

FICHE D'INFORMATION : FÉDÉRALISME – RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE LA
CONFÉDÉRATION ET LES CANTONS

→ DÉSENCHEVÊTLEMENT DES PRESTATIONS COM- PLÉMENTAIRES

Défis, critères, options

La répartition claire des tâches publiques entre la Confédération et les cantons est, avec la péréquation financière, une condition essentielle au bon fonctionnement du fédéralisme. Selon le principe fondamental de la « subsidiarité », la Confédération n'assume que les tâches « qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération » (art. 43a Cst.). Un autre principe fédéral est en outre pertinent pour l'accomplissement efficace des tâches. Il s'agit de l'« équivalence fiscale », selon laquelle le cercle des bénéficiaires des prestations doit correspondre à celui des personnes qui les financent et les décident.

En application de ces principes, une tâche publique doit être attribuée si possible intégralement à un seul niveau étatique : la Confédération ou les cantons. C'est pourquoi la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT), entrée en vigueur en 2008 au terme d'un processus de presque vingt ans, a fait une large place au désenchevêtrement complet des tâches, compétences et flux financiers entre les cantons et la Confédération.

De nombreuses tâches sont pourtant encore gérées et financées conjointement par la Confédération et les cantons. Le processus de désenchevêtrement n'ayant pas pu être achevé, pour des raisons techniques et politiques, il subsiste toujours des problèmes de doublons, de dépendances complexes, de structures de financement opaques et de responsabilités peu claires. De surcroît, de nouvelles tâches communes sont venues s'ajouter à celles existant déjà. Contrairement à l'objectif visé par la RPT, on constate un retour à plus de centralisation et d'enchevêtrement. Notre [dossier politique sur la péréquation et la répartition des tâches \(en allemand\) publié récemment confirme cette tendance](#).

Le Conseil fédéral envisage donc une reprise du désenchevêtrement entre la Confédération et les cantons (projet « répartition des tâches 2 »). Dans une analyse commandée par le Parlement, il a identifié le potentiel en ce sens pour un nombre de tâches communes ([rapport en réponse à la motion 13.3363](#)). Les priorités sont la réduction individuelle des primes, les prestations complémentaires, le trafic régional et le financement de l'infrastructure ferroviaire. Les discussions en vue d'un nouveau mandat de projet sont en cours. Ce projet de « répartition des tâches 2 » serait lancé après les réformes de l'imposition des entreprises (RFFA) et de la péréquation financière (révision de la PFCC).

economiesuisse est favorable à un réexamen régulier de l'organisation des tâches et de la coopération entre la Confédération et les cantons. La poursuite du désenchevêtrement soulève cependant de nombreuses questions. Quelles tâches communes s'y prêtent et comment l'organiser concrètement, par exemple ? Les défis concernent alors l'attribution « correcte » des tâches – en décidant quel niveau étatique est le plus apte à accomplir quelle tâche selon les critères de la RPT – ainsi que les conséquences législatives et les ajustements organisationnels qui en découlent. Il y a aussi l'aspect financier. Chaque transfert complet d'une tâche jusqu'ici commune à l'un ou l'autre niveau étatique s'accompagne des charges financières correspondantes, ce qui soulève automatiquement la question de la péréquation. C'est pourquoi l'introduction de la RPT a été complétée par un bilan global, établi pour refléter l'impact financier direct du passage à la RPT.

economiesuisse entend se pencher sur différents groupes de tâches qui n'ont pas ou plus été pris en compte dans le processus de la RPT, esquisser des options de désenchevêtrement, montrer leurs avantages et inconvénients et enfin tenter d'en saisir l'impact financier. Tout ceci en s'appuyant sur le [dossier politique sur la péréquation et la répartition des tâches](#), qui donne un éclairage exhaustif du processus de désenchevêtrement avant, pendant et après la RPT, avec les objectifs, les principes et les critères de répartition des tâches, toujours pertinents pour la suite des opérations en la matière.

La présente fiche d'information se concentre sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI. Tandis que les prestations AVS et AI ont été désenchevêtrées dans la RPT et attribuées intégralement à la Confédération, les prestations complémentaires (PC) sont, elles, restées une tâche commune. Les premières idées tablaient sur une cantonalisation des PC, mais pour des considérations financières (respect du bilan global), le désenchevêtrement, complet ou partiel, ne s'est pas imposé. Comme les PC sont parmi les tâches communes financièrement les plus lourdes, il vaut la peine d'étudier les possibilités de leur désenchevêtrement.

1. Gestion et financement des prestations complémentaires

Conformément à la Constitution fédérale, les rentes AVS et AI « doivent couvrir les besoins vitaux de manière appropriée »¹. Introduites en 1965, initialement comme solution transitoire, les prestations complémentaires interviennent dans les cas où les rentes AVS/AI ne suffisent pas en ce sens. Par la RPT, le droit aux PC a été ancré définitivement dans la Constitution fédérale. La loi sur les prestations complémentaires (LPC) en régit les détails.

Les PC avant la RPT

Avant la RPT déjà, les PC étaient conçues sous forme de tâche commune. La Confédération réglait le cadre légal et définissait les prestations que les cantons accordaient aux rentiers dont les besoins vitaux n'étaient pas couverts. Les cantons touchaient à cet effet des subventions fédérales adaptées à leur capacité financière. Les cantons à fort potentiel financier touchaient 10 %, les cantons à faible potentiel financier 35 % des coûts admissibles. La charge de ce financement était d'environ 20 % pour la Confédération et de 80 % pour les cantons. Les cantons supportaient donc l'essentiel du financement, tandis que la Confédération prescrivait en grande partie le contenu des PC. Selon le 1^{er} message concernant la RPT (2001), ce système coordonné avait engendré un régime mixte de financement et de compétence qui n'était pas satisfaisant.

