

Subventions pour la construction et l'exploitation de homes, d'ateliers et de centres de jour pour personnes handicapées

Réglementation actuelle: tâche commune, contributions financières de l'AI selon la LAI

Nouvelle réglementation: tâche cantonale régie par la législation cadre de la Confédération (*LIS*: loi fédérale sur les institutions pour l'intégration sociale des personnes invalides), désengagement financier de l'AI

Volume financier: 1149 millions de francs (année 2002, surcroît de charges pour les cantons)

Modification constitutionnelle: nécessaire; nouvel art. 112*b* Cst. et disposition transitoire
teneur de l'art. 112*b* Cst.

Art. 112b Cst. Encouragement de l'intégration des invalides (nouveau)

¹ La Confédération encourage l'intégration des invalides par des prestations en espèces et en nature. Elle peut utiliser à cette fin les ressources financières de l'assurance-invalidité.

² Les cantons encouragent l'intégration des invalides, notamment par des contributions destinées à la construction et à l'exploitation d'institutions visant à leur procurer un logement et un travail.

³ La loi fixe les objectifs, les principes et les critères d'intégration des invalides.

Disposition transitoire de l'art. 197 ch. 4 ad art. 112b

Dès l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral du 3 octobre 2003 concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, les cantons assument les prestations actuelles de l'assurance-invalidité en matière d'institutions, d'ateliers et de homes jusqu'à ce qu'ils disposent de leur propre stratégie approuvée en faveur des invalides, stratégie comportant aussi l'octroi de contributions cantonales aux frais de construction et d'exploitation d'institutions accueillant des résidents hors canton, mais au minimum pendant trois ans.

1. Situation initiale

En vertu de l'art. 73, al. 1 et 2, LAI¹, l'AI alloue des subventions pour la construction, l'agrandissement et la rénovation ainsi que l'exploitation des homes accueillant des invalides pour un séjour momentané ou à demeure. Elle participe aussi aux frais d'ateliers d'occupation permanente et d'institutions qui appliquent des mesures de réadaptation prévues par l'AI.

En vertu de l'art. 100, al. 3 ainsi que de l'art. 106, al. 5, RAI², les subventions de l'AI ne sont allouées «que si une planification cantonale ou intercantonale prouve que les ateliers (...) répondent à un besoin spécifique». Outre la planification des besoins, les cantons fournissent actuellement déjà des prestations considérables dans le domaine des institutions pour personnes invalides. Et certains cantons disposent déjà de projets en faveur des personnes invalides.

2. Nouvelle solution offerte par la RPT

L'AI ne participe plus au financement de la construction et de l'exploitation d'institutions destinées aux personnes invalides. La responsabilité technique et financière de ce domaine est entièrement transférée aux cantons. Les institutions concernées font partie des «institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées» pour lesquelles la Confédération peut obliger les cantons à collaborer en vertu de l'art. 48a, al. 1, Cst.

Afin de garantir un niveau minimal des prestations, les objectifs pour l'intégration, de même que les principes et les critères en la matière figurent dans une loi-cadre de la Confédération (nouvelle loi fédérale sur les institutions destinées à l'intégration sociale des personnes invalides LISI). Il incombe aux cantons d'aménager leur offre de façon qu'elle soit conforme aux objectifs d'intégration formulés comme des normes minimales. Les objectifs fixés par la Confédération dans le domaine de l'intégration sont les suivants:

Plan stratégique

¹ Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité, RS 831.20

² Ordonnance du 17 janvier 1961 sur l'assurance-invalidité, RS 831.201

cantonal: Plan cantonal indiquant au minimum les éléments de l'analyse et de la planification axée sur les besoins, les principes du financement, le mode de coopération avec d'autres cantons ainsi qu'une planification de mise en œuvre.

Procédure: Une commission spécialisée examine les plans stratégiques cantonaux. Le Conseil fédéral approuve lesdits plans et leurs modifications essentielles en se fondant sur l'expertise de ladite commission.

