

09.526

Initiative parlementaire
Financement des institutions pour handicapés
Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique
du Conseil national

du 3 septembre 2010

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons un projet de modification de la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet d'acte ci-joint.

3 septembre 2010

Pour la commission:

La présidente, Thérèse Meyer-Kaelin

Rapport

1 Genèse du projet

Le 11 décembre 2009, le conseiller national Meinrado Robbiani a déposé une initiative parlementaire qui visait à prolonger la période transitoire prévue par la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) pendant laquelle la Confédération continue de participer au financement des projets de construction ou de rénovation d'institutions pour handicapés. Cette démarche faisait suite à l'échec de la mobilisation de plusieurs cantons pour amener le Conseil fédéral à prolonger ce délai.

Le 28 avril 2010, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) a donné suite à l'initiative par 13 voix contre 11 et 1 abstention. Son homologue du Conseil des États (CSSS-E) s'est ralliée à cette décision le 19 mai 2010 sans opposition. Les deux commissions ont ainsi suivi l'avis de la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), qui avait écrit aux membres des commissions le 22 avril 2010 pour soutenir expressément l'initiative parlementaire.

Le 3 septembre 2010, la CSSS-N a approuvé le présent projet de rapport et d'acte sans opposition et par 3 abstentions.

Une initiative identique (09.523 é), déposée par le conseiller aux États Filippo Lombardi, est encore pendante à la CSSS-E.

2 Grandes lignes du projet

2.1 La situation actuelle

L'art. 20, let. b, de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC)¹ prévoit, à titre de disposition transitoire, que dans les domaines où la péréquation financière prévoit un allègement financier au profit de la Confédération, les prestations financières formellement garanties par la Confédération avant l'entrée en vigueur de la nouvelle péréquation financière pour des projets n'ayant pas encore été mis en œuvre au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi ne sont fournies que si le décompte final relatif au projet concerné est présenté dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de la RPT. Cette dernière étant entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008, la période transitoire s'achèvera le 31 décembre 2010.

Un certain nombre d'institutions pour handicapés engagées dans des projets de construction ou de rénovation sont dans l'impossibilité de respecter ce délai. Une enquête de la CDAS conclue à la mi-juillet 2010 révèle que:

- quatre institutions pensent pouvoir établir leur décompte final en décembre 2010 au plus tôt, mais elles n'en sont pas certaines;
- huit institutions seront en mesure de présenter leur décompte final au cours de l'année 2011 seulement, la plupart au cours du premier semestre;

¹ RS 613.2

- une institution prévoit, vu l'état actuel de la planification, de présenter son décompte final au printemps 2013; elle étudie avec le canton concerné des pistes permettant de gagner six mois sur le calendrier des travaux;
- plusieurs raisons expliquent les retards de procédure: oppositions, adaptations faites au projet, report de la garantie de la participation cantonale, consignes de la Confédération (distance par rapport à une conduite de gaz), difficultés d'ordre technique ou organisationnel durant la construction (nappes phréatiques, conditions météorologiques, coordination des travaux avec l'activité de l'institution, etc.)
- les institutions concernées sont sises dans les cantons de Fribourg, de Genève, du Tessin, de Vaud, du Valais et de Zurich.

Si ces institutions ne présentent pas le décompte final relatif à leur projet de construction ou de rénovation d'ici le 31 décembre 2010, elles perdent le droit aux prestations de l'assurance-invalidité garanti par l'Office fédéral des assurances sociales. Les cantons concernés, qui avaient soumis à l'origine les projets à la Confédération, devraient alors trouver une solution au cas par cas.

2.2 Le dispositif proposé

La période transitoire fixée à trois ans par le Parlement (cf. art. 20, let. b, PFCC) s'est révélée trop courte pour les institutions susmentionnées, et ce pour des raisons sur lesquelles les responsables desdites institutions n'ont que peu de prise. Il serait dès lors injuste que ces institutions soient ainsi privées des subventions fédérales, contraintes de restituer les aides qu'elles auraient déjà perçues et obligées de rechercher a posteriori une nouvelle solution de financement avec les cantons.

