaux est tel que, dans

l'ensemble, on peut affirmer que les cantons disposeront des bases nécessaires pour assumer leurs nouvelles tâches le 1^{er} janvier 2008.

L'ACI et la CIIS ont déjà été évoqués en début d'article. L'ACI fixe les principes et procédures de la collaboration intercantonale et comprend un mécanisme de compensation des charges; il forme la base des conventions de collaboration intercantonale concernant les nouveaux domaines visés par l'art. 48a Cst. La CIIS fait actuellement l'objet de certaines adaptations aux nouvelles bases légales de la RPT; la Conférence de la convention CIIS devrait les approuver à l'automne 2007. Ces conventions entrant en vigueur à temps, il n'y aura plus d'obstacle à la collaboration intercantonale à partir du 1^{er} janvier 2008.

Le Conseil fédéral est chargé de présenter tous les quatre ans à l'Assemblée fédérale un rapport sur l'application et les effets de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges.⁸ Les deux premiers rapports devront donner des informations sur le passage au nouveau système de péréquation financière. Cela comprend également une évaluation de la dynamique des dépenses constatée dans les domaines concernés par le désenchevêtrement des tâches. La dynamique dans les domaines de la sécurité sociale (surtout dans l'AI, les PC et la réduction de primes de l'assurance-maladie) a souvent été au centre des discussions.

La structure paritaire de l'organisation menant à chef la RPT a sans aucun doute été déterminante pour la réussite de cet important projet qui s'inscrit dans le cadre de la réforme du fédéralisme. Toute décision et réorientation a été préparée par des groupes de travail où cantons et Confédération étaient également représentés. Dans le domaine de la sécurité sociale, les représentants des organisations et des institutions de personnes handicapées ont également été invités à participer à l'élaboration des bases légales. Cette manière de procéder a été décisive, alors que les réformes proposées suscitaient beaucoup de scepticisme et des oppositions durant la campagne de votation. Elle a permis d'écartier dès la phase préparatoire nombre de craintes et de réticences, contribuant à l'élaboration d'une réglementation équilibrée. Le Conseil fédéral a ainsi réussi à tenir les engagements qu'il avait pris lors de la campagne de votation. Le nouvel arrangement du domaine de la sécurité sociale – la cantonalisation des prestations collectives de l'AI et l'édiction de la LIPPI notamment – devrait permettre de trouver des solutions régionales aux besoins des personnes handicapées, sans faire l'impasse sur un standard applicable dans tout le pays.

⁸ Loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC; RS 613.2)

Sandra Bonassi, lic. iur., porte-parole et collaboratrice de la direction de projet RPT, Département fédéral des finances.
Mél: sandra.bonassi@efv.admin.ch

La RPT, un vent de renouveau pour notre pays

Une chose est sûre, la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) fait souffler un vent de renouveau, porteur d'avenir, sur les interactions entre l'Etat fédéral et les cantons. Si le chemin a été long et souvent difficile de l'idée au projet, puis à la votation populaire et aujourd'hui à l'application du concept à tous les niveaux de l'Etat, le résultat est imprégné de l'esprit du fédéralisme et de la coopération.



Kathrin Hilber

Présidente de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)

Vue des cantons, la RPT est un concept qui fait intervenir l'Etat central dans les domaines où il peut être efficace en pratiquant une politique homogène s'appliquant dans toute la Suisse. Là où, en revanche, une proximité plus étroite avec les institutions et les citoyens est requise pour remplir efficacement les tâches, la responsabilité revient désormais aux cantons. Cela signifie que ceux-ci doivent désormais jouer un rôle directeur dans différents domaines, qu'ils sont pleinement responsables de leurs choix et en assument les conséquences financières. On le voit par exemple en ce qui concerne les institutions pour personnes handicapées: les cantons jouaient un rôle secondaire dans ce domaine, mais à partir du 1^{er} janvier 2008, ils tiendront le gouvernail du partenariat avec tous les foyers, ateliers et homes.

Le cheminement, un but en soi

Les cantons estiment que les débats sur la RPT, qui ont duré des années, et la recherche patiente d'une solution ont eu plusieurs retombées positives.

Clarification des rôles de la Confédération et des cantons

Nous le savons tous, pour pouvoir apporter une réponse simple à une question complexe, il faut souvent faire de multiples détours. Lorsqu'on s'intéresse pour la première fois de très près à un domaine politique, tout un système peut se mettre à vaciller. C'est précisément ce qui s'est produit avec la RPT. L'objectif stratégique était de mettre en place un système intercantonal de compensation financière adapté à l'époque, mais la répartition des tâches était aussi un axe central du projet. Grâce à une mise à plat d'envergure, les rôles ont pu être clarifiés durablement. Ainsi les deux niveaux de pouvoir disposent-ils désormais d'une plus grande liberté d'organisation, la dynamique est meilleure et les fonds sont investis d'une manière optimale, une situation qui s'améliorera encore.

Pour le Conseil fédéral et pour le Parlement aussi, ce processus de réforme aura un impact sur l'ordre du jour politique, en instaurant de nouvelles priorités.

Cette philosophie doit évidemment être applicable et les tâches qui peuvent être accomplies conjointement doivent encore pouvoir l'être. Un instrument est donc prévu, les «conventions-cadres» entre Confédération et cantons, pour garantir que les nouveaux points de recoupement ne se transformeront pas en points de friction.

Transparence intercantonale et indemnisation des charges

Lors de l'élaboration du bilan global, de nouveaux standards ont été fixés pour rendre transparentes les recettes et les dépenses des cantons liées aux tâches qui leur reviennent. Les facteurs servant au calcul (compensation des ressources, indemnisation pour les charges particulières liées à des facteurs topogéographiques et sociodémographiques) constituent désormais un miroir des évolutions sociales en cours et à venir. Si, auparavant, des soutiens étaient accordés notamment aux régions de montagne, désormais l'affectation des prestations publiques coûteuses a changé, puisque celles-ci vont d'abord aux villes et aux agglomérations. La RPT tient compte de ce changement et les nouvelles dynamiques peuvent être prises en compte, ce qui se reflétera dans le bilan global, qui peut être modifié tous les quatre ans. La RPT est ainsi conçue qu'elle peut être modifiée pour s'adapter aux mutations. Dans le cadre du processus de développement, tous les cantons ont dû indiquer leur profil et analyser leurs points forts et leurs points

faibles. Cette approche globale a permis de dégager de nombreux enseignements. On a pu voir clairement quels cantons bénéficiaient des prestations de cantons ou de villes voisines, et lesquels n'en bénéficiaient pas.

Le processus a permis d'adapter les flux entrant dans les cantons et en sortant. Mais ce n'est pas là son seul mérite. Une base juridique nouvelle a été créée, l'Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. Grâce à celui-ci, la concurrence fiscale entre cantons pourra pour la première fois être corrigée. Les cantons plus petits, qui ont reçu beaucoup d'argent ces dernières années du fait des critères de l'ancienne péréquation financière, ont pu fausser la concurrence fiscale entre cantons, parce qu'ils n'ont souvent pas à assumer les lourdes charges financières qui pèsent sur les grands centres et disposent ainsi de suffisamment de fonds pour abaisser les impôts. La RPT pose ce principe: ces cantons doivent désormais payer pour les prestations fournies par d'autres cantons dont ils bénéficiaient jusqu'ici gratuitement. L'exemple de la culture est parlant. Les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures, Appenzell Rhodes-Extérieures et Thurgovie devront désormais assumer des frais pour des concerts et représentations théâtrales du canton de Saint-Gall, ce qui allégera la charge pesant sur celui-ci.

Renforcement de la collaboration intercantonale

L'élaboration de la RPT et la discussion politique qui s'en est suivie aux niveaux de la Confédération et des cantons n'ont pas seulement permis de clarifier les compétences des uns et des autres. Elles ont aussi montré dans quels domaines politiques il est opportun que la Confédération et les cantons continuent à collaborer et dans lesquels les cantons doivent œuvrer ensemble pour accomplir leurs tâches efficacement. C'est ainsi par exemple que la responsabilité du domaine du handicap a été répartie entre la Confédération et les cantons. Dans le même temps, la constitution oblige désormais ces derniers à collaborer. Autrement dit, assurer le versement de rentes AVS/AI et de PC est une tâche qui relève essentiellement à la Confédération, alors que la responsabilité organisationnelle et financière des homes, ateliers et foyers pour personnes handicapées revient désormais aux cantons. L'avantage est clair: les cantons, qui sont concernés de près par la chose, peuvent pour la première fois assumer un rôle pilote et ils sont tenus d'élaborer un concept du domaine.

