

DProjet « Désenchevêtrement 27 »

Rapport d'évaluation du groupe de travail

Membres: OFAS, AFF, CDAS, Représentants spécialisés des cantons de Bâle-Ville, Lucerne et du Tessin, représentant financier du canton de Thurgovie

Groupe de tâches « Subventions aux organisations privées d'aide à la vieillesse et aux invalides »

1. Situation actuelle

La Confédération, les cantons et, dans certains cas, les communes versent des aides financières à des organisations privées d'aide à la vieillesse et aux invalides. Le présent rapport traite uniquement des contributions versées à des organisations privées conformément à l'art. 112c de la Constitution fédérale.

Les autres tâches du domaine de l'aide à la vieillesse et aux invalides prises en charge par les cantons et la Confédération ne font pas partie du rapport, mais il en est fait cas lorsque cela est nécessaire à la compréhension. Compte tenu du manque de données sur les contributions des cantons et des communes, le rapport se concentre sur les bénéficiaires de subventions, en l'occurrence les organisations qui touchent un financement de la Confédération provenant de l'AVS et de l'AI. Par conséquent, une partie importante des contributions des cantons et des communes versées aux organisations d'aide à la vieillesse et aux invalides, généralement financées par les recettes fiscales, ne figure pas dans le rapport.

1.1. Compétence normative

Les compétences actuelles ont été définies dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) entrée en vigueur en 2008.

Les **cantons** pourvoient à l'aide à domicile et aux soins à domicile en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées (art. 112c, al. 1, Cst.). À cette fin, ils reconnaissent les organisations locales et régionales d'aide et de soins à domicile, participent au financement des coûts des soins et soutiennent les prestations d'accompagnement et d'aide centré sur la personne ou sur l'offre. Il s'agit d'un mandat

de services, mais les cantons sont en principe libres de choisir la manière dont ils l'accomplissent. En vertu de ce mandat et de leur compétence normative, les cantons ont créé ces dernières années des bases légales pour le financement de la prise en charge à domicile des adultes handicapés (prestations ambulatoires).

En revanche, l'art. 112c, al. 2, Cst. prévoit un mandat d'encouragement. La **Confédération** soutient de manière subsidiaire les efforts déployés à l'échelle nationale en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées, en particulier dans les domaines suivants :

- aide à la vieillesse : l'art. 101^{bis} LAVS permet l'allocation de subventions aux institutions actives à l'échelle nationale pour le conseil, l'assistance, les cours et les tâches de coordination et de développement en faveur des personnes âgées ainsi que la formation continue du personnel auxiliaire
- aide aux invalides : l'art. 74 LAI prévoit l'allocation de subventions aux organisations faïtières actives à l'échelle nationale ou dans une région linguistique pour le conseil, l'aide, les cours, ainsi que les prestations de soutien et d'encouragement à l'intégration des invalides

Outre ces aides financées par l'AVS et l'AI, la Confédération verse également des contributions à d'autres organisations du domaine social, par exemple en vertu de la loi sur l'égalité pour les personnes handicapées ou de la loi sur les allocations familiales.

1.2. Modalités actuelles de l'accomplissement des tâches

L'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées au sens de l'art. 112c, al. 1, Cst. comprend les mesures visant à aider les bénéficiaires à mener une vie autonome et indépendante, et notamment à rester chez eux. Les subventions prévues à l'art. 112c, al. 2, Cst. en faveur des organisations actives à l'échelle nationale ou dans une région linguistique ont pour but de créer une offre comparable en matière de soutien et de conseil pour les groupes cibles concernés.

La **Confédération** verse ainsi des aides financières à des organisations privées d'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées en utilisant les fonds de l'AVS et de l'AI (ch. 1.3). L'objectif est de fournir une offre de base en matière de conseil, de cours et d'engagement bénévole en Suisse. Le Conseil fédéral a la compétence pour fixer les montants maximaux de ces aides. La LAI et la LAVS régissent les conditions d'octroi, sur lesquelles l'OFAS se base pour conclure des contrats d'une durée maximale de quatre ans avec les associations faïtières et les organisations actives à l'échelle nationale ou dans une région linguistique. Actuellement, neuf organisations¹ bénéficient de subventions dans le domaine de l'*aide à la vieillesse*. Les prestations des antennes cantonales de trois organisations (Pro Senectute Suisse, Croix-Rouge suisse et Alzheimer Suisse) sont également soutenues financièrement via leur organisation nationale. Les cantons et les communes les cofinancent en partie. S'agissant de l'*aide*

¹ Pro Senectute Suisse, Croix-Rouge suisse, Aide et soins à domicile Suisse, Artiset, Alzheimer Suisse, Parkinson Suisse, Conseil suisse des aînés, GERONTOLOGIE CH, Centre de compétence national Vieillesse sans violence.

aux personnes invalides, l'OFAS a conclu des contrats portant sur l'octroi d'aides financières avec 45 organisations faitières. Celles-ci peuvent à leur tour en établir avec d'autres organisations d'aide aux personnes handicapées, par ex. avec des antennes régionales ou locales (sous-contrats). Le tableau 1 donne un aperçu des aides financières accordées par la Confédération selon la source de financement et le type de prestation.

En vertu de leur compétence de premier ressort, les **cantons** peuvent soutenir les organisations actives au niveau local et régional dans le cadre de leur politique d'aide à la vieillesse et aux invalides. Ces prestations varient considérablement tant en ce qui concerne le type d'aide que la pratique en matière de subventions, et ne profitent souvent pas uniquement aux bénéficiaires de rentes AI et AVS. Ces différences cantonales se manifestent dans le contenu de l'aide à la vieillesse et aux invalides, dans son étendue et dans la répartition des compétences. Au lieu d'un financement axé sur l'objet accordé aux organisations, les cantons ont particulièrement encouragé ces dernières années les offres ambulatoires destinées aux personnes handicapées dans le domaine du logement. S'appuyant notamment sur la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, la plupart des cantons tendent vers une approche axée sur les besoins, l'autodétermination et la liberté de choix. De nouveaux modèles de financement sont parallèlement utilisés (par ex. en fonction des besoins individuels en matière de prise en charge ou davantage basés sur un financement centré sur la personne). Avec cette approche, la délimitation entre l'AI et l'AVS est supprimée. Plusieurs cantons ont créé de nouvelles bases juridiques à cet effet et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) a adopté des recommandations. L'harmonisation des prestations dans les domaines du conseil, des loisirs et de la formation au sens de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées n'a jusqu'à présent pas constitué une priorité politique pour les cantons.

En parallèle aux subventions étatiques, les **organisations** apportent aussi une contribution importante. Selon l'offre, il peut s'agir de revenus provenant de dons ou de la facturation des services aux utilisateurs.