Disposition transitoire: A l'entrée en vigueur de la RPT, les prestations actuelles continueront d'être allouées selon les règles en place et le système de calcul actuel jusqu'à ce que les cantons disposent de leur propre plan stratégique, approuvé par la Confédération, mais au minimum pendant trois ans.

Voies de recours: Le Conseil fédéral a promis aux Chambres de prévoir dans la loi des voies de recours allant jusqu'au Tribunal fédéral. Ces voies de recours sont liées à une formulation de la loi-cadre (LIS) ouvrant la voie à un contrôle judiciaire, un recours ne pouvant être fondé sur le seul plan stratégique cantonal. Le projet de loi prévoit donc notamment que, si une personne invalide ne trouve pas une place correspondant à son handicap dans une institution reconnue de son canton de domicile, ce canton est tenu de participer financièrement aux coûts du séjour dans une autre institution qui satisfasse à ces critères et principes. Ce droit peut être revendiqué jusque devant le Tribunal fédéral.

En outre, les organisations actives à l'échelon suisse ou intercantonal qui défendent les intérêts des personnes invalides et qui existent depuis au moins dix ans peuvent recourir contre la reconnaissance d'une institution.

Le renforcement de la collaboration intercantonale dispose déjà d'un instrument adéquat, à savoir la Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS). La procédure d'adhésion à la CIIS est en cours dans les cantons.

L'AI continue cependant à financer les mesures de réadaptation individuelles selon les art. 15 à 17 LAI.

Comme il s'agit d'une mesure individuelle de l'AI, la Confédération conserve la responsabilité de la réadaptation professionnelle. Cela n'entraîne aucun problème pour les établissements de réadaptation entièrement financés par le tarif AI. Mais beaucoup d'institutions offrent des places de travail aussi bien que de réadaptation; ces dernières sont financées par l'AI tandis que les places de travail dépendent des cantons. Il sera possible d'assurer la compatibilité des exigences qualitatives de l'AI pour les places de réadaptation avec celles

des cantons pour les ateliers protégés, en donnant des instructions (comptabilité analytique, enregistrement des prestations). Cela nécessitera une collaboration et une coordination étroites entre la Confédération et les cantons.

3. Questions/Objections fréquentes

Question/Objection

«Les organisations de défense des personnes invalides craignent un démantèlement brutal et un éparpillement arbitraire des prestations.»

Notre réponse

Les cantons ont le mandat constitutionnel de s'acquitter des tâches leur ayant été confiées dans le domaine des prestations collectives de l'AI. Ils sont d'ores et déjà compétents pour la planification des besoins et fournissent des prestations financières considérables à ce titre. Ils continueront à l'avenir d'assumer leur responsabilité sociale. La loi-cadre que la Confédération va adopter servira à faire respecter certaines normes minimales uniformes.

Sous le régime de la RPT, les prestations individuelles de l'AI continueront à être accordées sur la base de critères identiques dans toute la Suisse.

Question/Objection

«En votant pour le projet de RPT, je donne carte blanche au Conseil fédéral.»

Notre réponse:

Le 28 novembre 2004, jour de la votation populaire obligatoire sur la RPT, ayant pour objet les modifications constitutionnelles nécessaires, la consultation sur le deuxième message relatif à la RPT aura déjà commencé. Les citoyennes et les citoyens sauront ainsi comment se présente la législation d'exécution. Le Parlement se prononcera ensuite définitivement sur la mise en œuvre législative des modifications constitutionnelles. Tel est notamment le cas, dans le secteur des assurances sociales, de la loi-cadre sur les institutions pour l'intégration sociale des personnes invalides (LIS).

Question/Objection

«Sur le plan financier, les "prestations collectives" au sens des art. 19 et 73 LAI représentent l'essentiel du désenchevêtrement des tâches inhérent à la RPT.»