L'expérience faite en Suisse orientale est parlante. La RPT a incité les responsables des affaires sociales des cantons des Grisons, de Thurgovie, de Glaris, des deux Appenzell, de Schaffhouse et de Saint-Gall à créer en 1999 une Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales de Suisse orientale. Sur cette plate-forme une stratégie commune pour les années à

venir a été élaborée et un concept-cadre défini. Dans la mise en œuvre de la RPT, on ne se contente pas d'encourager un transfert professionnel de connaissances et d'expériences, mais on tient aussi à assurer une coordination des concepts cantonaux relatifs au handicap et une définition commune des normes de qualité. Quant aux organisations et institutions de soutien aux personnes handicapées, leur partenaire est désormais plus proche, puisque les services des cantons sont désormais leurs interlocuteurs. Les aspects pratiques étant du même coup mieux pris en compte, il est plus facile de résoudre correctement les problèmes. L'occasion est donc propice pour faire en sorte que toutes les personnes handicapées d'un canton bénéficient d'une offre de soutien et de prise en charge de qualité, et pour développer le domaine ambulatoire et semi-résidentiel. Il y avait sur ce point un blocage parce que la question de la répartition des tâches entre la Confédération, responsable des institutions AI, et les cantons, responsables des affaires sanitaires, n'était pas résolue. Beaucoup de choses bougeront, car une seule autorité aura toutes les cartes entre ses mains. Différentes régions ont eu la bonne idée de vouloir organiser ensemble la transition au niveau stratégique en montrant par là que si les tâches sont réparties clairement, de nouveaux espaces de liberté s'ouvrent.

Répartition des tâches entre un canton et ses communes

Dans le système complexe des trois niveaux d'Etat, tout changement a généralement des répercussions sur l'ensemble. La RPT a ainsi poussé à clarifier le partage des tâches entre autorités cantonale et communales au sein des cantons. Dans ce domaine où les autorités sont autonomes par rapport à la Confédération, il y aura aussi à l'avenir 26 modèles différents dessinant une image colorée de la Suisse, puisque certaines traditions et mentalités régionales pourront s'exprimer dans l'interaction entre un canton et ses communes.

Ainsi, dans le canton de Saint-Gall par exemple, le système de péréquation financière intracantonale a été revu parallèlement à la mise en œuvre de la RPT dans le but de transférer dans les rapports internes au canton la politique de la RPT favorisant une plus grande autonomie. Parallèlement, une partie des fonds disponibles obtenus grâce au bilan global de la RPT a été remise aux communes. Cette mesure a également permis d'accroître la marge de manœuvre organisationnelle de celles-ci, de donner des couleurs à leur politique, de raccourcir les procédures et d'améliorer les capacités aux niveaux cantonal et communal.

Pas de lumière sans ombre

La RPT a été incontestablement un déclencheur, qui a mis en marche beaucoup de choses. Mais à cause

d'elle, d'importantes ressources en personnel ont dû être mobilisées à tous les niveaux durant les dix dernières années. C'est le lot des processus démocratiques: ils demandent des efforts, de nombreuses personnes peuvent être impliquées tout au long du chemin axé sur les processus, des personnes qui préféreraient en principe éviter d'être confrontées à une problématique aussi complexe. Les gains en termes de connaissances et d'expériences nouvelles acquises grâce à la collaboration au sein des administrations et entre les niveaux fédéral, cantonal et communal ne doivent pas être sous-estimés et ils se révéleront utiles à l'avenir. De nouvelles ressources ont du être constituées dans certains domaines politiques. Pour pouvoir disposer de davantage de compétences spécialisées, dans le domaine du handicap par exemple, et pour pouvoir renouveler ces compétences au niveau cantonal, il n'a pas fallu seulement créer de nouvelles places, mais également clarifier certains modes de collaboration et points de recoupement internes. L'arrivée de nouveaux professionnels dans le domaine social, contrôleurs de gestion, économistes d'entreprise, juristes, est aussi réjouissante. Ce changement constitue une véritable aubaine pour les cantons, qui peuvent ainsi non seulement offrir des places de travail qualifiées, mais aussi montrer aux citoyens que la structure fédérale constitue une grande force et qu'il est juste d'avoir confiance dans les institutions publiques.

Cela dit, dans le domaine du handicap, la RPT a aussi un désavantage. Précédemment, les associations pouvaient s'engager au niveau national et exercer une influence sur la politique du handicap en s'adressant directement à l'Office fédéral des assurances sociales. Du fait de la compétence cantonale, elles se réorganiseront, elles devront établir une voie de dialogue avec les cantons tout en réexaminant et en adaptant leurs structures et leurs processus internes. Ici encore, si l'on veut conserver quelque chose, il faut savoir l'adapter.

La RPT est une chance, mais elle est aussi grosse de dangers. Si les cantons ne travaillent pas très bien en-

semble et, aussi autonomes soient-ils, ne mettent pas en place un modèle de réalisation des tâches valable pour tous les cantons, le renouveau pourrait aussi conduire à des blocages et avoir des effets défavorables sur la qualité de vie des personnes handicapées.

La mise en œuvre de ce chantier du siècle n'est pas une sinécure, car de nombreuses questions se posent sur le plan opérationnel, des questions qui pourraient aussi avoir dans certains cas des conséquences stratégiques. Il ne faut pas sous-estimer non plus la nécessité de modifier de nombreux points de détails. Des remodelages doivent aussi pouvoir être opérés lorsque la mise en œuvre opérationnelle montre que c'est nécessaire. La RPT requerra donc encore beaucoup de ressources ces prochaines années et les milieux politiques devront les mettre à disposition. C'est ainsi qu'on pourra s'assurer qu'une évolution commune différenciée aidera à garantir la qualité.

La force du dialogue

La RPT est la solution à long terme permettant de faire l'économie d'une réforme structurelle dans notre pays. Elle ne constitue pas seulement une reconnaissance de la valeur de la collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes. Elle a libéré un important potentiel de renouveau en permettant de clarifier les rôles des trois niveaux étatiques et de préciser les domaines de responsabilité. En tant que projet de réforme, la RPT a enrichi le dialogue intraétatique et assuré son avenir, en en faisant une véritable force.

Kathrin Hilber, lic. phil., conseillère d'Etat du canton de Saint-Gall, directrice du Département de l'intérieur, présidente de la Confédération des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS). Mél: kathrin.hilber@sg.ch

Contributions de la Confédération et des cantons aux dépenses de l'AVS et AI: effets de la RPT

Suite à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), les cantons ne seront plus tenus d'apporter leur contribution financière aux dépenses annuelles de l'AVS et de l'AI, comme ils sont tenus de le faire actuellement. Dès 2008, la Confédération assumera à elle seule la contribution des pouvoirs publics aux dépenses de l'AVS et de l'AI. Selon le régime actuel (sans RPT), les contributions des pouvoirs publics s'élèvent à 20 % des dépenses annuelles de l'AVS (16,36 % Confédération, 3,64 % cantons) et à 50 % des dépenses annuelles de l'AI (37,5 % Confédération, 12,5 % cantons). En même temps, des tâches appartenant jusqu'ici au catalogue des prestations de l'AVS/AI seront transférées aux cantons, si bien que les assurances se déchargeront de ces tâches (prestations collectives). L'article présente quel sera le nouveau taux de la contribution de la Confédération aux dépenses de l'AVS et de l'AI avec la RPT, et ce, dans un contexte de neutralité budgétaire imposée pour le passage à la RPT (année 2008, sur la base des données 2008 de la planification financière 2008-2010, état avril 2006, selon le 3^e message du Conseil fédéral sur la RPT).



Laurence Capraro
Office fédéral des assurances sociales

Situation actuelle (financement et prestations de l'AVS et AI)

Les prestations de l'AVS sont financées essentiellement par les recettes provenant des cotisations AVS (ces dernières ont permis de couvrir le 76 % des dépenses AVS en 2006). Les autres recettes sont celles de la TVA et de l'imposition du produit des maisons de jeu en faveur de l'AVS, les produits des placements, ainsi que les contributions des pouvoirs publics (Confédération, cantons), ces dernières s'élevant à 20 % des dépenses annuelles selon la LAVS (dont part de la Confédération: 16,36 %, part des cantons: 3,64 %). Le compte d'exploitation de l'AVS boucle en règle générale avec un excédent.

Les prestations de l'AI sont financées par les recettes provenant des cotisations AI (ont couvert 36 % des dépenses AI en 2006). Les recettes proviennent également des contributions des pouvoirs publics qui s'élèvent à 50 % des dépenses annuelles selon la LAI (part de la Confédération: 37,5 %, part des cantons: 12,5 %). En 2006, les recettes totales de l'AI sont parvenues à couvrir 86 % des dépenses totales (d'où un déficit)¹.

L'AVS et l'AI fournissent essentiellement des prestations individuelles (rentes AVS, rentes AI, allocations pour impotents, moyens auxiliaires, mesures de réadaptation de l'AI, etc.). Ces prestations individuelles sont des prestations de l'assurance obligatoire qui constitue le 1^{er} des 3 piliers du système de sécurité sociale suisse dont le but est d'assurer la couverture des besoins vitaux. L'AVS et l'AI offrent aussi des prestations collectives. L'AVS subventionne en effet l'aide aux personnes âgées (subventions en faveur d'organisations d'aide et de soins à domicile SPITEX, foyers de jour pour les personnes âgées, subventions à Pro Senectute, etc). L'AI subventionne la construction et l'exploitation des homes pour les personnes invalides, des ateliers protégés et des centres de jour, des institutions offrant une formation scolaire spéciale pour les jeunes handicapés. Elle participe aux frais de la formation scolaire des jeunes handicapés.