Affaires en cours :

Diverses interventions parlementaires ainsi que l'initiative pour l'inclusion traitent de différents aspects du conseil, de l'accompagnement et de la prise en charge des personnes âgées et des personnes handicapées. Toutefois, ni les interventions ni l'initiative ne remettent en cause la répartition actuelle des compétences entre la Confédération et les cantons. L'initiative pour l'inclusion vise à garantir l'égalité de droit et de fait pour les personnes en situation de handicap dans tous les domaines de la vie, en ce qui concerne le choix du lieu de résidence et du type du logement notamment. Pour atteindre cet objectif, elle revendique le droit à l'assistance personnelle et technique nécessaires. Le Conseil fédéral entend soumettre au Parlement un contre-projet indirect.

Tableau 1 : *Aperçu sommaire des prestations financées par la Confédération (état en 2024).*
Source : Office fédéral des assurances sociales (OFAS), informations internes.

Prestation	Financement via l'AVS (en millions de CHF)	Financement via l'AI (en millions de CHF)	Description
Conseil social	30.3	67.8	Conseil social en principe gratuit pour tous les bénéficiaires de rentes AVS et les personnes bénéficiant d'une mesure AI ou leurs proches.
Conseil en matière de construction	0	0.5	Prestation de base disponible dans toute la Suisse qui promeut la construction sans obstacles des bâtiments publics et privés. Il s'agit de conseils techniques prodigués par des spécialistes du bâtiment à des institutions et des autorités sur des questions liées au logement et à la construction. C'est dans ce domaine que la participation des cantons au financement est la moins importante.
Conseil juridique	0	3	Conseil en principe gratuit dans toute la Suisse sur les prestations des assurances sociales (art. 27 LPGa). Conseil juridique sur des questions individuelles par des spécialistes du droit.
Logement adapté avec accompagnement	0	5.1	Prestation de base disponible dans toute la Suisse visant à permettre aux bénéficiaires de vivre de manière autonome.
Mise en relation avec les services d'accompagnement	0	1.5	Soutien en principe gratuit aux assurés bénéficiant de mesures AI dans la recherche d'un accompagnement adapté, élément central pour leur autonomie. Mise en relation avec les services d'accompagnement et coordination des interventions pour soulager les proches.
Médias & publications	0	18.4	Accès (gratuit) aux médias et à l'information pour mener une vie autonome et participer à la société.
Cours	5.1	32.9	Offre de cours disponible dans toute la Suisse pour préserver l'autonomie et l'indépendance des personnes âgées et des personnes handicapées.

Coordination et développement	18.1	19.3	Disposition introduite dans le cadre de la RPT en 2008 afin de renforcer les tâches de coordination nationales et le développement des offres.
Lieux de rencontre	0	4.1	Offres de lieux de rencontre dans toute la Suisse pour favoriser les contacts sociaux et préserver l'autonomie et l'indépendance des assurés bénéficiant de mesures AI.
Accompagnement/ activité	15.2	0	Service de transport de la Croix-Rouge suisse et autres prestations pour les bénéficiaires de rentes AVS afin qu'ils puissent vivre le plus longtemps possible à domicile.
Formation continue du personnel auxiliaire	2.9	0	Cours pour personnel auxiliaire proposés par la Croix-Rouge suisse. Dans le cadre de la RPT 2008, le législateur a souhaité que la Confédération continue de financer ces formations.

1.3. Financement

Les **aides financières versées par la Confédération** aux organisations privées d'aide aux personnes âgées et aux personnes invalides sont dispensées par l'AVS et l'AI. Les prestations sont financées solidairement par les assurés, les employeurs, la Confédération et d'autres sources de financement de l'AVS et de l'AI.

Ces subventions ne sont donc pas inscrites au budget fédéral. Le législateur a délégué au Conseil fédéral la compétence d'en fixer le montant maximal. Actuellement, ces contributions s'élèvent à **226 millions de francs par an (2024)** :

- Les aides financières versées par la Confédération aux organisations privées d'aide aux personnes âgées (art. 101^{bis} LAVS) s'élèvent à environ 72 millions de francs par an. Ce montant est financé par l'AVS et versé aux neuf organisations qui ont conclu un contrat de quatre ans avec l'OFAS. La part fédérale aux dépenses de l'AVS s'élève à 20,2 % (conformément à l'art. 103 LAVS).
- Les aides financières versées par la Confédération aux organisations privées d'aide aux invalides (art. 74 LAI) s'élèvent à environ 154 millions de francs par an. Sur ce montant, environ 134 millions de francs sont financés par l'AI et 20 millions par l'AVS. Cette dernière subventionne les prestations fournies aux personnes qui, après avoir atteint l'âge de référence de l'AVS, sont atteintes dans leur santé. L'AVS prend en charge ces prestations, car les personnes concernées n'ont pas droit à l'AI.

Il n'existe pas de relevé des aides financières accordées par les cantons et les communes dans le domaine de l'aide aux personnes âgées. S'agissant de l'aide aux personnes handicapées, seul un relevé incomplet et non systématique a été effectué dans certains cantons (sans les communes). On ne dispose d'informations sur le financement des cantons ou de la Confédération que pour des prestations spécifiques.

L'examen des contrats conclus entre l'OFAS et les organisations² a permis de déterminer que la Confédération finance par exemple environ 63 % des coûts liés au conseil social des organisations en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS. La part des cantons/communes s'élève à environ 20 %. Pour ce qui est des cours, la Confédération prend en charge environ 22 % des coûts des organisations. La part des cantons et des communes se monte à 12 %. Selon les informations disponibles, le groupe de travail a élaboré des estimations indicatives des contributions des cantons aux organisations qui sont également soutenues par la Confédération en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS ou de l'art. 74 LAI.

À supposer que les aides financières de la Confédération s'élèvent à environ 50 % des coûts totaux et que les organisations contribuent à hauteur de 35 %, la part moyenne de financement des cantons et des communes se monterait à 15 %. Le **soutien des cantons** et des communes atteindrait ainsi environ **70 millions** de francs par an. Ce volume indicatif doit être considéré **avec beaucoup de prudence**. En effet, cette estimation ne représente qu'une petite partie de leurs prestations dans les domaines de la vieillesse et du handicap, car ils en proposent de nombreuses autres et soutiennent plusieurs organisations.

Les chiffres à disposition témoignent d'un enchevêtrement entre ces deux domaines d'encouragement, qui dépasse largement la relation entre la Confédération et les cantons :

- a) Il faut partir du principe que les organisations apportent des contributions importantes sous forme de fonds propres (dons ou revenus provenant de la facturation des services aux utilisateurs).
- b) Selon le canton, les prestations d'aide à la vieillesse sont liées à d'autres prestations destinées aux personnes handicapées/bénéficiaires de l'AI et aux bénéficiaires de rentes AVS conformément à la LAVS.
- c) Dans certains cantons, l'aide à la vieillesse est une tâche communale, ce qui signifie que ce sont les communes qui subventionnent les organisations.