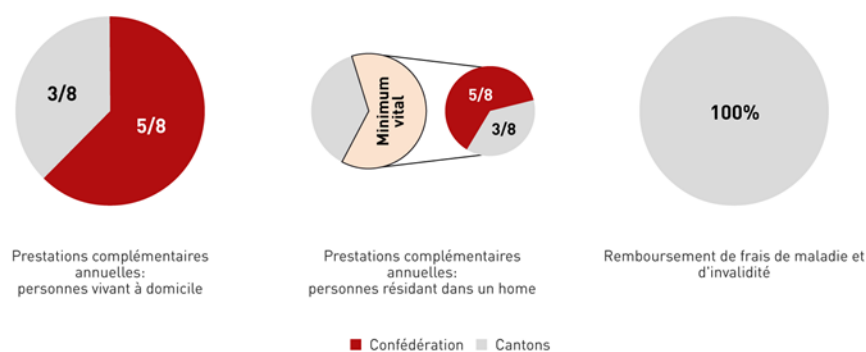
Les PC avec la RPT

La question du désenchevêtrement des PC a émergé dans le cadre de la RPT. Au terme de longues discussions, la solution de subventionnement a été remplacée par une obligation de prestations. Le secteur des PC est resté une tâche commune, mais il était prévu d'étendre les compétences cantonales, notamment pour les prestations dépassant la couverture du minimum vital. Par ailleurs, un désenchevêtrement partiel sur le plan financier a éliminé certaines fausses incitations du système.

¹ Art. 112 Cst.

En 2008, le domaine du minimum vital a été placé sous la responsabilité de la Confédération. Dans la LPC, la Confédération fixe le droit aux PC, le calcul (dépenses reconnues et revenus déterminants), le montant ainsi que le financement des prestations complémentaires dites annuelles. Les cantons n'ont aucun moyen d'agir à ce niveau. En accord avec le principe de l'équivalence fiscale, il aurait été judicieux que le financement de ce domaine soit attribué intégralement à la Confédération. Afin d'équilibrer le bilan global établi dans le cadre de la RPT en tenant compte de l'impact financier pour la Confédération et les cantons, il a cependant fallu que les cantons prennent à leur charge une part de $\frac{3}{8}$ des dépenses pour la couverture des besoins vitaux.

Financement des PC depuis 2008



Source : « Analyse der Kostentreiber in den EL », Christoph Schaltegger et Patrick Leisibach, Université de Lucerne, pour l'UPS, mai 2015, p.13
www.economiesuisse.ch

Concernant le minimum vital, les mêmes principes s'appliquent aux bénéficiaires de PC vivant en home et aux personnes vivant chez elles. La Confédération finance $\frac{5}{8}$ des PC annuelles (minimum vital), les cantons $\frac{3}{8}$. Les frais supplémentaires (de soins, par exemple) liés aux séjours en home dépassant le minimum vital ont été reportés entièrement sur les cantons. Élargies aux frais de séjour en home, les compétences réglementaires des cantons incluent aussi la prise en compte de la part de fortune et la fixation du montant des dépenses personnelles, ainsi que le montant des taxes journalières. Les cantons doivent cependant veiller à éviter toute dépendance de l'aide sociale à la suite d'un séjour dans un établissement médico-social reconnu.

La RPT a également confié aux cantons l'entière responsabilité financière des frais de maladie et d'invalidité. Dans la LPC, la Confédération définit un catalogue de prestations dans lequel les cantons choisissent celles qu'ils rembourseront dans un certain domaine (dentiste, soins à domicile, transport au centre de soins, etc.). Les cantons peuvent fixer des plafonds pour ces prestations, tout en respectant les valeurs-seuil prévues dans la LPC.

Vue d'ensemble sur la gestion et le financement des PC

Domaines des PC	Contrôle/compétences selon la loi-cadre	Financement
Couverture du minimum vital	– Droit, montant et financement via les PC définis par la Confédération (art. 4 à 13)	Conféd. ⁵ / ₈ Cantons ³ / ₈
Frais de maladie et d'invalidité	– Catalogue de prestations, contributions minimales et financement définis par la Confédération (art. 14 à 16) – Prestations du catalogue remboursées et plafonds définis par les cantons (art. 14)	Cantons
Coûts supplémentaires liés au séjour en home	– Taxes journalières (art. 10, al. 2a), montant pour dépenses personnelles (art. 10, al. 2b) et imputation prise en compte de la fortune (art. 11, al. 2) définis par les cantons	Cantons

L'organisation pratique des PC était, déjà avant la RPT, du ressort des cantons. Cela n'a pas changé. Ils désignent les organes chargés de fixer et de verser les PC. Certains cantons ont confié cette tâche à leur caisse de compensation AVS. La Confédération (OFAS) surveille la bonne application. Les cantons facturent à la Confédération les coûts de la couverture des besoins vitaux.