Rappel des buts de la RPT: désenchevêtrement des tâches, des compétences et du financement

Le 1^{er} message du Conseil fédéral sur la RPT définit les buts de la RPT ainsi que des principes de base.² La RPT doit permettre de désenchevêtrer au maximum et de façon judicieuse les tâches, les compétences et le

1 Voir à ce sujet: OFAS 2007 «AVS, AI, APG: Résultats des comptes 2006». Sécurité sociale CHSS 2/2007, p. 80-84. Voir sous: www.bsv.admin.ch

2 Pour le détail, voir le «Message concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) du 14 novembre 2001» (1^{er} message sur la RPT). Voir sous: www.nfa.ch

financement entre la Confédération et les cantons. Ce désenchevêtrement doit permettre d'instaurer la transparence dans les relations entre ces deux niveaux étatiques et il devra se faire selon des principes clairs. Il vise plusieurs objectifs :

- renforcer et développer le fédéralisme, lequel vise à la fois l'unité de l'Etat fédéral et une autonomie des cantons, soit l'autonomie en matière de tâches, d'organisation et de finances,
- renforcer la Confédération et les cantons dans leurs rôles respectifs en confiant à chaque échelon les tâches qu'il est le mieux à même d'assumer,
- attribuer à un même niveau étatique l'intégralité des compétences et des responsabilités relative à une tâche déterminée,
- fournir des prestations répondant le mieux possible aux besoins et aux critères économiques dans le but de permettre une adéquation entre les bénéficiaires des prestations, les responsables sur le plan décisionnel et les responsables du financement.

La Confédération n'assumera une tâche que dans la mesure où les cantons ne peuvent manifestement pas l'accomplir ou qu'il est plus avantageux de l'accomplir de manière centralisée. Elle n'édicterà des règles ou des normes uniformes et contraignantes que dans les domaines où l'intérêt national l'exige.

Lorsqu'une tâche est transférée aux cantons (cantonalisation d'une tâche), la Confédération se contentera de définir certaines règles dans l'intérêt d'une harmonisation minimale, règles qui ne devraient comporter que des dispositions-cadre. Les cantons devront aussi collaborer entre eux et harmoniser le plus possible leurs législations. Les cantons pourront davantage fixer leurs propres priorités qu'actuellement, et répondront aussi mieux aux besoins des citoyens/assurés.

Lorsqu'un domaine est entièrement attribué soit à la Confédération soit aux cantons, on parle de désenchevêtrement total. Si certaines tâches sont réparties entre la Confédération et les cantons, on parle d'un désenchevêtrement partiel. Le pilotage (responsabilité, financement) revient à l'un ou à l'autre.

Passage à la RPT: neutralité budgétaire imposée

Le passage à la RPT devra être neutre sur le plan budgétaire. Il doit conduire à une opération neutre globalement pour la Confédération d'une part et pour l'ensemble des cantons d'autre part. **Il en va de même pour l'AVS et l'AI: le passage à la RPT doit être sans conséquence sur les résultats d'exploitation de l'AVS et de l'AI.** La neutralité budgétaire constitue un des mécanismes de base pour le passage à la RPT et s'applique au

transfert durable de tâches et non pas aux problèmes du passage à la RPT.

Nouvelles répartitions des tâches et du financement dans l'AVS et l'AI avec la RPT dès 2008³

Conformément aux principes et buts de la RPT évoqués ci-dessus, **le désenchevêtrement est total pour les prestations individuelles de l'AVS et de l'AI** avec une attribution intégrale de la responsabilité et du financement à la Confédération: **la Confédération assumera à elle seule la contribution des pouvoirs publics aux dépenses de l'AVS/AI.** Les cantons sont entièrement déchargés du financement de l'AVS et de l'AI. Notons que la compétence exclusive de la Confédération ne modifie en rien le régime des prestations individuelles AVS/AI.

Toujours conformément aux principes et buts de la RPT évoqués ci-dessus, **des tâches vont être entièrement transférées aux cantons (désenchevêtrement total) dans l'AI. C'est le cas du domaine des prestations collectives de l'AI.** Le transfert de la responsabilité et du financement aux cantons va libérer l'AI de ces tâches. Il appartiendra aux cantons, et non plus à la Confédération, d'encourager l'intégration des invalides par des contributions à la construction et à l'exploitation d'institutions destinées à la réadaptation professionnelle et médicale des handicapés (homes, ateliers protégés, centres de jour, etc.). La Confédération se limitera à établir les conditions-cadre. Egalement seuls les cantons auront la responsabilité matérielle et financière de pourvoir à la formation scolaire spéciale des jeunes handicapés. Suite au transfert des prestations collectives de l'AI aux cantons, les charges de l'AI pour 2008 s'allègeront de 2484 millions de francs (chiffres de l'OFAS), charges qui reviendront aux cantons.

Le désenchevêtrement des tâches sera partiel pour les prestations collectives de l'AVS: l'AVS continuera à subventionner les institutions exerçant à l'échelle nationale une activité d'aide aux personnes âgées⁴, par contre, elle ne subventionnera plus les services d'aide, de soins à domicile, de repas, ainsi que les centres de jour pour les personnes âgées, ces tâches reviendront désormais aux cantons et communes. Suite à ce désen-

3 Pour le détail de la répartition des tâches, des compétences et du financement, se référer au «Message sur la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons du 7 septembre 2005» (2^e message sur la RPT). Voir sous: www.nfa.ch

4 Actuellement, l'aide aux personnes âgées est une tâche commune, puisqu'elle est assurée par des organisations privées qui offrent des prestations pour les personnes âgées et touchent les subventions selon la LAVS (art. 101^{bis} LAVS) et également par les cantons qui assurent aussi des tâches dans ce secteur (homes pour personnes âgées, établissements médico-sociaux et soins à domicile SPITEX).

chevêtement partiel, les charges de l'AVS s'allègeront de 192 millions de francs (chiffres de l'OFAS). Les cantons devront reprendre ces charges.

Solde des obligations de l'AI dans le domaine des prestations collectives de l'AI

Notons que l'AI doit encore verser 1962 millions de francs pour les années 2008 à 2011 aux institutions pour handicapés liés à des paiements a posteriori (dans ce système le bénéficiaire des contributions doit d'abord financer les prestations par ses propres moyens ou en empruntant), alors que dès 2008, l'AI ne s'occupera plus de ce domaine. Du fait que ces engagements ont été pris avant l'entrée en vigueur de la RPT⁵, proposait qu'ils soient financés par les pouvoirs publics selon le système actuel (à hauteur de 50 %). Pour l'AI, l'emprunt nécessaire auprès du Fonds de compensation AVS générerait un intérêt annuel de 24,5 millions de francs. Afin d'éviter de charger le compte AI, des propositions du Conseil national ont par la suite visé à dispenser l'AI de tout paiement, le solde des obligations de l'AI devant être à la charge de la Confédération et des cantons, propositions que les cantons ont rejetées. Selon le modèle finalement choisi, la Confédération versera 981 millions de francs (50 %) en 2008, les cantons 490 millions de francs (¼) en 2008, et l'AI 490 millions de francs (¼). Pour l'AI, l'emprunt auprès du Fonds de compensation AVS génère **une charge annuelle d'intérêt supplémentaire de 12,3 millions de francs** (taux d'intérêt de 2,5 %). Au vu de la situation financière de l'AI, **cette charge d'intérêt supplémentaire de l'AI est compensée dans le bilan global par un relèvement de la contribution de la Confédération à l'AI de 12,3 millions de francs** et une réduction équivalente des prestations allouées aux cantons dans le cadre de la péréquation des ressources et de la compensation des charges. Cette compensation des charges pour l'AI entraîne une compensation permanente de la participation financière de la Confédération.