1.4. Défis

En introduction, il convient de souligner que ce domaine est déjà largement désenchevêtré. En vertu de l'art. 112c de la Constitution fédérale, les compétences de la Confédération et des cantons sont clairement délimitées et le financement proposé correspond à cette répartition. Ainsi, avec l'organisation actuelle des compétences et du financement, le principe de l'équivalence fiscale est largement respecté puisque la prise de décision et le financement reviennent à la même instance.

Les cantons soutiennent souvent les mêmes organisations que la Confédération, soit de manière complémentaire, soit en finançant d'autres prestations. À cet égard, la coordination entre la Confédération et les cantons peut, dans certains cas, représenter un défi. Il est donc capital de savoir, dans ce cas de figure, quelles prestations sont prises en charge par qui et dans quelle mesure, puisque les doubles financements

² Source : Office fédéral des assurances sociales (OFAS), informations internes.

doivent être évités. Il est difficile de donner des indications générales quant à l'existence d'un double financement, car les différences entre les cantons ne permettent pas de s'exprimer sur le degré de subsidiarité. Il n'est donc pas exclu que la Confédération et les cantons/communes cofinancent des prestations différentes, mais comparables dans leur effet. La question de l'efficacité peut se poser lorsque certaines tâches sont exécutées plusieurs fois (rapports, controlling, surveillance, développement de stratégies, contrats, etc.).

Ces dernières années, en raison de l'évolution démographique (aide aux personnes âgées) et de la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, la demande de services de conseil spécialisés a, selon les rapports annuels des organisations, fortement augmenté (notamment dans le domaine de l'aide aux personnes handicapées), sans que le volume des aides financières fédérales suive cette évolution. Partant, certains cantons ont donc augmenté leurs subventions en faveur de ces prestations, menant à un « enchevêtrement pratique » dans ce domaine.

La planification et le pilotage de l'offre s'en trouvent complexifiés, d'autant que la préservation de certains acquis peut freiner une affectation optimale des ressources. Ainsi, en raison du plafonnement des aides financières par la Confédération, les nouvelles offres sont en pratique financées par les cantons (et les communes). Bien qu'il ne soit pas possible pour le moment de réaffecter les ressources disponibles, des efforts sont actuellement déployés pour adapter l'ordonnance correspondante afin de remédier à cette situation.

Avec la réglementation actuellement en vigueur, le législateur avait pour objectif de financer les prestations à l'échelle nationale par le biais de la Confédération afin de garantir une certaine homogénéité. Les politiques cantonales en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées garantissent généralement une offre de qualité adaptée aux besoins dans un contexte démographique et financier exigeant. Cependant, en raison des structures fédéralistes prévues, les pratiques cantonales varient naturellement, les cantons adaptant leur engagement en fonction de leurs capacités et besoins locaux. Cette diversité et le manque partiel de concertation préalable entre les acteurs compliquent le développement et la mise en œuvre de stratégies à large échelle, ce qui peut fragmenter l'impact des subventions.

Force est de constater que différentes mesures ont déjà été prises pour renforcer la coordination entre les cantons et la Confédération, notamment la création de commissions dans le domaine de l'âge et du handicap. En outre, le Parlement a chargé le Conseil fédéral de réexaminer sa stratégie en matière de politique de la vieillesse. Dans le cadre de l'orientation stratégique commune en matière de politique du handicap pour la période 2023-2026, le Conseil fédéral et les cantons ont fait du programme « Logement » l'un des quatre programmes prioritaires.

De manière générale se pose la question de la pertinence du financement par la Confédération de quelques prestations résiduelles orientées sur la personne alors que les cantons financent et règlent la plupart des prestations de ce genre, dont l'aide et les soins à domicile dans le domaine de la vieillesse. Par ailleurs, les mesures favorisant le maintien à domicile contribuent à réduire les admissions en institutions spécialisées ou dans les homes, ce qui a un effet positif sur les cantons concernant le financement des

offres de soins et d'accompagnement. Cependant, en confiant à ces derniers l'aménagement des conditions de vie des personnes handicapées et âgées, la question de l'égalité de traitement à l'échelle nationale se poserait inévitablement, comme c'est la plupart du temps le cas avec les solutions décentralisées.

2. Variantes possibles

Quatre variantes de désenchevêtrement ont été retenues pour l'examen : centralisation (ch. 2.1), décentralisation (ch. 2.2), désenchevêtrement partiel en fonction des prestations financées (ch. 2.3) et définition d'une tâche commune avec des conventions-programmes (ch. 2.4).

2.1. Centralisation

2.1.1. Orientation

Cette variante propose de centraliser les subventions destinées aux organisations privées d'aide à la vieillesse et aux invalides. Il convient de rappeler que les cantons ne sont actuellement pas tenus de les soutenir. Ils sont en outre libres d'accomplir eux-mêmes les tâches prévues à l'art. 112c, al. 1, Cst. ou de confier des mandats de prestations à des tiers. Les cantons peuvent proposer d'autres offres sur une base volontaire ou en fonction de leur base légale. Ce domaine est donc déjà largement désenchevêtré. Partant, la centralisation proposée porte sur les modifications à apporter afin que les cantons ne soient plus (contraints) d'intervenir.

Il serait nécessaire de clarifier la participation actuelle *globale* des cantons et des communes aux prestations concernées avant de mener une véritable centralisation à l'échelle de toute la Suisse ou de tous les cantons. Or, ces informations ne sont pas disponibles à l'heure actuelle et les obtenir serait coûteux. Cet examen n'aurait donc lieu que dans un second temps.

Avec cette variante, une **nouvelle tâche fédérale** serait introduite à la place du soutien prévu à l'art. 112c, al. 2, Cst. La Confédération serait alors chargée de veiller à ce que les offres actuelles de **conseil social, de conseil en matière de construction, de conseil juridique, de logement adapté, de mise en relation avec des services d'accompagnement, de médias et de publications, de cours, de coordination et de développement, de lieux de rencontre, d'accompagnement/d'activité, de formation continue et de soins** soient proposées dans toute la Suisse et que les **besoins soient couverts**. Pour des raisons d'intelligibilité, on part du principe que le catalogue des prestations d'aide à la vieillesse et aux invalides serait le même que celui présenté ci-dessus. Les thèmes sont donc particulièrement variés et, pour chacun d'entre eux, le contenu des prestations devrait être clairement défini et délimité.

En lien avec le renforcement et l'élargissement de la compétence de la Confédération, en lieu et place des aides financières qu'elle alloue actuellement, la Confédération

octroierait nouvellement des **indemnités aux organisations**. Ces indemnités permettraient de compenser les charges supportées par les cantons ainsi que par les organisations dans l'accomplissement de tâches dorénavant dévolues entièrement à la Confédération.