La commission propose donc de faire passer de trois à cinq ans la période de transition prévue à l'art. 20, let. b, PFCC, ce qui serait suffisant pour 12 des 13 institutions concernées. Par contre, l'institution qui ne pense pas pouvoir présenter son décompte final avant 2013 doit d'ores et déjà considérer, au vu du retard accumulé, qu'elle devra se passer des subventions prévues.

3 Commentaire article par article

3.1 Loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges

Chiffre 1

Art. 20 Droit en matière de subventions

Une disposition transitoire concernant les subventions (art. 20 PFCC) a été créée pour les tâches dont la Confédération s'est retirée dans le cadre de la RPT afin d'éviter une avalanche de demandes au moment de la mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière. L'art. 20, let. a, PFCC prévoit que toute demande d'aide financière ou d'indemnité qui est déposée entre la date de l'entrée en vigueur de la présente disposition et celle de l'entrée en vigueur complète de la nouvelle péréquation financière est examinée en vertu du droit en vigueur au moment de l'engagement. Cette disposition a été mise en vigueur le 1^{er} avril 2005 par l'arrêté du

Conseil fédéral du 3 mars 2005. Les autres dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2008. L'article en question constitue une dérogation provisoire à l'art. 36, let. a, de la loi du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, LSu)².

Par ailleurs, le législateur a établi à l'art. 20, let. b que les prestations financières formellement garanties par la Confédération avant l'entrée en vigueur de la nouvelle péréquation financière pour des projets n'ayant pas encore été mis en œuvre au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi ne sont fournies que si le décompte final relatif au projet réalisé est présenté dans un délai clairement défini de trois ans. Selon le message du 14 novembre 2001 sur la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)³, cette disposition a pour but d'encourager les bénéficiaires de subventions à réaliser rapidement les projets garantis selon l'ancien droit. Le délai choisi de trois ans garantit aux bénéficiaires de subventions le respect du principe de la bonne foi tout en tenant compte des intérêts de la Confédération. Avec l'introduction de la RPT, la Confédération s'est retirée complètement ou en partie du financement de nombreuses tâches dans le cadre du désenchevêtrement des tâches. Elle a cependant augmenté à hauteur du montant des subventions supprimées les contributions volontaires au titre de la péréquation financière au sens strict. En outre, pour les tâches restant assumées conjointement par la Confédération et les cantons, elle a introduit des forfaits et un nouvel instrument sous la forme de conventions-programmes. C'est pourquoi la Confédération a voulu garantir par le biais d'une disposition transitoire que les finances fédérales et par conséquent les nouveaux instruments de financement de la RPT ne soient pas grevés trop longtemps par le financement d'engagements relevant de l'ancien droit.

Selon le délai en vigueur, le décompte final de projets concernés par cette disposition doit être présenté au plus tard à la fin de 2010. L'initiative parlementaire prévoit quant à elle une prolongation de ce délai transitoire de trois à cinq ans. Les décomptes finaux concernés par cette prolongation devraient donc être présentés d'ici à la fin de 2012.

Il convient de souligner qu'une prolongation du délai transitoire ne s'applique pas seulement aux prestations collectives versées par l'AI, mais à toutes les tâches dont la Confédération s'est retirée dans le cadre de la RPT. Cela signifie que la modification de cette disposition porte également sur d'autres engagements relevant de l'ancien droit qui ont été délégués dans le cadre de la RPT. Cependant, selon les connaissances actuelles, d'autres groupes de tâches ne sont pas ou sont peu touchés par la prolongation du délai, car le délai initial de trois ans a pu être respecté dans un grand nombre de cas.

Chiffre II

La loi est sujette au référendum. Si aucun référendum n'a été déposé dans les délais prescrits, elle entre en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2011. Si un référendum aboutit sur cet objet, mais que celui-ci est ensuite approuvé par le peuple, le Conseil fédéral déterminera la date de l'entrée en vigueur. Il faut alors

² RS 616.1

³ FF 2002 2155 2346

s'attendre à ce que la loi entre également en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2011, conformément à la volonté du législateur.