Nouveau taux de la contribution de la Confédération aux dépenses de l'AVS avec la RPT

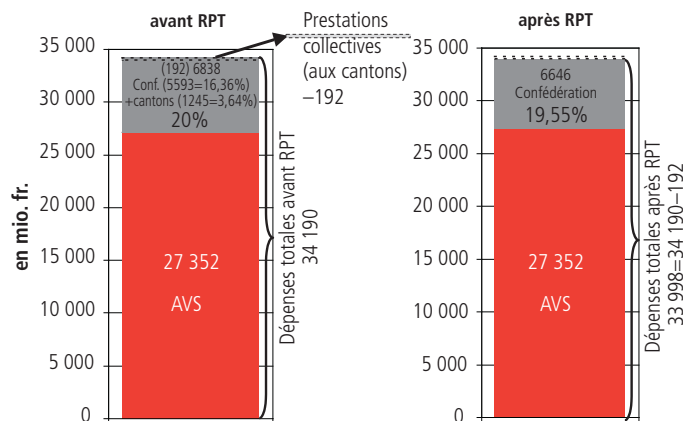
Suite aux désenchevêtrements des tâches et du financement expliqués plus haut, le **graphique 1** met en évidence les éléments suivants :

- l'allègement des dépenses de l'AVS après RPT (allègement de 192 millions de francs pour des tâches qui sont désormais transférées aux cantons, à savoir dans les prestations collectives de l'AVS);
- l'ajustement nécessaire du montant de la contribution fédérale aux dépenses de l'AVS afin que la RPT soit neutre d'un point de vue budgétaire pour l'assurance (résultat d'exploitation de l'AVS sans RPT identique au résultat d'exploitation de l'AVS après RPT). Du fait de la suppression de la contribution financière des cantons, l'AVS a une charge nette de 1053 millions de francs (charge nette de l'AVS: -192+1245 = +1053 millions de francs), la contribution fédérale doit être augmentée de ce montant. La contribution fédérale passera de 5593 millions de francs à 6646 millions;
- **avec la RPT, la contribution des pouvoirs publics, soit uniquement la Confédération, aux dépenses de l'AVS s'élèvera à 19,55% des dépenses annuelles contre 20% selon le système actuel (Confédération, cantons).** Ce taux de 19,55 % est le nouveau taux de la contribution de la Confédération aux dépenses annuelles de l'AVS qui sera fixé dans la LAVS.

Ces calculs sont effectués sur la base des données 2008 de la planification financière 2008 à 2010 état avril 2006, selon le 3^e message du Conseil fédéral sur la RPT. Le 3^e message sur la RPT traite en effet de la fixation

Conséquence de la RPT sur la contribution de la Confédération à l'AVS 2008

G1



Source: DFI / Office fédéral des assurances sociales OFAS

5 Message sur la dotation de la péréquation des ressources, de la compensation des charges et de la compensation des cas de rigueur et sur la loi fédérale concernant la modification d'actes dans le cadre de la RPT du 8 décembre 2006 (3^e message sur la RPT). Voir sous: www.nfa.ch

définitive des taux de la contribution fédérale à l'AVS et à l'AI dans la LAVS et la LAI.

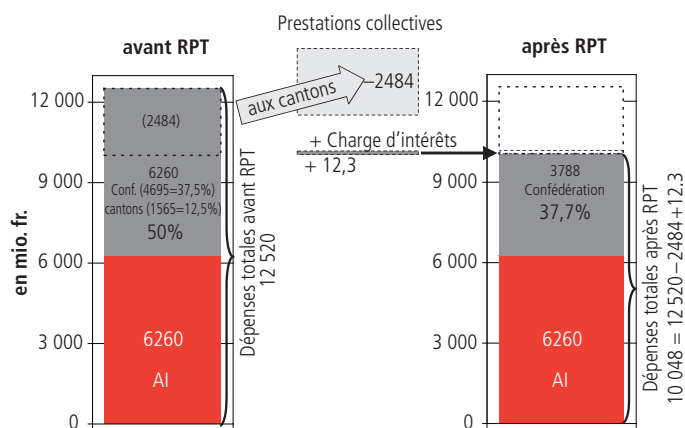
Nouveau taux de la contribution de la Confédération aux dépenses de l'AI avec la RPT

Suite aux désenchevêtrements des tâches et du financement expliqués plus haut, le **graphique 2** met en évidence les éléments suivants:

- les allègements des dépenses de l'AI (allègements de 2484 millions de francs pour des tâches qui sont désormais transférées aux cantons, à savoir les prestations collectives de l'AI);

- la charge d'intérêt supplémentaire de l'AI (charge supplémentaire de l'AI de 12,3 millions de francs liée aux paiements a posteriori du solde des obligations de l'AI dans les prestations collectives de l'AI, charge qui est compensée par un relèvement équivalent de la contribution de la Confédération à l'AI);
- l'ajustement nécessaire du montant de la contribution fédérale aux dépenses de l'AI afin que la RPT soit neutre d'un point de vue budgétaire pour l'assurance (résultat d'exploitation de l'AI sans RPT identique au résultat d'exploitation de l'AI après RPT). Comme la RPT génère un allègement net de l'AI de 907 millions de francs (allègement net de l'AI: $-2484 + 1565 + 12,3 = -907$ millions de francs), la contribution fédérale doit être diminuée de ce montant. La contribution fédérale passera de 4695 millions de francs à 3788 millions de francs;
- **Les dépenses de l'AI étant réduites du fait du transfert des prestations collectives aux cantons, la contribution des pouvoirs publics (soit uniquement la Confédération) aux dépenses de l'AI, s'élèvera à 37,7% des dépenses annuelles avec la RPT contre 50% selon le système actuel (Confédération et cantons).** Ce taux de 37,7% est le nouveau taux de la contribution de la Confédération aux dépenses annuelles de l'AI qui sera fixé dans la LAI.

Conséquence de la RPT sur la contribution de la Confédération à l'AI 2008 G2



Source: DFI / Office fédéral des assurances sociales OFAS

Ces calculs sont effectués sur la base des données 2008 de la planification financière 2008 à 2010 état avril 2006, selon le 3^e message du Conseil fédéral sur la RPT.

Laurence Capraro, licence en sciences économiques, collaboratrice scientifique, secteur Mathématiques, MAS, OFAS.
Mél: laurence.capraro@bsv.admin.ch

Les effets de la RPT sur l'assurance-invalidité

Les cantons, qui participent jusqu'ici au financement de l'AI, n'auront plus à assumer cette tâche à l'avenir (lire l'article de Laurence Capraro, p. 251). En contrepartie, certaines mesures sont supprimées des prestations de l'AI pour être confiées à la responsabilité technique et financière des cantons. Quant à la Confédération, elle sera seule en charge du reste des prestations de l'AI. Le présent article expose les modifications matérielles essentielles de l'assurance-invalidité dans ses différentes catégories de prestations.

Benno Schnyder

Office fédéral des assurances sociales

Mesures de formation scolaire spéciale

Dispositions en vigueur jusqu'ici. Bien que le domaine de la formation relève depuis toujours de la compétence des cantons, l'assurance-invalidité subventionne substantiellement l'éducation et l'enseignement des enfants et des jeunes handicapés avant, pendant et après la période de l'école obligatoire. Ce soutien concerne tant des prestations individuelles que collectives. A titre de prestations individuelles, des subsides sont alloués pour des mesures d'éducation précoce, pour l'enseignement scolaire, pour le transport, la nourriture et le logement hors du domicile, ainsi que pour des mesures pédaogo-thérapeutiques complétant l'enseignement scolaire, comme la logopédie et la thérapie psychomotrice. Le versement de ces subsides suppose l'observation de nombreuses conditions relatives à la qualité, à la conception et à l'organisation de ces mesures, dont la surveillance ne revient pas aux organes de l'AI, mais aux cantons. En 2006, le montant de ces subsides avoisinait 382 millions de francs. Sur le plan des prestations collectives, l'AI alloue des fonds servant à couvrir d'une part les éventuels frais d'exploitation annuels non couverts par les subsides individuels (390 millions de francs en 2006), et d'autre part les investisse-

ments nécessaires à la construction et à l'exploitation des institutions (27 millions de francs en 2006).

A l'heure actuelle, environ 450 écoles spéciales et services d'éducation précoce touchent des fonds, qu'ils soient publics ou reconnus d'utilité publique.

Nouvelle réglementation. Dans son nouvel art. 62, al. 3, la Constitution fixe que les cantons pourvoient à une formation spéciale suffisante pour les enfants et adolescents handicapés, au plus tard jusqu'à leur 20^e anniversaire. Chacun peut donc être sûr d'avoir droit à un soutien scolaire optimal, et l'enseignement spécialisé est confié à la pleine responsabilité technique et financière des cantons. Désormais, l'AI ne financera plus aucune mesure de formation scolaire spéciale et elle ne sera plus responsable de la qualité et de la surveillance dans ce domaine. Pour garantir que les cantons maintiennent au moins l'offre de prestations fournie jusque-là et respectent les standards minimaux requis, une disposition transitoire de la Constitution oblige les cantons à reprendre les prestations de formation spéciale offertes par l'assurance-invalidité jusqu'à l'adoption d'un plan cantonal dans le domaine et au moins durant trois ans. Contrairement aux plans visant l'intégration des personnes invalides (voir ci-dessous), les projets de formation scolaire spéciale n'ont pas à être approuvés par la Confédération. La nouvelle réglementation n'a pas eu d'impact sur les autres prestations de l'assurance-invalidité pour les enfants et les jeunes handicapés, soit les mesures relatives aux traitements médicaux, l'octroi de moyens auxiliaires et les mesures d'ordre professionnel (p.ex. l'orientation professionnelle). Ces prestations seront fournies aux mêmes conditions et de la même manière que jusqu'à présent.