Notre réponse:

Dans le domaine des prestations collectives de l'AI, le solde du désenchevêtrement à la charge des cantons avoisine 1891 millions de francs (moyenne des années 2001/2002). La Confédération assume en contrepartie des charges supplémentaires de 2273 millions de francs dans le domaine des prestations individuelles de l'AVS et de l'AI, et de 221 millions de francs pour les prestations complémentaires. Les cantons bénéficient ainsi d'une réduction de charges, en dépit de l'ampleur du désenchevêtrement des tâches inhérent à la RPT. Sans tenir compte de la réduction des primes dans la LAMal, les groupes de tâches AVS, AI et PC se soldent par 437 millions de francs de charges en moins.

Question/Objection

«Les représentants des personnes invalides craignent surtout que les ressources mises à la libre disposition des cantons leur échappent et servent à financer d'autres dépenses étatiques, voire même des baisses d'impôts.»

Notre réponse:

Les cantons ont le mandat constitutionnel de s'acquitter des tâches leur ayant été confiées dans le domaine des prestations collectives de l'AI. Par conséquent, les «moyens non affectés» devront servir en premier lieu au financement des tâches qui relèvent désormais de la responsabilité des cantons. Il est vrai qu'un objectif déclaré de la RPT consiste à accroître la marge de manœuvre financière des cantons. Ceux-ci ne seront plus astreints à financer certains objets (dépenses affectées), et la liberté gagnée leur permettra d'établir des priorités dans les divers groupes de tâches. Mais politiquement parlant, aucun canton ne pourra se permettre de tailler unilatéralement dans les dépenses sociales.

Question/Objection

«De nombreux cantons aux finances précaires sont tentés aujourd'hui de déléguer certaines tâches aux communes, au nom du principe du «pollueur payeur». Le risque existe que l'on procède ainsi avec les personnes ayant des obligations d'assistance. Dans les communes financièrement faibles, les proches seraient par exemple davantage mis à contribution.»

Notre réponse:

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches ne pourra déployer tout son potentiel d'efficacité que si les cantons instaurent des systèmes péréquatifs similaires quant à leur conception et à leur fonctionnement. Le principe de subsidiarité et celui de l'équivalence fiscale doivent donc aussi contribuer à des transferts au sein des cantons, afin que les tâches soient toujours accomplies à l'échelon s'y prêtant le mieux. Ainsi la cantonalisation des tâches n'aboutira pas à un transfert de charges aux communes (communalisation) sans ressources financières suffisantes.

En vertu de la loi-cadre sur les institutions pour l'intégration sociale des personnes invalides (LISI), les cantons doivent en outre veiller à ce qu'aucune personne invalide ne tombe à la charge de l'aide sociale en raison de son séjour dans une institution.

Question/Objection

«Les frais facturés et l'offre de prestations des institutions varient d'un canton à l'autre. Il s'ensuit que la liberté d'établissement n'est plus garantie aux parents d'enfants invalides.»

Notre réponse:

La RPT ne restreint pas le choix du lieu de résidence ou de travail. Et comme une collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges peut être imposée aux cantons dans le domaine des institutions d'intégration et de prise en charge des personnes invalides, la liberté d'établissement de ces personnes est sauvegardée.

Question/Objection

«On ne peut plus être certain qu'une personne invalide recevra les soins nécessaires.»

Notre réponse:

A l'instar de la Confédération, les cantons ont des obligations vis-à-vis de leurs ressortissants, et de plus ils sont comparativement plus proches de leurs problèmes. Aucun canton ne pourra donc se permettre d'ignorer les demandes légitimes des personnes invalides. Pour mémoire, la cantonalisation du financement et de l'organisation des maisons de retraite, mise en place dans les années 1980 au titre du désenchevêtrement des tâches, n'a pas mis en péril l'infrastructure destinée aux personnes âgées. En outre, les cantons sont tenus par la Constitution de s'acquitter des tâches inscrites dans la RPT. Selon la loi cadre sur les institutions pour l'intégration sociale des personnes invalides (LISI), chaque canton est tenu de garantir une offre adéquate d'institutions.