Pour accomplir cette nouvelle tâche, la Confédération chargerait directement certaines organisations d'aide à la vieillesse et aux invalides d'évaluer les besoins et de garantir une offre suffisante dans toute la Suisse. Il serait également envisageable de créer une nouvelle unité administrative décentralisée à laquelle la Confédération déléguerait ces tâches. Toutefois, compte tenu du nombre élevé d'organisations nationales et régionales, il faudrait a priori y renoncer.

Si cette variante était choisie, le **cercle des bénéficiaires finaux** serait le même qu'aujourd'hui, à savoir **les personnes assurées ayant droit à des prestations en vertu de la LAI ou la LAVS**. En cas de retrait des cantons, il serait possible que des prestations destinées aux personnes ne faisant pas partie de ce groupe cible ne soient plus prises en charge. Cela dépendrait de la manière dont les cantons maintiendraient ces prestations.

Avec cette variante, l'AVS et l'AI (et indirectement la Confédération, voir ch. 2.1.3) prendraient en charge les coûts nécessaires pour garantir cette offre. L'objectif de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT 2008), qui visait à garantir une offre uniforme dans toute la Suisse en maintenant le financement actuel, serait ainsi atteint.

Plusieurs points devraient toutefois être clarifiés dans un second temps. Il conviendrait notamment de déterminer quelles offres seraient couvertes par ce mandat, quelle serait leur étendue et comment les concevoir. Il serait également nécessaire d'examiner de manière approfondie les questions relatives aux éventuels droits légaux et à l'évaluation des besoins, tout comme la question des compétences cantonales. Il faudrait en outre décider si la Confédération doit garantir un mandat de prestations pour certaines prestations et, le cas échéant, la façon dont cela doit être réglementé.

2.1.2. Nécessité de légiférer

Constitution fédérale

Pour fixer dans la loi cette nouvelle tâche fédérale, il faudrait compléter l'art. 112c Cst. D'autres dispositions devraient éventuellement être adaptées en fonction du contenu des prestations.

Législation fédérale

La nouvelle tâche fédérale devrait être réglementée de manière exhaustive au niveau de la loi. Pour ce faire, la LAVS et la LAI (notamment l'art. 101^{bis} LAVS et l'art. 74 LAI) pourraient être modifiées ; il serait également possible de créer une nouvelle base légale spécifique.

Autres bases légales

Il pourrait être nécessaire d'adapter d'autres dispositions du droit fédéral et des textes juridiques cantonaux qui prévoient des aides financières des cantons aux organisations privées d'aide à la vieillesse et aux invalides.

2.1.3. Conséquences financières

Cette variante suppose un **financement intégral par l'AVS et l'AI**. Cela correspondrait à la volonté actuelle du législateur d'harmoniser les prestations des assurances à l'échelle nationale pour un groupe cible inchangé.

L'AVS et l'AI seraient ainsi **davantage sollicitées**, mais dans une mesure difficile à déterminer, car les informations sur les contributions des cantons et sur les fonds tiers dont disposent les organisations sont limitées. On ignore également quels cantons étendent leurs prestations à un groupe cible plus large que celui prévu par les deux assurances. **La Confédération** serait aussi **davantage mise à contribution**, mais seulement à hauteur de 20,2 % de la charge supplémentaire de l'AVS³. En revanche, les cantons seraient **déchargés** d'un montant similaire au surcoût supporté par l'AVS et l'AI. Il conviendrait d'examiner dans quelle mesure les transferts de coûts pourraient être **compensés** via le **bilan global** neutre du projet Désenchevêtement 27.

Obtenir les informations afférentes serait très coûteux, raison pour laquelle le présent rapport renonce à toute estimation. Si cette variante de désenchevêtement venait à être sélectionnée, les données nécessaires seraient collectées.

Il est techniquement et légalement possible d'avoir recours à un financement supplémentaire par l'AVS et l'AI (ces dernières assument déjà les aides financières actuellement versées par la Confédération). La question de savoir si cela serait souhaitable relève toutefois du domaine politique et dépendra probablement du montant (actuellement inconnu) de la contribution. Si cette possibilité n'était pas retenue, le coût total pourrait également être pris en charge par la Confédération. Aujourd'hui, l'art. 112, al. 2, Cst. l'autorise à utiliser les ressources de l'AI et de l'AVS. Elle serait toutefois également libre d'utiliser des fonds provenant du budget fédéral général.

Avec cette variante, les pouvoirs publics **renonceraient à d'importants fonds de tiers**. La suppression des parts des cantons, ainsi que les coûts actuellement couverts par les fonds des organisations, qu'il faudrait substituer, constitueraient une charge supplémentaire pour les deux assurances. Cette situation résulterait de l'octroi d'indemnités en lieu et place des aides financières (ces aides supposent des efforts personnels raisonnablement exigibles de la part des bénéficiaires, contrairement aux indemnités).

³ Conformément à l'art. 103 LAVS. S'agissant de l'AI, la contribution de la Confédération dépend du taux de variation des recettes de la TVA (art. 78 LAI). La charge supplémentaire que devrait assumer l'AI n'aurait donc aucune influence sur la contribution de la Confédération.

2.1.4. Appréciation

L'évaluation proposée ci-dessous est effectuée par rapport au statu quo.

Subsidiarité

La centralisation entraîne de manière générale un affaiblissement du principe de subsidiarité. Bien que cette solution permette de garantir un accès équitable aux prestations dans toute la Suisse, ce qui améliorerait la subsidiarité, la Confédération reprendrait des tâches que les cantons accomplissent déjà efficacement, alors qu'ils disposent d'une meilleure connaissance des besoins locaux. La perte de flexibilité régionale et la disparition de la capacité d'adaptation aux réalités cantonales en feraient une solution peu conforme au fédéralisme.

Équivalence fiscale

L'équivalence entre le niveau de décision et celui du financement est déjà respectée avec la solution actuelle. Avec la variante de centralisation proposée, elle le serait tout autant car la Confédération continuerait de financer et décider seule les prestations, même si leur champ venait à être élargi. Ainsi, cette solution est neutre du point de vue de l'équivalence fiscale.

Efficiences

L'effet sur l'efficacité est partagé. Une gestion par la Confédération d'un domaine aussi diversifié et fortement ancré localement pourrait alourdir la bureaucratie et rallonger les processus décisionnels. Dans un premier temps, la mise en œuvre et le transfert à la Confédération pourraient s'avérer complexes, en particulier compte tenu du fait qu'il n'est pas possible d'établir actuellement un aperçu de l'ensemble des prestations financées par les cantons. Toutefois, avec un seul acteur qui gère l'ensemble des contributions, des effets d'échelles pourraient résulter et d'éventuels doublons pourraient être supprimés. Un financement par la Confédération pourrait également accroître l'efficacité, car il ne serait plus nécessaire de coordonner les contributions cantonales, ce qui allégerait la charge administrative des cantons et simplifierait la mise en œuvre des contrats de prestations.