Subventions à la construction et à l'exploitation des homes, ateliers et centres de jour et loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI)

Dispositions en vigueur jusqu'ici. Aux termes de l'art. 73 LAI, l'assurance-invalidité alloue des subventions pour la construction, l'agrandissement et la rénovation des homes accueillant des invalides pour un séjour prolongé ou momentané, des ateliers d'occupation permanente et des centres de jour organisant des programmes de loisir et d'occupation, ainsi que pour les frais annuels d'exploitation de ces institutions. Ces sub-

ventions sont allouées à condition que la planification cantonale ou intercantonale atteste le besoin spécifique de chaque institution particulière et de chaque place individuelle, et que les nombreux standards qualitatifs prescrits par l'OFAS soient bien observés. En 2006, près de 1200 institutions publiques ou reconnues d'utilité publique ont eu droit à des subventions, pour un montant total de 1365 millions de francs.

Nouvelle réglementation. Le nouvel art. 112b, al. 2, de la Constitution attribue aux cantons la tâche de promouvoir l'intégration des personnes invalides par l'octroi de subventions à la construction et à l'exploitation de lieux de travail et d'habitation. L'AI ne participe donc plus au financement de ce domaine et n'a plus à prescrire des critères de qualité, laissant l'entière responsabilité technique et financière aux cantons. Ceux-ci devront toutefois conformer leur action aux objectifs visés pour l'intégration ainsi qu'aux principes et critères fixés dans la nouvelle loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI). Cette loi impose aux cantons de garantir que les personnes invalides habitant sur leur territoire bénéficient d'une offre en institutions qui réponde à leurs besoins. L'offre de places et la qualité des services doivent être garanties par une procédure de reconnaissance et par la prescription de toute une série de critères portant sur les services, la conception et l'organisation de ces institutions. En ce qui concerne les frais de séjour dans une institution reconnue, la loi fixe que la participation des cantons doit être telle qu'aucune personne invalide n'ait à faire appel à l'aide sociale en raison de ce séjour.

Comme dans le domaine de la formation scolaire spéciale, une disposition transitoire a été introduite dans la Constitution pour obliger les cantons à garantir les prestations fournies jusqu'ici par l'AI, tant que leur plan visant l'intégration des personnes invalides n'aura pas été approuvé par le Conseil fédéral, et durant au moins trois ans. L'art. 10 LIPPI énumère les éléments devant figurer dans ce plan. Il s'agit de:

- la planification des besoins du point de vue quantitatif et qualitatif;
- la procédure applicable aux analyses périodiques des besoins;
- le mode de collaboration avec les institutions;
- les principes régissant le financement;
- les principes régissant la formation et le perfectionnement professionnels du personnel spécialisé;
- la procédure de conciliation en cas de différends entre des personnes invalides et des institutions;
- le mode de coopération avec d'autres cantons, en particulier dans les domaines de la planification des besoins et du financement;
- la planification de la mise en œuvre du plan stratégique.

Lorsqu'il approuve un concept, le Conseil fédéral est conseillé par une commission spécialisée, qui se compose de personnes représentant la Confédération, les cantons, les institutions et les personnes invalides. Les cantons soumettent à l'approbation du Conseil fédéral uniquement le plan initial; l'opération n'est plus nécessaire pour les modifications apportées ensuite. Aucun recours ne peut être introduit contre la décision du Conseil fédéral.

Boîte à périodiques CHSS

Une boîte à périodiques pour classer les revues «Sécurité sociale» (CHSS)

Prix 26 francs/pièce, y compris 7,6% TVA, frais d'envoi en sus.

A commander chez: Cavelti AG, Druck und Media, Wilerstrasse 73, 9201 Gossau
Téléphone 071 388 81 81, téléfax 071 388 81 82

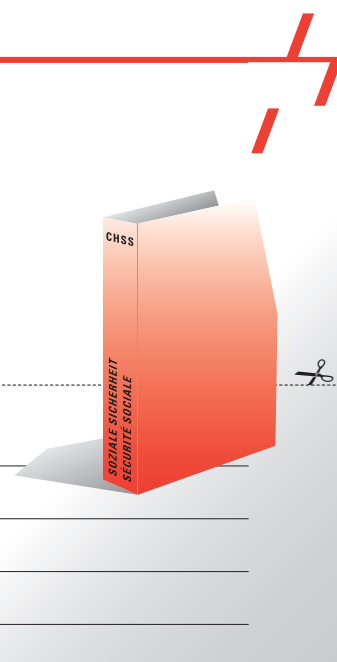
Bulletin de commande

Nous commandons _____ boîte(s) à périodiques au prix de 26 francs/pièce

Nom _____

Adresse _____

Date/signature _____



Subventions aux lieux de formation du personnel spécialisé dans la réadaptation scolaire et professionnelle

Dispositions en vigueur jusqu'ici. L'AI alloue des subventions à quelque 55 organisations pour financer la formation et les cours de formation continue du personnel spécialisé dans la réadaptation scolaire et professionnelle des personnes invalides. Ces professionnels sont surtout des enseignants spécialisés, logopédistes, psychomotriciens, éducateurs spécialisés, éducateurs de la petite enfance, ergothérapeutes et conseillers dans le domaine du handicap. Le montant de ces subventions s'élevait en 2006 à un total de 42,3 millions de francs.

Nouvelle réglementation. Comme aucune autre assurance sociale n'alloue des subventions pour la formation initiale et permanente des professionnels, par souci d'harmonisation, l'AI n'aura plus à assumer cette tâche.

Les cantons ne devront reprendre ces subventions à leur charge qu'en partie, car la Confédération allouera des fonds de soutien non négligeables, conformément à la nouvelle loi sur la formation professionnelle et à la révision partielle de la loi sur les hautes écoles spécialisées. Il reviendra aux cantons de garantir le financement des cours de formation initiale et continue qui était jusque-là assuré exclusivement par l'AI et qui ne tombe pas sous ces deux lois; ils l'intégreront dans le système cantonal de formation continue ou dans des conventions intercantionales.

Benno Schnyder, chef du secteur Subventions et controlling, domaine Assurance-invalidité. Mél: benno.schnyder@bsv.admin.ch

RPT: quels changements le nouveau régime entraîne-t-il pour les prestations complémentaires ?

Les prestations complémentaires (PC) avaient une vocation transitoire lors de leur création, il y a quarante ans, mais elles sont devenues un élément indispensable de la sécurité sociale suisse. Avec la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), les PC deviennent un instrument inscrit dans la Constitution fédérale, placé sous la responsabilité conjointe de la Confédération et des cantons. D'autres changements sont présentés dans le corps de cet article.

Kurt Müller

Office fédéral des assurances sociales

1 Introduction

Les modifications présentées ci-après sont mises en relation avec le droit en vigueur.¹ Mais pour mieux appréhender la portée du changement, il est souhaitable de connaître le système en vigueur, qui a été présenté dans l'article intitulé «Les prestations complémentaires aujourd'hui», paru dans Sécurité sociale 1/1995, pp. 5 à 12.²

2 Base constitutionnelle

Les prestations complémentaires figurent maintenant en ces termes dans les dispositions transitoires de la Constitution fédérale (art. 196, ch. 10, Cst.), ce faisant, la Confédération verse aux cantons des aides destinées à financer des prestations complémentaires. De son côté, la loi sur les prestations complémentaires est une loi de subventionnement. Cela signifie que si les cantons versent des prestations complémentaires et qu'ils respectent les prescriptions de la loi fédérale, ils touchent des subsides fédéraux. Mais les cantons ne sont pas tenus³ pour autant de verser des PC.

Le 28 novembre 2004, le peuple et les cantons ont accepté un certain nombre de modifications de la Constitution fédérale en lien avec la RPT, dont l'inscription des prestations complémentaires dans le nouvel article 112a Cst.⁴ selon lequel la Confédération et les cantons versent des PC, une tâche qui leur est com-

mune. Dorénavant, les cantons seront donc tenus de verser des PC.

3 Révision totale de la loi sur les prestations complémentaires (LPC)

La loi en vigueur, qui date de 1965, a subi un certain nombre de révisions, certaines d'importance⁵, d'autres plus modestes. La RPT a fourni l'occasion de procéder à une révision totale de la loi, rendue plus accessible sur le plan de la langue et remaniée du point de vue de la technique législative.

La nouvelle mouture⁶ a été adoptée par les Chambres fédérales le 6 octobre 2006.

4 Financement

Il y a deux sortes de PC⁷: d'une part la prestation complémentaire annuelle (dite aussi périodique) et d'autre part le remboursement des frais de maladie et d'invalidité. Aujourd'hui, la Confédération contribue à ces deux types de prestations. Elle rembourse entre 10 % des dépenses au moins et 35 % au plus aux cantons en fonction de leur capacité financière. Par contre, elle ne contribue nullement aux coûts d'application et de gestion.