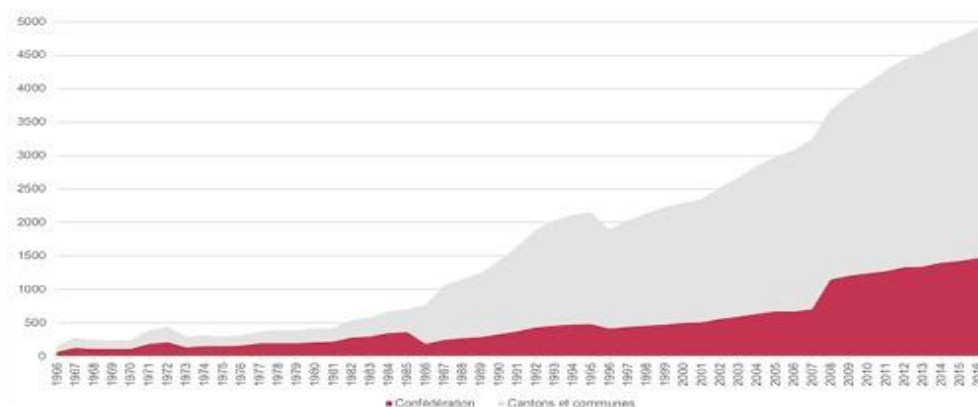
Dépenses de la Confédération et des cantons pour les PC²

En 2017, la Confédération et les cantons (communes incluses) ont dépensé près de 5 milliards de francs pour les PC (4939 mio. fr.), soit 34 % de plus qu'en 2008, date d'entrée en vigueur de la RPT. Cette hausse est due à la croissance démographique, aux adaptations des PC, à l'évolution de l'AI et aux révisions de loi (révision du financement des soins, par exemple)³. Le financement des PC s'effectue entièrement par l'impôt.

² Les dépenses pour les PC varient d'un canton à l'autre (nouveau régime de financement des soins, par exemple) parce que les révisions de lois ont été mises en œuvre différemment. Des comparaisons entre cantons ne sont donc guère probantes. Cf. également « Analyse der Kostentreiber in den EL », Christoph A. Schaltegger et Patrick Leisibach, Université de Lucerne, sur mandat de l'UPS, mai 2015

³ Cf. également « Analyse der Kostentreiber in den EL », Christoph A. Schaltegger et Patrick Leisibach, Université de Lucerne, sur mandat de l'UPS, mai 2015

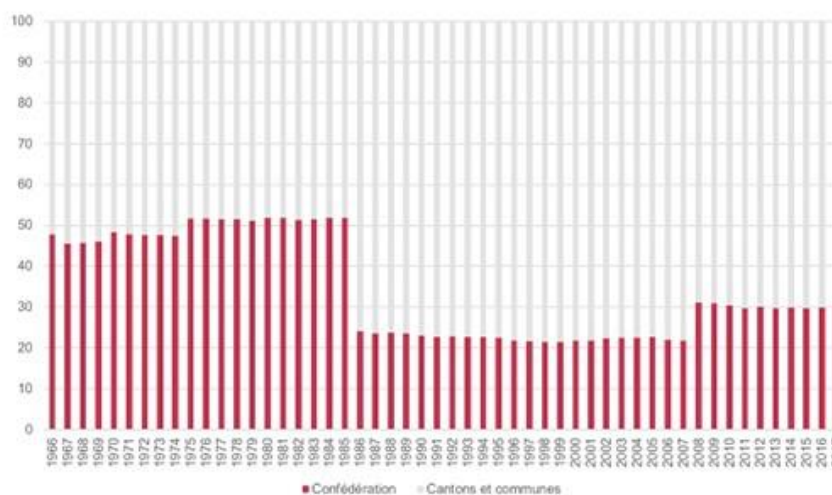
Dépenses fédérales, cantonales et communales au titre des prestations complémentaires, parts en mio. fr.



Source: OFS, 2018

La répartition des coûts des PC entre la Confédération et les cantons (communes incluses) est stable depuis 2008. La participation fédérale couvre près de 30 % de ces dépenses, contre 22 % en moyenne sous l'ancienne péréquation.

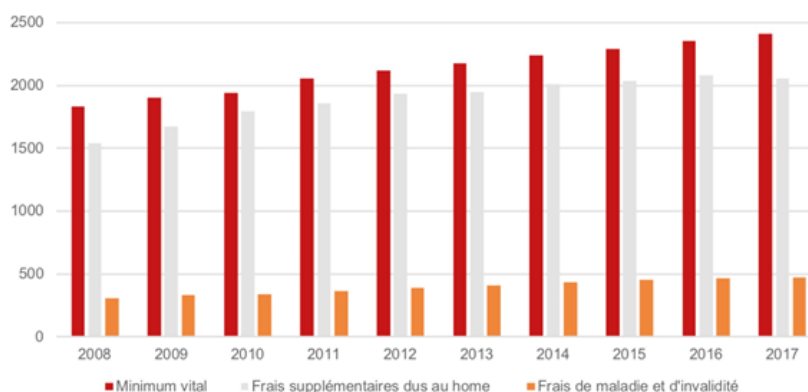
Dépenses fédérales, cantonales et communales au titre des prestations complémentaires, parts en %



Source: OFS, 2018

La couverture des besoins vitaux, financée à raison de $\frac{5}{8}$ par la Confédération et de $\frac{3}{8}$ par les cantons, représente près de la moitié des dépenses au titre des PC. L'autre moitié (frais de home, de maladie et d'invalidité) est prise en charge par les cantons. Après l'introduction de la RPT, une forte hausse des dépenses a eu lieu dans le domaine des frais de home notamment. L'évolution des coûts a dans l'ensemble légèrement ralenti ces dernières années. Leur hausse se poursuit, mais est sensiblement moins prononcée.

Dépenses au titre des prestations complémentaires, par type de garantie, en mio. fr.



Source: OFS, 2018

2. Problèmes du désenchevêtrement des tâches

Par rapport aux principes sur lesquels repose la RPT, le manque d'adéquation entre le cercle des bénéficiaires des prestations et celui des personnes qui les financent et les décideur est un défaut majeur. Cette équivalence fiscale insuffisante empêche de gérer les prestations, les coûts et les effets. Les premiers touchés sont les cantons.