Efficacité

La centralisation éloignerait la prise de décision des bénéficiaires et compliquerait la coordination avec les autres prestations cantonales. Il existe un risque que les offres ne soient plus adaptées aux besoins concrets, particulièrement dans les domaines de la proximité (conseil, accompagnement, soins à domicile). Cependant, l'absence d'une vision claire des prestations cantonales actuelles crée une incertitude sur la répartition réelle des coûts et des bénéfices. En outre, on ignore si les prestations destinées aux personnes qui ne font pas partie du groupe cible de la LAVS et de la LAI continueraient d'être soutenues.

Réduction des incitations négatives

La centralisation pourrait engendrer de nouvelles incitations négatives. D'une part, pour les cantons car ils restent responsables des soins, de l'accompagnement et du soutien aux personnes âgées et en situation de handicap. D'autre part, en cessant d'allouer des

aides financières et en octroyant nouvellement des indemnités aux organisations, ces dernières n'auraient plus d'incitations à garantir une partie du financement de leur activité ou à offrir leurs prestations de manière efficace et économe. La disparition des contributions cantonales et du cofinancement par d'autres tiers réduirait aussi l'incitation à la performance et à l'innovation.

Appréciation globale

Cette variante nécessiterait de nombreuses clarifications quant à la conception et à l'étendue de la nouvelle tâche fédérale. Les répercussions sur l'accomplissement des tâches de la Confédération et les conséquences financières sont donc très incertaines.

De manière générale, la centralisation proposée comporte a priori d'importants risques en termes d'efficacité et génère de nouvelles incitations négatives. Si une meilleure uniformité des prestations au niveau national est attendue, il convient de ne pas sous-estimer la perte d'efficacité ainsi que la disparition des avantages liés à des prises de décisions de proximité adaptée aux besoins locaux.

2.2. Décentralisation

2.2.1. Orientation

Cette variante prévoit une décentralisation complète des subventions destinées aux organisations privées d'aide à la vieillesse et aux invalides. La Confédération renoncerait à leur accorder des aides financières. Cette tâche relèverait de la **seule compétence des cantons**, qui assumeraient également l'intégralité du financement.

Puisqu'il ne s'agit pas d'une tâche d'exécution, les cantons ne seraient pas tenus de remplacer à l'identique les prestations fournies auparavant par la Confédération. Ils disposeraient d'une marge de manœuvre considérable tant en ce qui concerne l'étendue de leurs prestations financières que le choix des organisations qu'ils souhaiteraient soutenir.

2.2.2. Nécessité de légiférer

Constitution fédérale

L'art. 112c, al. 2, Cst. serait supprimé.

L'art. 112c, al. 1, Cst. pourrait rester inchangé. Il définit déjà la compétence des cantons en matière d'aide et de soins à domicile aux personnes âgées et aux personnes handicapées.

Législation fédérale

Au niveau de la loi (LAVS et LAI) et de l'ordonnance, certaines dispositions devraient être abrogées. La LAI prévoit actuellement une obligation pour la Confédération (art. 74 « L'assurance alloue... »), la LAVS une compétence (art. 101^{bis} « L'assurance peut... »).

Législations cantonales

Les soins et l'accompagnement à domicile des personnes âgées et handicapées relèvent actuellement de la compétence des cantons. Tous devraient donc déjà disposer de bases légales générales. Il sera toutefois nécessaire de les compléter, y compris par voie d'ordonnance, afin qu'ils puissent, entre autres, contribuer financièrement à des offres à l'échelle de la Suisse. Il serait également judicieux de mettre en place une coordination intercantonale de ces offres, laquelle pourrait prendre la forme de recommandations ou de normes homogènes.

2.2.3. Conséquences financières

Tant l'**AVS** que l'**AI** seraient **déchargées** des dépenses actuelles. Par conséquent, la **Confédération** bénéficierait également **d'un dégrèvement** à hauteur de 20,2 % de l'allègement de l'AVS. En 2024, l'aide financière versée s'élevait à 226 millions de francs, dont 154 millions pour l'aide aux personnes invalides et 72 millions pour l'aide aux personnes âgées. Ces chiffres n'incluent pas les frais administratifs de l'OFAS au sens strict.

Les **cantons** devraient supporter une **charge supplémentaire** d'un montant similaire. On peut supposer que, à niveau de prestations égal, les dépenses totales resteraient inchangées. Il faut toutefois tenir compte du fait que l'engagement des cantons diffère. Différents scénarios sont envisageables, qui peuvent également varier d'un canton à l'autre :

- Il se peut que les cantons mettent globalement moins de moyens à disposition, soit parce qu'il y a une sous-utilisation des ressources, soit parce que celles-ci sont utilisées de manière plus efficace et que les incitations négatives sont éliminées.
- Il se peut que les cantons mettent globalement plus de moyens à disposition, soit parce qu'ils sont désormais clairement responsables (obligation de rendre compte), qu'ils peuvent gérer l'ensemble du système de manière davantage axée sur les besoins, qu'ils prennent en compte des offres et/ou des prestataires supplémentaires, soit parce que la décentralisation augmente la charge administrative et que les économies d'échelle sont perdues.

Il conviendrait d'examiner dans quelle mesure les transferts de coûts pourraient être **compensés** via le **bilan global** neutre du projet Désenchevêtrement 27.

2.2.4. Évaluation

Par rapport au statu quo, le groupe de travail évalue la variante Décentralisation comme suit :

Subsidiarité

La décentralisation tendrait à renforcer le principe de subsidiarité : les cantons sont en principe en mesure de transposer dans leurs systèmes de prise en charge le soutien actuellement fourni par la Confédération, d'autant plus qu'ils sont déjà responsables de

l'aide et des soins à domicile des personnes âgées et des personnes handicapées. Ils pourraient mieux coordonner les organisations et les offres qu'ils souhaitent soutenir avec leurs autres prestations stationnaires et ambulatoires des domaines de la vieillesse et du handicap, renforçant ainsi l'ensemble du système de prise en charge. Toutefois, si l'on souhaite continuer à garantir une offre de base à l'échelle nationale, cela suppose que les cantons s'organisent en conséquence.

Équivalence fiscale

Le principe de l'équivalence fiscale serait respecté au même titre qu'aujourd'hui. Les activités de soutien actuellement assumées par la Confédération seraient entièrement transférées aux cantons. Les contributeurs, les décideurs et les bénéficiaires seraient les mêmes. L'ensemble des tâches liées au soutien des organisations privées d'aide à la vieillesse et aux invalides relèverait entièrement de la compétence et de la responsabilité des cantons.

À relever que, dans cette variante, les contributions ne seraient plus financées par l'AVS ou l'AI. Cette affectation des fonds, judicieuse en soi, disparaîtrait en cas de décentralisation, et perdrait sa qualité de prestation d'assurance.