La RPT a fondamentalement modifié le financement des PC. La capacité financière des cantons n'y joue plus aucun rôle. La Confédération ne contribue plus au remboursement des frais de maladie et d'invalidité: ce sont

- 1 Loi fédérale du 19 mars 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC). Ordonnance du 15 janvier 1971 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (OPC-AVS/AI). Ordonnance du 29 décembre 1997 relative au remboursement des frais de maladie et des frais résultant de l'invalidité en matière de prestations complémentaires (OMPC).
- 2 Cet article présente la situation antérieure à la 3^e révision LPC, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1998. Cette révision a apporté quelques changements, mais sans toucher à l'essentiel du système.
- 3 Tous les cantons octroient des PC selon le droit fédéral. Quelques-uns d'entre eux vont au-delà et connaissent des prestations purement cantonales.
- 4 Libellé de l'art. 112a: la Confédération et les cantons versent des prestations complémentaires si l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité ne couvre pas les besoins vitaux (al. 1). La loi fixe le montant des prestations complémentaires et définit les tâches et les compétences de la Confédération et des cantons (al. 2).
- 5 La LPC a subi trois révisions importantes. La première est entrée en vigueur en 1971, la deuxième en 1987 et la troisième en 1998.
- 6 Cette nouvelle mouture est nommée LPC-RPT ci-après. Elle a été publiée dans la Feuille fédérale 2006, p. 7955 ss.
- 7 La loi parle de «composantes».

des prestations dont les cantons assument maintenant seuls la charge. La Confédération s'investit en revanche davantage dans le financement de la prestation complémentaire annuelle, participant aussi aux coûts administratifs induits par la fixation et le versement de cette prestation. Elle est habilitée, dans ce contexte, à définir des forfaits par cas.

Remarques relatives au financement de la prestation complémentaire annuelle

En matière de PC annuelle, il y a deux cas de figure, selon que la personne qui en est tributaire vit à domicile ou dans un établissement (home ou hôpital).

Pour une personne vivant à domicile, la Confédération contribue à la PC annuelle à hauteur de cinq huitièmes (= 62,5 %) du montant des dépenses, le reste (trois huitièmes ou 37,5 %) revenant aux cantons.

La question est plus compliquée lorsque le bénéficiaire vit dans un home ou un hôpital. La Confédération n'assume ses cinq huitièmes que pour la part des coûts équivalant à la couverture du minimum vital à domicile, le surplus étant à la charge des cantons. Les coûts que la Confédération ne prend pas en compte doivent donc être définis. Le calcul consiste, pour l'essentiel, à déter-

miner à combien se monterait cet excédent de dépenses si la personne vivait dans un home ou un hôpital plutôt qu'à domicile.

Le cas concret présenté dans l'exemple ci-dessous (**tableau 1**) montre comment se fait le calcul (dit distinctif). Il tient compte de la coordination⁸ avec le dispositif de réduction de prime dans l'assurance-maladie.

Dans cet exemple, la Confédération paie 2900 francs (⁵/₈ de 4640 francs).

On arrive au même résultat si l'on commence par fixer la part de la Confédération en pourcentage de la PC annuelle (niveau du financement)⁹. Dans notre exemple, le minimum vital à domicile représente 39,5 % du total (4640 francs par rapport à 11 740 francs), montant dont la Confédération assume les cinq huitièmes, soit 24,7 %.

T1

	Calcul de la PC annuelle		Calcul du minimum vital à domicile	
	Francs	Total	Francs	Total
Dépenses reconnues				
Besoins vitaux			18 140	
Loyer			13 200 ¹⁰	
Prime moyenne de la caisse-maladie ¹¹	3 000		3 000	34 340
Coût déterminant du séjour en home (200 fr./jour)	73 000			
Dépenses personnelles (300 fr./mois)	3 600	79 600		
Revenus déterminants				
Rente AVS	19 200		19 200	
Rente du 2 ^e pilier	6 000		6 000	
Fortune prise en compte (¹ / ₅ ou ¹ / ₁₀ de 40 000 – 25 000 fr.)	3 000		1 500	26 700
Prestations de l'assurance-maladie	24 000			
Alloc. pour impotent de l'AVS	12 660	64 860		
Droit à des PC (niveau individuel)¹²		14 740		7 640
./. Prime moyenne de la caisse-maladie		./ 3 000		./ 3 000
Montant déterminant (niveau du financement)¹³		11 740		4 640

8 L'exemple figurant dans le 2^e message sur la RPT (FF 2005, p. 5641) ne tient pas encore compte de cette coordination.

9 L'OFAS fixera pour chaque canton le pourcentage à la charge de la Confédération. Le calcul présenté ci-dessus, dont le but est de déterminer pour un cas individuel la part à prendre en compte, sera fait à l'échelle du canton pour l'ensemble des PC. Ce pourcentage sera ensuite appliqué aux dépenses pour les prestations complémentaires annuelles destinées aux personnes vivant à domicile ou dans un établissement (home ou hôpital).

10 Toujours prendre en compte le loyer annuel maximal pour personne vivant seule (cf. art. 13, al. 2, LPC-RPT).

11 Prime moyenne de la caisse-maladie = montant forfaitaire annuel pour l'assurance obligatoire des soins. Le montant forfaitaire doit correspondre au montant de la prime moyenne cantonale ou régionale pour l'assurance obligatoire des soins (y compris couverture accident), cf. art. 10, al. 3, let. d, LPC-RPT.

12 Dans le contexte de la réduction de primes individuelle et des PC, il importe de bien distinguer deux niveaux. Il y a d'une part le niveau individuel (il concerne la relation entre le bénéficiaire de PC et l'assurance) et d'autre part le niveau du financement (il concerne le rapport comptable entre la Confédération et les cantons).

- Au niveau individuel, une personne au bénéfice de PC reçoit la totalité du montant forfaitaire pour la prime d'assurance-maladie (prime moyenne cantonale ou régionale) par le biais des PC (cf. art. 3b, al. 3, let. d, LPC ou art. 10, al. 3, let. d, LPC-RPT). Au chapitre des revenus, le montant de la réduction de prime LAMal n'est pas pris en compte. En d'autres termes, une personne au bénéfice de PC reçoit la réduction de prime à laquelle elle peut prétendre en vertu de l'art. 65, al. 1, LAMal, par le canal des PC. Cette personne n'a donc qu'un seul interlocuteur, à savoir l'organe PC. Cette réglementation reste inchangée sous le régime de la RPT.

- Au niveau du financement, dans le système actuel et vis-à-vis de la Confédération, les cantons procèdent au décompte des primes moyennes versées avec les PC par le canal de la réduction de primes LAMal. Pour éviter un double subventionnement par la Confédération, les cantons sont tenus, dans le cadre du décompte de la subvention fédérale versée pour les PC, de faire état des revenus obtenus par le truchement de la réduction de primes LAMal (part du canton et part de la Confédération). Lorsque la RPT sera en vigueur, les cantons ne pourront pas reporter au décompte PC les montants forfaitaires annuels pour l'assurance obligatoire des soins visés à l'art. 10, al. 3, let. d, LPC-RPT (cf. art. 54a, al. 1, OPC; état après consultation des cantons).

13 Cf. note 11

Plusieurs méthodes permettent de procéder à la distinction des coûts que la Confédération ne prend pas en compte. L'une d'entre elles consisterait à tenir une comptabilité distincte en continu, mais il en résulterait des contraintes disproportionnées, notamment pour la comptabilité. Pour éviter cet écueil, le Conseil des Etats a modifié la disposition prévue à l'art. 13, al. 4, LPC-RPT proposée par le Conseil fédéral: désormais, ce dernier peut prévoir des réglementations pour faciliter le calcul de la part fédérale. Le Conseil des Etats a expressément songé à la solution d'une date de référence fixe¹⁴ (détermination de la part fédérale une fois l'an sur la base d'un état des lieux donné à la date de référence¹⁵). L'ordonnance reprend la solution utilisant la date de référence.

5 Compétence en particulier lorsque l'assuré vit dans un home

Le domicile tel que le définit le droit civil reste l'élément déterminant pour savoir quel est le canton compétent pour fixer le montant de la PC et verser la prestation. Dans le droit en vigueur, les cas de personnes entrées dans un home ou un hôpital d'un autre canton sont ceux qui présentent des difficultés. Il n'est en effet pas simple de savoir si l'entrée dans un home constitue en soi un changement de domicile. Cette question a été à l'origine de nombreux litiges¹⁶ entre les cantons ces dernières années. Le législateur a maintenant créé une règle ad hoc.

Le séjour dans un home, un hôpital ou tout autre établissement ne fonde aucune nouvelle compétence; il en va de même du placement dans une famille d'une personne, interdite ou non, décidé par une autorité ou un organe de tutelle¹⁷. Même si l'entrée dans un home est constitutive d'un nouveau domicile, c'est le canton de domicile avant l'entrée dans cet établissement qui reste compétent. On retrouve cette même règle à l'art. 5 de la loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin.