Le manque d'équivalence fiscale varie pour les deux domaines des PC (couverture des besoins vitaux et frais de home, de maladie et d'invalidité). Dans le cas du minimum vital, elle est insuffisante en ce sens que la Confédération assume le contrôle total des prestations alors que les cantons cofinancent $\frac{3}{8}$ des coûts. Les prescriptions de la Confédération relatives aux loyers et aux primes d'assurance maladie⁴ sont notamment critiquées parce qu'elles ne tiennent pas assez compte des réalités régionales, engendrant un subventionnement excessif et des disparités.

L'équivalence est mieux respectée dans le remboursement des frais de home, de maladie et d'invalidité, mais pas entièrement non plus. Les cantons supportent l'intégralité des dépenses et voient pourtant leur compétence de contrôle limitée par la loi-cadre pour les PC. La Confédération définit des paramètres fondamentaux dans la LPC et les cantons ne peuvent agir que sur une partie des dépenses. Comme l'offre et donc le contenu des PC ne peuvent pratiquement pas être réglés sur le plan individuel, régional ou selon les besoins, le principe de subsidiarité de la RPT est lui aussi faussé. Ainsi, le partage des compétences aboutit à une certaine non-transparence à propos de qui assume quelles responsabilités et supporte quels coûts.

⁴ Le calcul des PC tient compte, à titre de dépenses reconnues, de la prime moyenne cantonale ou régionale pour l'assurance obligatoire des soins. Dans certains cantons, celle-ci dépasse la valeur indicative cantonale pour une réduction individuelle de prime (RIP). Les primes moyennes sont exclues du calcul de la part fédérale (art. 39, al. 4, OPC). Les cantons doivent donc financer eux-mêmes (en puisant dans les fonds pour les RIP ou les recettes fiscales) le montant de l'assurance maladie et les éventuelles différences par rapport aux RIP cantonales.

3. Critères pour le désenchevêtrement des tâches

L'idée maîtresse de la grande réforme du fédéralisme suisse, la RPT de 2008, était que pour chaque tâche publique, la responsabilité, la compétence et le financement soient confiés entièrement à la Confédération ou entièrement aux cantons. En vue de ce désenchevêtrement, des critères ont été définis dans le rapport de 1996 sur les principes de la RPT⁵. Ils distinguent entre tâches devant être gérées et financées exclusivement par la Confédération et tâches pouvant être accomplies et financées de manière autonome par les cantons. Le désenchevêtrement complet à l'un ou l'autre niveau étatique implique la séparation des flux financiers, mais aussi l'abandon complet de toute compétence de gestion et de décision par l'un des deux niveaux (la Confédération ou les cantons). Lorsqu'il est estimé que la Confédération doit continuer de s'impliquer matériellement dans une tâche de portée pourtant régionale, les critères prévoient le maintien de celle-ci comme tâche assumée en commun. Dans cette constellation, la possibilité d'un désenchevêtrement partiel mérite d'être examinée.

Application des critères aux PC

Ci-après, l'attribution des PC à l'un ou l'autre niveau étatique (Confédération ou cantons) est étudiée selon les critères de désenchevêtrement définis lors de l'introduction de la RPT, en distinguant entre les domaines du minimum vital et des frais de home, de maladie et d'invalidité.

Si le critère des normes uniques ou de la gestion centralisée prime et qu'une différenciation régionale n'est pas indiquée, cela parle en faveur d'une **attribution de la tâche à la Confédération**. Pour les PC, cela signifie :

Critère de la RPT	Application aux PC
Le pays entier profite de la même manière.	<ul style="list-style-type: none"> – L'AVS et l'AI sont réglées pour tout le pays et profitent de la même façon à tous les bénéficiaires. Selon cet argument, le minimum vital pour les rentiers AVS/AI devrait également être réglé sur le plan national et profiter pareillement à tous les bénéficiaires. Une compétence fédérale simplifie la coordination avec l'AVS et l'AI, tâches sous contrôle de la Confédération. – Les frais de home, de maladie et d'invalidité présentent d'importantes différences régionales. La demande de PC varie en conséquence. Une utilité uniforme à l'échelle nationale n'est pas prioritaire. L'accès aux PC et leur utilité varient non seulement au niveau régional, mais aussi en fonction des besoins et critères sociaux. – Les gains d'efficacité et de productivité par une centralisation seraient minimes.
Les disparités diminuent dans le partage de la prospérité.	<ul style="list-style-type: none"> – Les PC ne suivent pas une logique de redistribution, même si, à cause de leur financement par les recettes fiscales, elles ont cet effet. – Cela n'est donc pas une raison d'imposer une compé-

⁵ Cf. dossier politique «NFA-Aufgabenteilung: Entwicklung eines Jahrhundertprojekts» du 26.4.2018 pour un débat exhaustif sur le désenchevêtrement des principes et critères fondamentaux

	tence fédérale.
Des normes et règles uniques sont nécessaires à l'échelle nationale.	<ul style="list-style-type: none"> – De la tâche consistant à couvrir les besoins vitaux pour tous les bénéficiaires de rentes AVS/AI sur tout le territoire, l'on peut conclure qu'il faut des normes et règles uniques. – Pour les frais de home, de maladie et d'invalidité, qui varient considérablement d'une région à l'autre, les normes uniques n'ont guère de sens. En plus, la coordination avec d'autres prestations cantonales comme les RIP et l'aide sociale doit, pour être efficace, relever de la compétence des cantons. Des normes et règles fixées par la Confédération et s'appliquant à l'échelle nationale sont indispensables pour une couverture du minimum vital au moyen des PC, dans tout le pays, en complément de l'AVS et de l'AI.
La cohésion dans l'État fédéral est renforcée.	<ul style="list-style-type: none"> – La couverture uniforme du minimum vital peut renforcer la cohésion nationale en modérant les écarts au sein du groupe de bénéficiaires de rentes AVS/AI. – Les prestations uniformes qui ne tiennent pas compte des différences régionales et créent ainsi des disparités peuvent cependant aussi affaiblir l'acceptation.
Les engagements internationaux doivent être respectés.	– Il n'existe pas d'engagements internationaux par rapport aux PC.