4 Conséquences

4.1 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel

Les subventions pour la construction et les agencements garanties par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) selon l'art. 73, al. 1 et 2, let. b et c, de la loi sur l'assurance-invalidité (LAI) aux 13 institutions (ch. 2.1) qui ne sont pas en mesure de présenter les décomptes finaux dans les délais prévus par l'art. 20, let. b, PFCC (31 décembre 2012) se montent à 23,1 millions. La prolongation du délai aura comme conséquence que cette somme incombera en totalité à l'assurance-invalidité, sans aucune participation de la Confédération et des cantons. Il est vrai que la Confédération et les cantons ont payé en 2008, à fonds perdu, un montant unique de 981 millions (736 millions la Confédération et 245 millions les cantons), selon les modalités transitoires engendrées par la modification de la loi, al. 4 et 5, du 6 octobre 2006 pour les subventions AI de 2007. Ces montants représentaient les subventions approximatives que l'AI aurait eu à verser selon l'ancien droit pour des subventions d'environ 1962 millions. Les approximations de l'OFAS ont été faites sur les subventions des années 2000 à 2006. Elles ont été vérifiées par un bureau de consultants externe et confirmées. A ce jour, il est constaté que ces estimations pour les subventions en faveur de l'exploitation et de la construction étaient bien trop basses. Alors que pour la période de 2000 à 2007 la moyenne annuelle des subventions était de 87,1 millions, elle a passé en 2008 à 134,2 millions et en 2009 à 135,7 millions. 165 millions environ sont en suspens. Cela signifie que les paiements rétroactifs effectifs s'élèveront à près de 2037 millions, soit 75 millions de plus qu'estimé.

Les frais de personnel supplémentaires qui seront générés par la prolongation du délai auprès de l'OFAS, de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) et de la Centrale de compensation (CdC) sont estimés au maximum à 20 % d'un poste de travail (environ 30 000 francs).

Dans d'autres groupes de tâches dont la Confédération s'est retirée complètement ou en partie dans le cadre de la RPT, aucune conséquence n'est attendue au niveau des finances ou du personnel car le délai initial de trois ans a pu être respecté pour la majeure partie des projets. Les créances pouvant découler d'éventuels décomptes finaux supplémentaires seront couvertes par les crédits disponibles.

4.2 Mise en œuvre

Le projet prolonge un délai légal existant. Il ne comprend pas de nouvelles dispositions légales conduisant à de nouvelles tâches d'exécution.

4.3 Autres conséquences

Le projet permet de prolonger la situation actuelle tout en la limitant. Aucune autre conséquence n'est attendue.

5 Relation avec le droit européen

La compatibilité entre la loi et le droit européen a déjà été vérifiée lors de l'adoption de la loi⁴. Il avait alors été constaté que le projet ne posait aucune difficulté de ce point de vue. Cette remarque vaut également pour la prolongation du délai prévue à l'art. 20, let. b de la loi.

6 Bases légales

6.1 Constitutionnalité et légalité

Le projet de modification de la loi se fonde, comme celle-ci, sur les art. 47, 48, 50 et 135 de la Constitution⁵.

Concernant l'entrée en vigueur avec effet rétroactif, il convient de souligner que, selon la doctrine et la pratique (cf. Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3^e édition, Berne 2009, § 24 ch. marg. 26 s., avec d'autres renvois), la mise en vigueur avec effet rétroactif d'une loi est autorisée lorsque la loi même la prescrit, que des motifs pertinent l'exigent, qu'elle est réalisable au niveau des délais et qu'elle n'entraîne pas une forte discrimination. Ces conditions sont remplies si l'effet rétroactif est favorable aux parties concernées et que toutes les parties concernées en profitent de la même manière.

6.2 Délégation de compétences législatives

Le projet de modification de la loi ne comprend pas de nouvelle délégation de compétences législatives.

6.3 Forme de l'acte

Cette loi est édictée sous la forme d'une loi ordinaire, conformément à l'art 164 de la Constitution.

⁴ FF 2002 2155, ch. 9.1

⁵ RS 101