6 Modifications essentielles pour la PC annuelle

Marge de manœuvre des cantons

Par rapport au droit en vigueur, la marge de manœuvre dont disposent les cantons pour la PC annuelle est plus étroite dans certains cas et plus large dans un seul.

Les tableaux 2 (restrictions) et 3 (élargissement) présentent les changements.

Suppression du plafonnement

Le plafonnement de la PC annuelle prévu par le droit en vigueur sera supprimé. Il s'ensuit que la totalité de l'excédent de dépenses pourra être pris en charge par

Restrictions de la marge de manœuvre des cantons pour la PC annuelle

T2

Sujet	Jusqu'ici	Nouveau
Montant destiné à la couverture des besoins vitaux	Les cantons déterminent le montant adéquat dans la fourchette suivante:	Chaque groupe de personnes a droit à un montant uniforme au niveau suisse
• personne seule	• 16 540-18 140 francs	• 18 140 francs
• couple	• 24 810-27 210 francs	• 27 210 francs
• enfants ayant droit à une rente d'orphelin ou donnant droit à une rente pour enfant	• 8680-9480 francs	• 9480 francs
Loyer	Les cantons peuvent fixer un montant moins élevé que ne le prévoit la loi. ¹⁸	Les cantons ne sont plus autorisés à abaisser le montant maximal.
Franchise pour un immeuble appartenant à l'intéressé et lui servant d'habitation	Les cantons peuvent tout au plus doubler le montant de la franchise de 75 000 francs ou opter pour la solution des avances de prestations (prêt hypothécaire).	La franchise a été portée au montant uniforme de 112 500 francs.

les PC. Cette suppression est capitale en particulier pour les personnes qui vivent dans un home ou un hôpital. A la fin de 2006, quelque 23 000¹⁹ personnes vivant dans un home touchaient une PC inférieure à leur excédent de dépenses.

Notion de home: définition

La loi ne dit pas ce qu'est un home. Mais lorsque le nouveau droit sera en vigueur, le Conseil fédéral sera

14 Sont déterminants pour le versement principal les cas en cours durant le mois de décembre de l'année précédente (cf. art. 39, al. 2, OPC; état après la consultation des cantons).

15 Cf. Bulletin officiel 2006, Conseil des Etats, p. 211.

16 L'une des raisons à cela est l'arrêt du Tribunal fédéral des assurances du 30 août 2001 en vertu duquel la localité dans laquelle se trouve le home où réside une personne majeure et capable de discernement est constitutive de domicile (p.ex. VSI 2/2002, p. 78). Suite à cet arrêt, l'OFAS a modifié la règle figurant dans les circulaires selon laquelle l'entrée dans un home n'est en principe pas constitutive de domicile, à quelques exceptions près. Désormais, l'entrée dans un home sera en principe constitutive de domicile, hormis certaines exceptions (cf. ch. marg. 1018 et 1020 des directives concernant les prestations complémentaires, en vigueur depuis 2004).

17 Art. 21, al. 1, 2^e phrase, LPC-RPT

18 Actuellement, le montant maximal pour le loyer est de 13 200 francs pour une personne vivant seule et de 15 000 francs pour un couple.

19 Cf. T.4.8, p. 35, Statistique des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI en 2006 (tableaux détaillés).

Elargissement de la marge de manœuvre des cantons pour la PC annuelle

T3

Sujet	Jusqu'ici	Nouveau
Personne vivant dans un home: fortune prise en compte comme revenu	Les cantons ne sont habilités à relever de $\frac{1}{10}$ à $\frac{1}{5}$ le montant de la fortune pris en compte que pour les rentiers et rentières AVS qui vivent dans un home ou un hôpital.	Les cantons sont habilités à relever de $\frac{1}{10}$ à $\frac{1}{5}$ le montant de la fortune à prendre en compte pour toutes les personnes qui vivent dans un home ou un hôpital ²⁰ . Pour cette même catégorie de personnes, les cantons sont aussi libres de réduire le pourcentage de la fortune à prendre en compte comme revenu.

habilité à définir la notion de home. En vertu du nouvel art. 25a OPC,²¹ est considéré comme home toute institution reconnue comme telle par un canton ou qui dispose d'une autorisation cantonale. On se réfère au surplus à l'appréciation émise par l'office AI pour l'octroi ou non d'une allocation pour impotent.

Début et fin du droit

Actuellement, le début et la fin du droit sont réglés au niveau de l'ordonnance. Vu l'importance de cette règle, elle est désormais inscrite dans la loi²² et complétée par une disposition sur l'entrée dans un home, qui ne figurait jusqu'ici que dans les directives sur les prestations complémentaires.

7 Modifications concernant le remboursement des frais de maladie et d'invalidité par les cantons

La loi prescrit, comme aujourd'hui, quels types de frais peuvent être remboursés. Mais le catalogue des prestations a été complété par les frais liés aux cures balnéaires et aux séjours de convalescence prescrits par un médecin. Ces cures sont aussi remboursées actuellement, mais elles figurent dans une ordonnance du département, l'OMPC, qui sera abrogée lors de l'entrée en vigueur de la RPT.

20 Aujourd'hui, le pourcentage de la fortune qui peut être pris en compte comme revenu est en général de $\frac{1}{15}$, et de $\frac{1}{10}$ s'il s'agit de rentiers AVS.

21 Etat après la consultation des cantons.

22 Cf. art. 12 LPC-RPT

23 Cf. art. 15 LPC-RPT

24 Cf. art. 34 LPC-RPT

En vertu du droit en vigueur, le Conseil fédéral précise quels frais découlant de prestations figurant au catalogue peuvent être remboursés, mais en fait, il a délégué cette compétence au Département. Dorénavant, ce sont les cantons qui précisent quels frais peuvent être remboursés: ils peuvent aller au-delà des règles établies dans l'OMPC, mais aussi être plus restrictifs.

La loi en vigueur fixe les montants annuels maximaux pour le remboursement des frais de maladie et d'invalidité dûment établis. Ceux-ci ont été repris tels quels dans le nouveau droit, mais ont changé de fonction. En effet si les cantons sont bien habilités à fixer des montants maximaux, ces derniers ne peuvent toutefois être inférieurs aux montants figurant dans la loi. C'est ainsi que le montant fixé par la loi a valeur de montant plancher, ce qui exclut que la situation de la personne assurée se pégore sur ce plan.

Le délai imparti pour l'annonce des frais de maladie et d'invalidité figure actuellement dans l'ordonnance. Vu l'importance de cette règle, elle figurera désormais dans la loi.²³

Les frais facturés qui n'ont pas encore été acquittés pourront être remboursés directement au fournisseur de prestations.

En matière de remboursement des frais de maladie et d'invalidité, la nouvelle loi n'a plus que la fonction d'une loi-cadre. Il appartient maintenant aux cantons de lui donner un contenu. Pour éviter que les cantons ne soient contraints de définir, dès le 1^{er} janvier 2008, quels frais de maladie et d'invalidité sont susceptibles d'être remboursés, le Parlement a prévu dans la loi une disposition transitoire²⁴ en vertu de laquelle les cantons sont autorisés à appliquer les anciennes dispositions de l'OMPC pendant trois ans au plus.

8 Autres modifications

Comptabilité

Les dispositions de l'OPC sur la comptabilité ne sont fondées que sur la compétence générale du Conseil fédéral d'édicter des ordonnances. La nouvelle loi prévoit explicitement que le Conseil fédéral peut édicter les dispositions nécessaires concernant la comptabilité.

Révisions

Les dispositions relatives à la révision, réglée par voie d'ordonnance, ne figuraient pas non plus dans la loi: ce sera désormais le cas.

Kurt Müller, licencié en droit, collaborateur scientifique, secteur Prestations AVS/APG/PC, domaine prévoyance vieillesse et survivants, Office fédéral des assurances sociales.
Mél: kurt.mueller@bsv.admin.ch

Réduction individuelle des primes et nouvelle péréquation financière

3,987 milliards de francs pour la réduction individuelle des primes dans l'assurance obligatoire des soins, dont deux tiers à la charge de la Confédération, soit 2,658 milliards: c'est là le budget et donc l'unité de mesure pour l'année 2007. Les subsides fédéraux alloués à ce mécanisme seront recalculés après l'introduction de la nouvelle péréquation financière. Au total, pour les cantons, cela représentera une réduction d'environ 500 millions de francs de la somme mise à leur disposition; en lieu et place de ces fonds, ils recevront des subventions par le biais de la péréquation financière générale. De quoi dépend le calcul des subsides fédéraux et sur quelles subventions les cantons pourront-ils compter à partir de 2008 ?