Lorsqu'une gestion matérielle par la Confédération ne s'impose pas et que la prise en compte des différences régionales ainsi que la proximité des ayants droit offrent un avantage, les critères de la RPT prévoient que la tâche soit **attribuée aux cantons**. Voici ce que cela signifie pour l'attribution des PC :

Critère de la RPT	Application aux PC
Le bénéfice qui en résulte se limite au territoire cantonal.	<ul style="list-style-type: none"> – Minimum vital : en tant que tâche fédérale, l'AVS et l'AI créent une utilité (identique) à l'échelle nationale. L'on peut donc argumenter que la couverture des besoins vitaux nécessaire en plus pour les rentiers AVS/AI devrait apporter le (même) bénéfice sur tout le territoire et qu'une cantonalisation n'est donc pas appropriée. Si l'AVS et l'AI étaient des tâches cantonales, le minimum vital au moyen des PC serait organisé à l'échelon cantonal. – Pour les frais de home, de maladie et d'invalidité, il ne serait guère judicieux de vouloir garantir une utilité nationale uniforme, car les régions présentent des différences considérables. L'utilité devrait ici être adaptée aux conditions locales et régionales. – Pas de débordement (<i>spillover</i>) : le fait qu'un canton verse des PC ne profite pas à d'autres cantons.
Par leur proximité particulière avec la tâche, les cantons	– Les cantons connaissent la demande et les besoins sur place, tout comme les interactions avec d'autres prestations qu'ils fournissent, telles les RIP et l'aide

peuvent l'accomplir de manière autonome.	<p>sociale. La coordination est simplifiée par le fait que les cantons sont compétents.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Les soins de santé relèvent également de la compétence des cantons, qui peuvent ainsi adapter l'offre en conséquence. – Les infrastructures nécessaires et le savoir-faire sont disponibles dans les cantons.
La proximité avec les conditions personnelles et locales est un avantage.	<ul style="list-style-type: none"> – Plus les prestations sous condition de ressources se situent près de ceux qui en ont besoin, mieux l'on peut répondre aux besoins, ce qui est indispensable pour une utilisation économique et efficace des moyens. – Les cantons connaissent mieux les paramètres variant selon la région (loyers, primes d'assurance maladie et réduction individuelle des primes, par exemple). Ils peuvent donc en tenir compte pour fixer les PC (surtout au-delà du minimum vital), ce qui évite des prestations inutiles et des inégalités.
Les personnes concernées peuvent être responsabilisées.	<ul style="list-style-type: none"> – En partie du moins, il est possible de gérer les incitations (inopportunes) en tenant compte des conditions locales – surtout dans la coordination avec d'autres prestations cantonales (aide sociale, par exemple), ou pour les prestations dépassant le minimum vital.

Si, malgré les différences régionales, une implication matérielle de la Confédération et un certain degré de standardisation sont jugés nécessaires, la **compétence pour une tâche doit continuer d'être partagée** par la Confédération et les cantons. Au niveau des PC, cela signifie :

Critère de la RPT	Application aux PC
En dépit de différences régionales, une tâche présente une dimension nationale et doit donc être soumise à la conduite globale stratégique de la Confédération.	<ul style="list-style-type: none"> – Il y a un lien étroit entre l'AVS et l'AI – gérées par la Confédération – et les PC qui complètent l'AVS/AI pour le minimum vital. Cela justifie une conduite globale stratégique par la Confédération. – Pour le financement des frais de home, de maladie et d'invalidité, qui reposent largement sur les besoins individuels, une gestion plutôt décentralisée est judicieuse, car elle permet de tenir compte des particularités et besoins régionaux.
La Confédération doit fixer une offre de base de prestations publiques car, dans l'intérêt du pays, il ne faut pas tomber en dessous d'un certain niveau de prestations en termes de qualité et de quantité.	<ul style="list-style-type: none"> – Minimum vital : le but recherché est que les prestations correspondent à une offre de base définie et respectent un volume précis. – Frais de home, de maladie et d'invalidité : le droit aux prestations varie en fonction des besoins et de l'offre cantonale, mais il faut ici également garantir une certaine offre de base, contributions minimales incluses.
Pour les besoins	– La coordination ou complexité des PC n'excède pas

accrus de coordination ou les tâches très complexes, l'intervention ponctuelle ciblée de la Confédération s'impose.	<p>les possibilités des cantons. Aujourd'hui déjà, ils gèrent les PC de manière autonome.</p> <ul style="list-style-type: none"> – En ce qui concerne le minimum vital, il existe toutefois des interactions avec l'AVS et l'AI, qui sont des tâches fédérales. – Il y a un lien important et un grand besoin de coordonner avec d'autres prestations sous condition de ressources relevant des cantons, comme l'aide sociale (tâche cantonale), les RIP (tâche commune) et les soins de santé (cantons). Soumettre ces tâches à une gestion uniforme par les cantons présente de nombreux avantages.
La tâche en entier pèse trop sur les finances de chaque canton. Il faut que la Confédération compense les charges dans un cadre clairement délimité.	<ul style="list-style-type: none"> – Les PC dans leur ensemble sont indéniablement une tâche coûteuse. Une participation fédérale peut donc, compte tenu aussi du lien étroit avec les prestations de base de l'AVS/AI, être considérée comme justifiée (minimum vital). – Concernant les frais de home, de maladie et d'invalidité, les cantons jouent un rôle actif dans la dynamique des coûts, surtout dans le domaine des soins. En vertu de l'équivalence fiscale, ils sont par ailleurs largement compétents en matière de financement. – Le sujet de l'évolution démographique et de son impact financier devrait être traité indépendamment de la question du désenchevêtrement et dans un cadre plus vaste, car il dépasse le domaine des PC au sens strict et touche d'autres tâches. À cet égard, il faut noter que les PC ne permettent pas d'agir sur les frais de santé ou les coûts démographiques.