Efficiences

Sur le plan de l'efficacité, il faut s'attendre à des effets tant positifs que négatifs. En effet, la décentralisation devrait permettre de raccourcir les processus et d'améliorer la coordination avec d'autres prestations fournies par les cantons et les communes. La Confédération et les cantons n'auraient également plus besoin de se coordonner, à l'inverse des cantons, qui quant à eux devraient davantage s'organiser pour financer les prestations proposées dans l'ensemble de la Suisse. Ce besoin serait accentué par le fait que les organisations faîtières bénéficient aujourd'hui d'un soutien ciblé pour la mise en œuvre d'instruments de numérisation et d'harmonisation. Or ce soutien disparaîtrait avec cette solution.

Efficacité

Les conséquences qu'aurait cette variante sur l'efficacité sont difficiles à évaluer. Le fait que les cantons soient plus proches des bénéficiaires des subventions devrait leur permettre d'adapter davantage leurs contributions aux besoins locaux et de réagir avec plus de souplesse à l'évolution de la situation. Dans le même temps, certaines prestations pourraient être sous-financées. L'efficacité de l'accomplissement des tâches dépendra en grande partie de la capacité des cantons à maintenir, avec un niveau de qualité suffisant, les offres nationales et régionales actuellement soutenues par la Confédération.

Réduction des incitations négatives

Les cantons seraient davantage encouragés à développer de manière dynamique les offres dans leur région et à adapter leurs subventions aux besoins locaux, car ils en seraient entièrement responsables.

Toutefois, en l'absence de coordination intercantonale, de nouvelles incitations négatives ou des problèmes de type passager clandestin pourraient apparaître : des cantons pourraient renoncer à soutenir certaines organisations et compter sur les cantons voisins pour maintenir l'offre. Les expériences tirées du domaine des

institutions sociales montrent toutefois que ces derniers sont en mesure de résoudre de tels problèmes (par ex. la convention intercantonale relative aux institutions sociales CIIS).

Conclusion

Dans l'ensemble, cette variante pourrait apporter des améliorations par rapport au statu quo, et notamment renforcer la subsidiarité. Elle soulève toutefois des incertitudes quant au maintien de l'offre de prestations actuelle au niveau national.

2.3. Désenchevêtrement partiel en fonction des prestations financées

2.3.1. Orientation

Avec cette variante, les **compétences de la Confédération et des cantons seraient redéfinies en fonction du type de prestations.**

L'ensemble du domaine des subventions destinées aux organisations privées d'aide à la vieillesse et aux invalides resterait une tâche commune et le principe répartissant les compétences, selon lequel les cantons sont responsables en premier ressort et la Confédération apporte un soutien subsidiaire lorsque cela est nécessaire, serait fondamentalement inchangé. L'objectif de cette variante est d'organiser et de systématiser cette tâche commune, afin de la rendre plus intelligible pour toutes les parties concernées, y compris les prestataires de services. Elle prévoit en outre un renforcement de l'engagement de la Confédération, ou de l'AVS⁴, en introduisant une obligation de soutien financier analogue à celle inscrite dans l'aide aux invalides.

Les compétences en matière de prestations d'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées seraient désormais fixées comme suit :

- La **Confédération** serait désormais seule responsable de la conception et du financement adéquat des prestations fournies par les organisations qui concernent les **médias et les publications, les conseils en matière de construction, les offres de formation et de formation continue pour les aides-soignants ainsi que l'encadrement des assistants**. Ces prestations ont en commun le fait qu'il n'est pas possible de les attribuer à un bénéficiaire spécifique (c'est-à-dire une personne âgée ou une personne handicapée en particulier) ou uniquement au prix de grands efforts. Elles ne se prêtent donc pas à un financement axé sur le sujet ni à une indemnisation axée sur les prestations (par ex. financement par objet axé sur le sujet), comme cela est de plus en plus souvent le cas dans les cantons pour le financement des prestations d'assistance individuelles. Ces prestations génèrent principalement des externalités positives, raison pour laquelle une coordination globale et un financement centralisé seraient particulièrement avantageux pour éviter les

⁴ Il existe déjà une obligation de soutien dans l'AI – cf. ch. 2.3.3.

problèmes de type passager clandestin et garantir des normes minimales uniformes. Toutefois, en raison de la compétence cantonale en matière de prestations centrées sur la personne, les prestations de coordination et les aides à la mise en œuvre correspondantes seraient supprimées au niveau fédéral.

- Les **cantons** (et, le cas échéant, les communes, selon la répartition des compétences au sein des cantons) seraient désormais seuls responsables de la planification, du pilotage et du financement des prestations dont les coûts peuvent être attribués à un bénéficiaire spécifique (**centré sur la personne**). Il s'agit notamment des **offres de conseil social et juridique personnalisé, d'aide et d'accompagnement, d'aide à l'autonomie, d'accompagnement dans les domaines du logement et du travail, de mise en relation avec des services et d'offres de cours**. Ces prestations devraient être considérées, dans une perspective axée sur le bénéficiaire, comme faisant partie d'une prise en charge individuelle intégrée, au même titre que d'autres offres cantonales et communales ainsi que les prestations de l'AVS, de l'AI, des PC et des API fournies en amont, ainsi que les contributions d'assistance. Les cantons peuvent concevoir pour ces prestations une offre adaptée aux besoins et aux conditions locales, avec des modèles de financement précisément structurés.

Si cette variante était retenue, elle nécessiterait d'effectuer, dans le cadre de la deuxième phase du projet, des clarifications et des analyses supplémentaires quant à la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. La répartition présentée ici est le résultat d'une première réflexion.

2.3.2. Nécessité de légiférer

Constitution fédérale

L'art. 112c de la Constitution fédérale devrait être modifié pour l'adapter aux nouvelles compétences des cantons et de la Confédération (al. 1 et 2). Il faudra notamment préciser que les cantons devront désormais assumer les prestations financées jusqu'ici par la Confédération.

Législation fédérale

La LAVS et la LAI devraient être modifiées.

À l'art. 101^{bis}, al. 1, LAVS, la formulation potestative devra être remplacée par une obligation (similaire à celle qui figure à l'art. 74 LAI) et l'énumération des tâches aux lettres a à d devra être adaptée à la nouvelle compétence de la Confédération, conformément à la systématique évoquée au chapitre 2.3.1.

L'art. 74, al. 1, LAI devra également être adapté à la nouvelle compétence fédérale, tout comme l'énumération des activités aux lettres a à d.

Les ordonnances afférentes devront en outre être modifiées en conséquence.

Législations cantonales

Les soins et l'accompagnement à domicile des personnes âgées et handicapées relèvent actuellement de la compétence des cantons. Tous devraient donc déjà

disposer de bases légales générales. Il sera toutefois nécessaire de les compléter, y compris par voie d'ordonnance, afin qu'ils puissent, entre autres, contribuer financièrement à des offres à l'échelle de la Suisse. Il serait également judicieux de mettre en place une coordination intercantonale de ces offres, laquelle pourrait prendre la forme de recommandations ou de normes homogènes.