Reinhold Preuck
Office fédéral de la santé publique

1 La réduction de primes selon le droit existant

Actuellement, le Parlement fixe pour quatre ans le montant des subventions versées par la Confédération aux cantons, en tenant compte de l'évolution des coûts dans l'assurance obligatoire des soins (OAS) et de la situation financière de la Confédération. Un simple arrêté fédéral suffit. Les cantons sont tenus de participer pour un tiers au financement de la réduction des primes. L'arrêté fédéral 2007 prévoit à ce titre 3,987 milliards de francs au total, dont 2,658 à la charge de la Confédéra-

tion et 1,329 à la charge des cantons. Ceux-ci peuvent toutefois renoncer à une partie des subsides fédéraux, pour autant qu'ils atteignent avec moins de moyens l'objectif de politique sociale visé par ce dispositif. Environ la moitié d'entre eux réduisent le montant mis à leur disposition, si bien que cette année 3,432 milliards de francs (Confédération: 2,303; cantons: 1,129) sont disponibles pour diminuer les primes des caisses-maladie.

Et s'il n'y avait pas de RPT l'année prochaine, il y aurait déjà 4,047 milliards de francs (dont 2,698 financés par le budget fédéral) à disposition pour réduire les primes des personnes de condition économique modeste.

2 Comment va-t-on désormais calculer la réduction de primes ?

Dans le cadre de la RPT, la LAMal a été modifiée de façon que la Confédération assume le quart des coûts bruts de l'AOS pour 30 % des assurés. Cette participation est calculée, publiée et communiquée aux cantons à l'automne de l'année précédente. Le mode de calcul est défini dans la nouvelle version de l'ORPM (ordonnance sur les subsides fédéraux destinés à la réduction de primes dans l'assurance-maladie). Les modifications de la LAMal et la nouvelle ORPM devraient entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2008.

Les coûts bruts sont calculés à partir du montant des primes à recevoir et de la participation aux coûts afin de prendre en compte la charge des ménages. Comme les chiffres sont tirés d'une statistique annuelle officielle, il est possible de vérifier le calcul à tout moment.

2.1 Quand peut-on utiliser ces données ?

Les données relatives à l'assurance-maladie obligatoire sont fournies à l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) par les assureurs. Après traitement par la section compétente, elles sont publiées dans la «Statistique de l'assurance-maladie obligatoire» de l'année concernée.

Les choses se déroulent comme suit (exemple pour les données 2005) **T1**.

2.2 Quelles données utilise-t-on ?

Sont nécessaires pour le calcul les coûts bruts (addition du montant des primes à recevoir et de la participation aux coûts), la prime moyenne pour les adultes et l'effectif moyen des assurés. Les données (en millions de francs) sont indiquées dans le tableau **T2**.

T1

Source/ traitement	Données	Etat	Date
Assureurs	Données brutes	Non traitées	Juillet 2006
OFSP	Tableau Excel	Incomplètes	Août 2006
OFSP	Tableau Excel	Base pour le calcul RPT 2007	Septembre 2006
OFSP	Tableau Excel	Complètes	Janvier 2007
OFSP	Brochure	Version papier	Mars 2007

2.3 Calcul des subventions RPT

Les données sont présentées ici pour illustrer le calcul des subventions accordées dans le cadre de la RPT pour 2007 (hypothèse).

$$7,5\% \times \frac{\text{part 03} + \text{part 04} + \text{part 05}}{3} \times$$

$$(\emptyset\text{-prime 07} \times 12 \times \text{assurés 05})$$

$$7,5\% \times \frac{81,55\% + 84,09\% + 83,05\%}{3} \times$$

$$(313 \times 12 \times 7,436 \text{ mio.}) = 1736 \text{ mio. fr.}$$

2.4 Sources de données

Les données nécessaires au calcul de la subvention de la Confédération se trouvent sur le site de l'OFSP. Particulièrement intéressants sont le montant des primes à recevoir, la participation aux coûts, la prime moyenne pour les adultes et l'effectif moyen des assurés. Sur proposition des cantons, l'effectif moyen des assurés pour l'année considérée fait l'objet d'une estimation. Les données démographiques servant au calcul de la répartition entre les cantons sont publiées par l'Office fédéral de la statistique. Celui-ci publie les chiffres

de l'année précédente en août (par exemple en août 2006 pour 2005), tandis que ceux concernant les frontaliers assurés et leur famille sont livrés par les caisses-maladie en avril pour l'année précédente. L'OFSP calcule la population résidente moyenne déterminante, à laquelle elle ajoute les frontaliers et les membres de leur famille.

2.5 Répartition entre les cantons

Les subsides fédéraux ainsi calculés sont répartis entre les cantons en fonction de la population résidente moyenne déterminante, plus les frontaliers et leur famille. Le tableau ci-dessous indique la part revenant aux cantons pour l'année 2007 (hypothèse).

3 A quelles prestations faut-il s'attendre à partir de 2008 ?

Pour maintenir la réduction de primes au même niveau qu'auparavant dans les cantons, il faut d'abord résoudre le problème des subsides que ceux-ci fournissent. Pour le budget 2008, la part de chacun doit être définie relativement tôt. Les cantons ont donc besoin de connaître le montant du subside fédéral qui leur sera accordé pour 2008. Mais les chiffres nécessaires à cet effet, notamment la prime moyenne, ne seront connus qu'en octobre.

Dès 2006, l'OFSP avait commencé à donner des informations aux cantons sur le nouveau mode de calcul. Des contacts réguliers ont eu lieu – et continuent – entre l'office et les services cantonaux chargés de calculer les réductions de primes. En mai 2007, les cantons ont reçu une documentation dans laquelle figurait aussi le montant fictif qui leur était accordé pour 2007. Les services cantonaux ont ainsi pu, compte tenu de l'évolution générale des coûts, estimer le montant des subsides

T2

Année	Primes à recevoir (PR)	Participation aux coûts (PC)	Coûts bruts (PR + PC)	Prime moyenne pour adultes (PM)	Effectif moyen des assurés (EA)	Total des primes (PM * EA * 12)	Rapport (PR + PC) / (PM * EA * 12)
2001	13 997	2400	16 397	223	7 301 050	19 538	83,93%
2002	15 355	2503	17 858	245	7 344 632	21 593	82,70%
2003	16 820	2588	19 408	269	7 372 505	23 798	81,55%
2004	18 029	2832	20 861	280	7 383 574	24 809	84,09%
2005	18 496	2995	21 491	290	7 435 865	25 877	83,05%
2006				306			
2007				313			

T3

Canton	Population résidente moyenne 2005	Fron-taliers 2005	Population résidente moyenne plus les frontaliers et leur famille	Part fédérale selon la RPT pour chaque canton
Zurich	1 292 481	877	1 293 358	299 027 517
Berne	963 657	48	963 705	222 810 941
Lucerne	355 766	20	355 786	82 258 589
Uri	34 652	3	34 655	8 012 320
Schwyz	136 509	10	136 519	31 563 525
Obwald	33 078	0	33 078	7 647 714
Nidwald	39 094	2	39 096	9 039 090
Glaris	38 098	2	38 100	8 808 813
Zoug	106 350	20	106 370	24 593 003
Fribourg	255 462	13	255 475	59 066 442
Soleure	246 852	40	246 892	57 082 031
Bâle-Ville	190 536	2 183	192 719	44 557 102
Bâle-Campagne	264 664	515	265 179	61 310 030
Schaffhouse	74 116	630	74 746	17 281 457
Appenzell AR	52 410	9	52 419	12 119 400
Appenzell AI	14 987	3	14 990	3 465 724
Saint-Gall	460 917	102	461 019	106 588 715
Grisons	191 297	40	191 337	44 237 580
Argovie	567 228	1 198	568 426	131 421 474
Thurgovie	234 021	429	234 450	54 205 411
Tessin	322 145	136	322 281	74 512 151
Vaud	663 530	204	663 734	153 456 916
Valais	289 527	22	289 549	66 944 433
Neuchâtel	169 259	73	169 332	39 149 970
Genève	436 721	2 531	439 252	101 556 131
Jura	67 898	34	67 932	15 706 044
Total	7 501 255	9 144	7 510 399	1 736 422 525

fédéraux qui leur seront octroyés pour l'année 2008. Ils sauront en octobre si leurs estimations étaient justes.

4 Quels sont les contrôles effectués ?

Les subsides fédéraux sont versés aux cantons en trois parts égales dans l'année. Il n'y a donc plus de décompte final avec, le cas échéant, un dernier versement. Etant donné que, même pour les plus petits cantons, le montant versé se compte en millions de francs, l'OFSP continuera à exercer un contrôle financier.

Le monitoring par un institut de recherche indépendant a fait ses preuves quant à sa capacité à renseigner sur l'efficacité sociopolitique de la réduction de primes. Cette enquête, qui a lieu tous les deux ans, montre, à partir de certains modèles de familles, les répercussions des réductions de primes versées et ainsi la charge que les primes représentent effectivement dans les 26 cantons suisses.

Reinhold Preuck, spécialiste financier, secteur de direction Assurance-maladie et accidents, Office fédéral de la santé publique.
Mél: reinhold.preuck@bag.admin.ch