4. Options de désenchevêtrement et conséquences financières

Selon la logique sous-tendant le désenchevêtrement au sens premier et la grille d'évaluation correspondante, une tâche doit être confiée entièrement à la Confédération ou entièrement aux cantons, ou alors demeurer une tâche commune (désenchevêtrement partiel). Pour les PC, il y a encore une autre option : partager la tâche et attribuer une partie à chacun des deux niveaux étatiques.

Voici donc les possibilités qui s'offrent pour les PC :

- Désenchevêtrer complètement vers la Confédération
- Désenchevêtrer complètement vers les cantons
- Répartir les tâches
- Désenchevêtrer partiellement

Les options sont exposées brièvement ici sur la base des critères exposés plus haut.

Désenchevêtrer complètement vers la Confédération

L'application des critères de désenchevêtrement a montré qu'une attribution intégrale des PC à la Confédération n'est pas appropriée. L'offre de prestations adaptée aux besoins, l'interaction avec d'autres tâches cantonales (aide sociale, RIP) et la responsabilité cantonale dans le domaine de la santé font qu'une compétence fédérale pour la compensation des frais de home, de maladie et d'invalidité n'est guère applicable et ne serait pas opportune. En vertu des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale, fondamentaux dans la RPT, la reprise intégrale des PC par la Confédération n'est donc pas indiquée.

Désenchevêtrer complètement vers les cantons

En cas de désenchevêtrement des PC vers les cantons, ces derniers assumeraient la tâche dans son intégralité et reprendraient donc le domaine du minimum vital ainsi que le domaine des frais de home, de maladie et d'invalidité. La Confédération se retirerait complètement des PC et la LPC serait abrogée.

Outre le principe de l'équivalence fiscale, l'argument de la subsidiarité, c'est-à-dire la proximité des cantons avec les personnes dans le besoin et leur connaissance des conditions régionales, plaide aussi en faveur d'une compétence cantonale non partagée pour les PC. Les cantons sont en terrain connu, possèdent les ressources nécessaires et assurent la coordination avec d'autres prestations sous condition de ressources relevant de leur compétence. Le lien entre les PC et le domaine des soins et de la santé notamment est essentiel pour comprendre les interactions et ainsi pouvoir gérer efficacement l'offre de prestations, mais aussi les incitations.

En cas de désenchevêtrement vers les cantons, les PC seraient sans doute aménagées différemment selon les cantons, car il n'y aurait pas de prescriptions à l'échelle nationale. Les assurances sociales fédérales que sont l'AVS et l'AI offriraient une prestation de base (uniforme sur tout le territoire) que les cantons complèteraient par les PC, selon les besoins. Les conditions régionales (coûts, besoins, etc.) pourraient être prises en compte, ce qui est cohérent avec le concept fondamental du fédéralisme. La couverture des besoins vitaux ne serait pas remise en question. Ce droit est garanti par la Constitution fédérale et doit être respecté par les cantons.

La compétence de la Confédération pour l'AVS et l'AI, dont les rentes doivent en premier lieu couvrir les besoins vitaux, pourrait servir d'argument en défaveur d'une cantonalisation du minimum vital. Sous cet angle, il ne serait pas illogique de revendiquer que la couverture complémentaire des besoins vitaux par les PC devienne, elle aussi, une tâche fédérale. La possibilité de garantir une utilité nationale uniforme et des normes uniques peut aussi pencher la balance en faveur d'une attribution à la Confédération. De plus, le niveau des prestations de l'AVS et de l'AI peut avoir un impact direct sur le montant des PC. Si la Confédération se charge du minimum vital, des interactions non voulues entre l'AVS/AI et les PC, induisant un transfert des charges des premières vers les secondes, sont moins probables.

Avantages
L'équivalence fiscale et la subsidiarité sont entièrement garanties.
La compétence cantonale facilite une politique globale et coordonnée pour les prestations sous condition de ressources (PC, soins, aide sociale, santé).

L'excédent de dépenses résultant de fausses incitations peut être mieux évité, et plus rapidement. La proximité avec les ayants droit (et leurs besoins) permet une affectation plus efficace des fonds.
Les cantons se chargent déjà du traitement des PC. Ils possèdent les infrastructures et le savoir-faire nécessaires.
Inconvénients
Il est impossible de garantir une mise en œuvre uniforme du minimum vital (crainte d'un démantèlement social).
Les différences régionales peuvent causer des disparités cantonales dans les prestations.
L'AVS et l'AI, sous contrôle fédéral, ont un effet direct et immédiat sur les PC (interactions).

Répartir les tâches

Dans cette solution de désenchevêtrement, le domaine du minimum vital serait, par la loi, dissocié du domaine des frais de home, de maladie et d'invalidité et confié entièrement à la Confédération. Celle-ci assumerait alors (outre le contrôle complet) tout le financement du minimum vital.