2.3.3. Conséquences financières

Les effets de ce désenchevêtrement partiel devraient se compenser en partie, car les compétences seront transférées dans les deux sens. Il faudrait néanmoins s'attendre à un **allègement en faveur de l'AVS et de l'AI** (y compris un allègement pour la Confédération à hauteur de 20,2 % des dépenses de l'AVS correspondantes) et à un **surcroît de charges pour les cantons**, car le poste le plus onéreux (conseil social) relèverait désormais de la seule compétence des cantons.

En se fondant sur le tableau présenté au ch. 1.2, sur les nouvelles compétences décrites au chapitre 2.3.1 et sur les hypothèses décrites au ch. 1.3 concernant les parts de financement actuelles de la Confédération et des cantons, l'allègement pour l'AVS et l'AI, et donc la charge pour les cantons, pourrait s'élever à environ **185 millions de francs nets**. Il s'agit d'une estimation à vérifier dans le cadre de la deuxième phase du projet, à supposer que cette variante soit retenue. La collecte des données nécessaires aurait un coût particulièrement élevé.

Il conviendrait d'examiner dans quelle mesure les transferts de coûts pourraient être **compensés** via le **bilan global** neutre du projet Désenchevêtrement 27.

2.3.4. Évaluation

L'évaluation proposée ci-dessous est effectuée par rapport au statu quo.

Subsidiarité

En redéfinissant les rôles, le nouveau partage des compétences a comme objectif de mieux correspondre aux forces respectives de chaque niveau étatique, ce qui renforce la logique de subsidiarité. Cette variante se rapproche également de la pratique puisqu'elle intègre le fait que les cantons ont en partie mis en place des offres et/ou complètent certaines aides financières de la Confédération axées sur les assurés.

Équivalence fiscale

Tout comme dans la solution actuelle, les responsabilités financières sont alignées sur les compétences. En conséquence, l'effet sur l'équivalence fiscale est neutre, bien que la répartition des tâches et des compétences soit revue.

Efficiences

La répartition claire des tâches devrait éliminer certains chevauchements et doublons administratifs. Chaque acteur gère les prestations pour lesquelles il dispose d'un avantage comparatif, ce qui devrait améliorer l'efficacité.

Efficacité

La nouvelle distinction entre les prestations accroît la cohérence de la politique publique et les services de proximité sont mieux intégrés aux dispositifs cantonaux. Toutefois, il existe un risque de mise en œuvre insuffisante dans les cantons, par exemple en cas d'un engagement incomplet pour certaines des prestations dont la compétence leur est transférées. L'efficacité pourrait pâtir de l'absence de la fonction « harmonisatrice » que les organisations faïtières exercent sur les organisations cantonales, ce qui affecterait les cantons et les organisations.

Réduction des incitations négatives

L'alignement des compétences sur la pratique et sur les avantages comparatifs devrait réduire certaines distorsions d'incitation. La Confédération continuerait d'assumer les prestations générant principalement des externalités positives. Quant aux cantons, ils sont encouragés à développer des offres adaptées et innovantes ainsi qu'à orienter les modèles de financement vers les objectifs (centrés sur la personne, soins intégrés), les besoins (pas seulement des assurés) et les particularités locales. Le principal défi consisterait à garantir les ressources propres des organisations et les incitations qui y sont liées pour assurer une mise en œuvre efficiente.

Appréciation globale

En offrant une répartition plus rationnelle et pragmatique des tâches, cette variante renforce la cohérence, la subsidiarité et l'efficacité du système tout en préservant la proximité des prestations et la logique du fédéralisme coopératif. Les effets positifs doivent toutefois être pondérés par le risque d'une mise en œuvre insuffisante dans certains cantons et ainsi d'une réduction possible des prestations correspondantes.

2.4. Conventions-programmes

2.4.1. Orientation

Cette variante vise à améliorer la coordination entre la Confédération et les cantons dans le domaine de l'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées. À cette fin, des conventions-programmes seraient conclues entre la Confédération et les cantons pour la mise en œuvre coordonnée d'objectifs communs. La Confédération n'octroierait donc plus les subventions prévues à l'art. 112c, al. 2, Cst. aux organisations, mais aux cantons, qui ensuite les répartiraient entre les organisations. La Confédération et les cantons définiraient ensemble les objectifs qu'ils souhaitent atteindre. Les conventions-programmes couvrent les domaines que la Confédération subventionne actuellement en vertu des art. 101^{bis} LAVS et 74 LAI.

Les conventions-programmes présentent l'avantage de permettre à la Confédération et aux cantons de gérer et de développer conjointement l'offre des organisations d'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, car les subventions de la Confédération sont versées directement aux organisations et les conventions de prestations sont conclues sans que les cantons

soient impliqués. Concrètement, la Confédération entretient des structures de collaboration étroites avec les organisations, mais pas avec les cantons.

À l'avenir, les cantons seront donc tenus de participer au financement des prestations à hauteur du montant versé par la Confédération. Le financement sera réparti entre la Confédération et les cantons selon la clé suivante : 50 % pour la Confédération et 50 % pour les cantons, les fonds propres des organisations utilisés jusqu'à présent étant impartis à parts égales entre la Confédération et les cantons pour le calcul de la répartition des coûts. Afin de ne pas alourdir la charge des pouvoirs publics, le montant actuel des fonds propres serait maintenu à titre de valeur de référence. Cette approche a été choisie car, dans un modèle basé sur des conventions-programmes, il est difficile de tenir compte du principe de subsidiarité, et les contributions économiques propres des organisations ne sont guère encouragées.

2.4.2. Nécessité de légiférer

Constitution fédérale

Il faudrait examiner la nécessité de modifier la Constitution fédérale.

Législation fédérale

La LAI (art. 74) et la LAVS (art. 101^{bis}) devraient être modifiées de manière que les cantons soient désormais responsables de la mise en œuvre de l'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées. Il conviendrait en outre de préciser que les cantons seraient tenus de soutenir financièrement les organisations privées et que la Confédération leur accorderait des contributions via l'AVS ou l'AI (au lieu de les verser directement aux organisations comme c'était le cas jusqu'à présent). L'instrument des conventions-programmes pourrait également être inscrit dans la loi.

Les modalités, en particulier la clé de financement, pourraient être fixées dans les ordonnances.

Législations cantonales

Les législations cantonales devraient être modifiées pour ce qui est de la tâche commune.

2.4.3. Conséquences financières

Le modèle envisagé prévoit, après déduction des fonds propres des organisations, une participation de la Confédération (financée par l'AVS et l'AI) et des cantons à hauteur de 50 % chacun.