En même temps, le domaine des frais de home, de maladie et d'invalidité serait intégralement attribué aux cantons, qui assumeraient alors non seulement tous les aspects du remboursement comme ils le font déjà, mais aussi le contrôle total de ces frais. Ce domaine serait sorti de la LPC et placé sous la seule compétence des cantons. Les bases légales pour la gestion de ces frais liés aux PC devraient d'abord être créées au niveau cantonal.

Cette option garantirait l'équivalence fiscale. La Confédération et les cantons ne financeraient alors que les coûts qu'ils contrôlent effectivement. Confier ce domaine aux cantons serait aussi judicieux au vu de leurs compétences en matière de santé et de soins, où ils déterminent en grande partie eux-mêmes les prestations et les coûts.

Avantages
Équivalence fiscale respectée : ceux qui décident et financent le minimum vital ainsi que les frais de home, de maladie et d'invalidité sont les mêmes.
La couverture des besoins vitaux est garantie uniformément sur le plan national.
Responsable de l'AVS/AI, la Confédération peut en coordonner les interactions avec les PC.
Dans le domaine des frais de home, de maladie et d'invalidité, les cantons peuvent assurer la coordination avec d'autres prestations cantonales (sous condition de ressources).
Inconvénients
Les normes communes fixées en matière de minimum vital ne tiennent pas compte de toutes les différences cantonales/régionales du coût de la vie.
Il faut coordonner et réglementer le point de recoupement entre la couverture du minimum vital et les prestations des PC dépassant ce cadre (surtout pour les frais de home).

Désenchevêtrer partiellement

Au lieu d'une attribution totale à l'un ou l'autre niveau étatique dans le cadre de la répartition des tâches, on peut aussi opter pour le désenchevêtrement partiel. Cette variante laisserait la tâche commune inchangée et se concentrerait sur le désenchevêtrement du financement. La Confédération reprendrait le domaine du minimum vital

financé jusqu'ici par les cantons ($\frac{3}{8}$) et couvrirait ainsi intégralement ses coûts. Sur le plan financier, les cantons n'assumeraient plus que les domaines allant au-delà des besoins vitaux (frais de home, de maladie et d'invalidité).

Contrairement à la répartition des tâches (dissociation, par la loi, des deux domaines), le désenchevêtrement partiel conserverait la LPC comme loi-cadre. La Confédération garderait alors les compétences de contrôle pour le remboursement des frais de home, de maladie et d'invalidité. La garantie de normes minimales à l'échelle du pays pour ce domaine pourrait être considérée comme un avantage de cette option. Cependant, l'atteinte au principe de l'équivalence fiscale ne serait toujours pas résolue. Les cantons financent eux-mêmes les prestations qui dépassent le minimum vital. Ils devraient donc, aussi en cas de désenchevêtrement partiel, recevoir plus de compétences de contrôle et ainsi une plus grande marge de manœuvre. Une option serait une loi-cadre svelte laissant aux cantons une plus grande latitude pour fixer le genre et le montant des frais de home, de maladie et d'invalidité à compenser par les PC.

Avantages
Équivalence fiscale améliorée grâce au désenchevêtrement des flux financiers.
Possibilité de fixer dans la LPC des standards communs pour la couverture du minimum vital.
Fidèle à la solution initiale : le financement mixte du minimum vital s'est fait dans la RPT uniquement pour la neutralité budgétaire (motifs exclusivement financiers).
Inconvénients
Équivalence fiscale pas entièrement remplie : via la LPC, la Confédération gère aussi des domaines financés par les cantons (frais de home, de maladie et d'invalidité).
L'AVS et l'AI, sous contrôle fédéral, ont un effet direct et immédiat sur les PC (interactions).

Conséquences financières des options de désenchevêtrement

La cantonalisation transférerait tout le financement et contrôle des PC aux cantons (minimum vital et remboursement des frais de home, de maladie et d'invalidité). Les cantons reprendraient des charges de près de 1,5 milliard de francs de la Confédération.

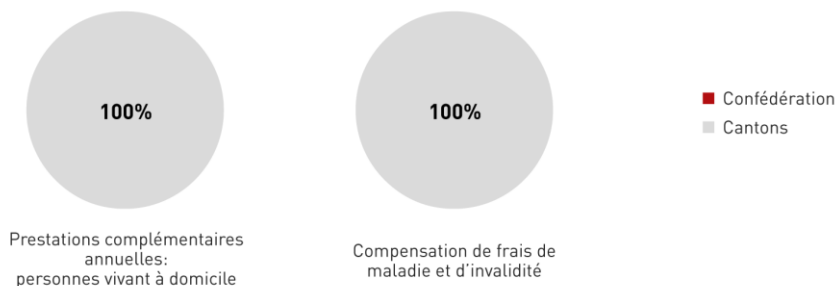
Financièrement parlant, les conséquences sont identiques pour le désenchevêtrement partiel et la répartition des tâches : dans les deux cas, la Confédération reprendrait les $\frac{3}{8}$ des dépenses liées aux PC pour le minimum vital, financées aujourd'hui par les cantons (environ 1 milliard de francs).

Ni l'une ni l'autre des options de désenchevêtrement n'a de conséquences financières statiques immédiates sur le financement des frais de home, de maladie et d'invalidité, car le financement de ce domaine resterait dans tous les cas une affaire cantonale.