À supposer que l'enveloppe totale reste similaire à celle d'aujourd'hui, que les organisations continuent de contribuer avec leurs fonds propres, lesquels seront imputés à parts égales à la Confédération et aux cantons, et que ces derniers cofinancent 15 % des coûts totaux comme actuellement, il en résulterait une **charge plus élevée pour les cantons et moins élevée pour l'AVS et l'AI, et donc la**

Confédération. La participation de la Confédération, des cantons et des organisations évoluerait comme suit :

Tableau 2 : Comparaison indicative du financement

	Part approx. actuelle	Nouvelle part	Montant approx. actuel	Nouveau montant
Confédération	50 %	32.5 %	226 millions	147 millions
Cantons	15 %	32.5 %	68 millions	147 millions
Fonds propres	35 %	35 %	158 millions	158 millions
Total	100 %	100 %	452 millions	452 millions

Ces chiffres doivent être interprétés avec une **grande prudence**. Il n'est pas possible de calculer avec précision les parts et les montants financés actuellement par la Confédération, les cantons et les organisations (voir ch. 1.3). Il s'agit donc uniquement d'une estimation.

Il conviendrait d'examiner dans quelle mesure les transferts de coûts pourraient être **compensés** via le **bilan global** neutre du projet Désenchevêtrement 27.

2.4.4.Évaluation

L'évaluation proposée ci-dessous est effectuée par rapport au statu quo.

Subsidiarité

L'appréciation de l'impact sur le principe de subsidiarité est nuancée. D'une part, les cantons s'appuient fortement sur les aides financières de la Confédération pour soutenir les offres de prestations appropriées en matière d'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées. Avec les conventions-programmes, ils participeraient à la définition des objectifs et continueraient de déterminer la manière dont ils souhaitent organiser l'offre dans leur canton. Les conventions-programmes formaliseraient et renforceraient cet engagement complémentaire des cantons. En outre, la coordination pourrait être améliorée car les cantons participeraient à la définition des objectifs des prestations actuellement soutenues par la Confédération. D'autre part, les cantons perdraient toutefois leur marge de manœuvre, car les conventions-programmes leur imposeraient des objectifs ou des normes, alors qu'ils peuvent aujourd'hui décider librement s'ils souhaitent subventionner les prestations concernées et de quelle manière.

Équivalence fiscale

Le principe de l'équivalence fiscale serait certes modifié, mais resterait respecté. La répartition actuelle des tâches, des compétences et des responsabilités en matière d'aides financières fédérales deviendrait une tâche assumée et financée conjointement par la Confédération et les cantons. Ce financement commun s'accompagnerait d'une implication des cantons dans la prise de décision. Ils disposeraient en outre d'une certaine marge de manœuvre sur le plan conceptuel, même s'ils verraient leur flexibilité

limitée par leurs engagements pluriannuels et seraient tributaires des subventions fédérales.

Efficiences

S'agissant de l'efficacité, il faut s'attendre à des effets tant positifs que négatifs, ces derniers devant toutefois prévaloir, du moins dans un premier temps. Alors qu'aujourd'hui, la Confédération conclut des contrats de prestations avec les organisations subventionnées, ce serait désormais les cantons qui le feraient, jouant ainsi en quelque sorte le rôle d'intermédiaires. Il faudrait donc conclure 26 conventions-programmes. Leur préparation, leur négociation et leur mise en œuvre, ainsi que la vérification de la réalisation des objectifs, nécessiteraient des ressources importantes tant au niveau fédéral que cantonal. En outre, des structures seraient indispensables pour convenir conjointement des objectifs et coordonner les domaines de la vieillesse et du handicap. Cette solution entraînerait également des coûts supplémentaires pour les organisations, car elles concluraient désormais des contrats avec 26 cantons.

À long terme toutefois, l'amélioration de la coordination pourrait se traduire par des gains d'efficacité. De plus, les conventions-programmes pourraient donner un nouvel élan à la coordination entre la Confédération et les cantons dans des domaines connexes, par ex. dans les prestations destinées aux personnes handicapées et aux personnes âgées, notamment le financement des soins et les questions apparentées, ainsi que pour les allocations pour impotents (LAVS, LAI) et d'autres prestations (LAVS, LAI et LPC).

Efficacité

Il est difficile d'évaluer les effets qu'aurait cette variante sur l'efficacité. Collaborer de manière plus soutenue permettrait d'adapter facilement le catalogue des prestations (actuellement financé par la Confédération) aux besoins locaux et aux nouveaux développements. Toutefois, cet objectif pourrait également être atteint via d'autres instruments de collaboration sans enchevêtrement supplémentaire. Les conventions-programmes fourniraient le cadre institutionnel nécessaire à cet effet.

Réduction des incitations négatives

Une part importante de l'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées est financée par les fonds propres des organisations. Les imputer à parts égales à la Confédération et aux cantons inciteraient les deux parties à les pérenniser.

Les enchevêtrements peuvent toutefois conduire à brouiller les responsabilités et à générer des incitations négatives. Ainsi, tant la Confédération que les cantons pourraient se montrer moins rigoureux dans l'attribution des fonds, puisqu'ils ne devraient prendre en charge que la moitié des coûts. L'allocation des ressources pourrait s'en trouver affectée.

Conclusion

Les conventions-programmes institutionnaliseraient la collaboration entre la Confédération et les cantons, ce qui améliorerait la coordination. Puisque l'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées constituent des prestations essentielles des cantons, ces derniers verraient leur rôle renforcé. Les conventions-programmes pourraient contribuer à mettre à disposition des offres mieux adaptées aux

besoins à l'échelle nationale, un bénéfice qui se ferait toutefois au détriment de l'efficacité et qui pourrait probablement être obtenu par d'autres moyens. Cette variante entraînerait notamment de nouveaux enchevêtrements, ce qui irait à l'encontre de l'objectif du projet.

3. Appréciation et recommandations

Le groupe de travail estime qu'aucune des quatre variantes examinées ne représente une alternative satisfaisante ou une amélioration par rapport au statu quo. De ce fait et étant donné que le domaine abordé dans le présent rapport est déjà largement désenchevêtré, le groupe de travail recommande de **ne pas poursuivre son examen dans le cadre du projet « Désenchevêtrement 27 »**.

Le groupe de travail relève toutefois un potentiel de renforcement de la coordination entre la Confédération et les cantons. Par ailleurs, certains membres du groupe estiment nécessaire de mieux mettre en concordance les aides financières de la Confédération avec les différentes situations cantonales. En ce qui concerne les subventions prévues à l'art. 74 LAI pour les personnes handicapées, se pose également la question de l'augmentation de la demande, notamment compte tenu de leur répartition actuelle. Les contributions versées aux différentes organisations ont évolué au fil du temps et ne correspondent plus aux réalités changeantes et aux différentes formes de handicap. Dès lors, le groupe de travail recommande d'examiner les moyens d'améliorer ces aspects. Il estime cependant que ces questions ne relèvent pas du désenchevêtrement et devront être traitées en dehors du projet.