Financement des prestations complémentaires et options de désenchevêtrement

Désenchevêtrement complet vers les cantons

- ▶ Les cantons financent et pilotent l'ensemble des PC (couverture des besoins vitaux (PC annuelles) et compensation des frais de home, de maladie et d'invalidité)



Répartition des tâches et désenchevêtrement partiel

- ▶ Désenchevêtrement des flux financiers entre couverture des besoins vitaux et compensation des frais de home, de maladie et d'invalidité; variation du pilotage selon l'option



Source: fondé sur «Analyse des Kostentreiber in den EL», Christoph Schaltegger et Patrick Leisibach, Université de Lucerne, pour l'UPS, mai 2015, p. 13
www.economiesuisse.ch

Sur le plan financier, il faudrait, outre les effets statiques immédiats, considérer aussi les conséquences dynamiques à long terme. Les résultats obtenus diffèrent alors selon les options. Le désenchevêtrement des PC vers les cantons offre à plus long terme le plus grand potentiel (***) d'agir positivement sur la dynamique des coûts, c'est-à-dire de freiner la hausse future des coûts. Définies par les cantons, les prestations peuvent répondre au mieux aux besoins et aux situations régionales en termes de coûts (pour la couverture du minimum vital comme dans le domaine des homes, de la santé et de l'invalidité). Avec la répartition des tâches, le minimum vital serait toujours défini à l'échelle nationale, malgré les différences cantonales/régionales du coût de la vie. Cela vaut également pour le désenchevêtrement partiel, où la Confédération continuerait par ailleurs d'établir des normes minimales nationales pour les frais de home, de maladie et d'invalidité (prestations et remboursement). En conséquence, le potentiel de baisse des coûts est ici probablement le plus faible (*).

Les transferts financiers et le potentiel pour une action positive sur la dynamique des coûts sont résumés ci-dessous pour les trois options de désenchevêtrement :

Option	Transferts financiers (base 2017)	Potentiel
Désenchevêtrement complet vers les cantons	1495 mio. fr. de la Confédération aux cantons	***

Répartition par domaine de tâches (minimum vital à la Confédération)	918 mio. fr. des cantons à la Confédération	**
Désenchevêtrement partiel	918 mio. fr. des cantons à la Confédération	*

Source : [OFS, Prestations complémentaires \(PC\) à l'AVS et à l'AI par agents financeurs, 2018](#)

5. Conclusion

En résumé, deux questions semblent cruciales par rapport au désenchevêtrement des PC. Premièrement : qui ou qu'est-ce qui peut garantir au mieux l'objectif des PC dans la tâche principale du minimum vital (de façon efficace et peu coûteuse à la fois) ?

Deuxièmement : faut-il renforcer le pouvoir réglementaire et les responsabilités des cantons pour les tâches dont ils assument aujourd'hui déjà largement le financement, c'est-à-dire pour les frais de home, de maladie et d'invalidité et, si oui, jusqu'où doivent aller ces compétences supplémentaires ?

Parmi les variantes pensables et discutées ici, le partage des PC en domaines de tâches (répartition des tâches), c'est-à-dire l'attribution complète du contrôle, de la décision et du financement à la Confédération pour le domaine du minimum vital et aux cantons pour le domaine des frais de soins, de maladie et d'invalidité pourrait constituer la réponse la plus pertinente à ces questions.

Une telle solution garantirait, d'une part, une couverture uniforme du minimum vital et permettrait, d'autre part, une compensation individuelle encore plus axée sur les besoins des frais de home, de maladie et d'invalidité. Tant le caractère des PC que la subsidiarité et l'équivalence fiscale, principes fondamentaux du fédéralisme, seraient pris en compte. Le désenchevêtrement partiel est une variante qui irait dans le même sens, mais moins loin. La LPC serait maintenue sur le fond, mais il faudrait discuter dans quelle mesure des compétences additionnelles devraient être attribuées aux cantons.

Quelle que soit la solution de désenchevêtrement qui sera finalement retenue, l'aspect financier doit, dès le début, être examiné avec soin. Ni la Confédération ni les cantons n'accepteront d'assumer des charges supplémentaires non compensées. Actuellement, les cantons critiquent le fait qu'au niveau des frais de home, de maladie et d'invalidité, la dynamique des coûts liés à l'évolution démographique les confronterait à une charge financière excessive. En faisant valoir que leur compétence réglementaire et marge de manœuvre seraient limitées par la Confédération, ils demandent que celle-ci augmente sa participation aux coûts. Pour le désenchevêtrement des tâches, la solution ne serait pas une plus grande contribution fédérale (avec un enchevêtrement encore plus étroit des niveaux étatiques), mais au contraire un désenchevêtrement avec une plus grande latitude, des compétences étendues et de nouvelles responsabilités pour les cantons. Cette approche s'impose si l'on veut améliorer les conditions pour renforcer la conscience des coûts et l'utilisation efficace des moyens.

Dans le projet de la RPT, le bilan global avait pour fonction de concentrer les effets de tous les désenchevêtrements des tâches et, à la fin, d'instaurer la neutralité financière pour la Confédération et les cantons. L'établissement d'un tel bilan nécessite une solu-

tion globale avec un certain nombre de tâches et une marge de manœuvre financière suffisante. Le respect de la neutralité budgétaire est lui aussi primordial en vue du désenchevêtrement plus poussé des tâches. Si l'on veut que le projet « répartition des tâches 2 » succédant à la RPT aboutisse, il faudra se mettre d'accord sur l'étendue de cette solution globale et sur les critères pour l'établissement d'un nouveau bilan global.

6. Contact

VINCENT SIMON

economiesuisse

Téléphone +41 22 786 66 81

vincent.simon@economiesuisse.ch

FRANK MARTY

economiesuisse

Téléphone +41 44 421 35 35

frank.marty@economiesuisse.ch

LEA FLÜGEL

economiesuisse

Téléphone +41 44 421 35 35

lea.fluegel@economiesuisse.ch