

**Message
concernant la prolongation du délai pour l'octroi
de subventions de construction par l'assurance-vieillesse
et survivants**

du 1^{er} mars 1988

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral concernant la prolongation du délai pour l'octroi de subventions de construction par l'assurance-vieillesse et survivants et vous proposons de l'approuver.

Par la même occasion, nous vous proposons de classer l'intervention parlementaire suivante:

1987 M 87.564 Loi sur l'AVS. Prolongation du délai fixé à l'article 155
(N 18. 12. 1987, Fischer-Sursee; E 1. 3. 1988)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

1^{er} mars 1988

Au nom du Conseil fédéral suisse:
Le président de la Confédération, Stich
Le chancelier de la Confédération, Buser

Condensé

Dans le cadre du premier train de mesures en vue de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, l'aide financière que l'AVS accordait depuis 1975 pour la construction d'établissements pour personnes âgées a été déléguée aux cantons. Deux délais ont été fixés dans la loi afin de régler la période transitoire, soit le 31 décembre 1985 pour l'envoi des demandes et le 30 juin 1988 pour le début des travaux de construction.

Une motion transmise par le Conseil national et le Conseil des Etats oblige le Conseil fédéral à présenter un projet pour une prolongation du délai de mise en chantier. Cette prolongation de délai doit entrer en vigueur le plus rapidement possible, raison pour laquelle nous vous présentons un projet d'arrêté fédéral urgent. Une prolongation de délai de deux ans vous est proposée.

Message

1 **Partie générale**

11 **Introduction de subventions en faveur de la construction de homes pour personnes âgées**

Les subventions pour la construction et l'équipement de homes pour personnes âgées ont été introduites le 1^{er} janvier 1975, (art. 101 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, LAVS, dans la teneur du texte révisé du 28 juin 1974; RO 1974 1589) avec des dispositions transitoires pour les constructions entreprises entre le 1^{er} janvier 1973 et le 31 décembre 1974.

En vertu de l'article 216 du règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS; RS 831.101) des subventions peuvent être octroyées jusqu'à concurrence du tiers des frais pris en considération et jusqu'à 50 pour cent si un intérêt majeur le justifie. De plus, il est possible d'allouer des prêts à titre gratuit ou onéreux. Pour des raisons financières, cependant, on a renoncé à accorder des prêts et le taux de subventionnement usuel a été fixé à 25 pour cent. Les institutions pour personnes âgées qui offrent aussi leurs services (repas, aide ménagère, soins des pieds, etc.) aux personnes d'un certain âge qui maintiennent leur domicile hors du home reçoivent un supplément de 2,5 pour cent (soit en tout 27,5%). Seules les constructions en zone de montagne bénéficient d'un taux de 33½ pour cent.

12 **Suppression des subventions**

La suppression des subventions pour la construction de homes pour personnes âgées a été décidée à la faveur de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. En 1980 déjà, lors de la procédure de consultation, la majorité des cantons s'était prononcée pour cette suppression.

L'article 155 LAVS (RO 1985 2002), adopté par les Chambres fédérales le 5 octobre 1984, est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1986. Il prescrit que ne seront plus subventionnés que les projets annoncés avant son entrée en vigueur. Afin d'éviter toutefois que des projets bâclés ne soient déposés à la va-vite, en quelque sorte comme réserve, avant la date fatidique, ce qui aurait été contraire aux buts de la nouvelle répartition des tâches, il a été spécifié que les subventions ne seraient octroyées et versées qu'à la condition que les travaux de construction soient entrepris au plus tard deux ans et demi après l'entrée en vigueur de l'article 155 LAVS.

Après s'être entretenu avec une délégation des Directeurs cantonaux des finances au sujet de la réalisation de la nouvelle répartition des tâches, le Conseil fédéral a, le 25 mai 1985, informé les cantons qu'il entendait mettre en vigueur les dispositions de l'article 155 LAVS le 1^{er} janvier 1986. Le dernier délai pour annoncer des projets était ainsi fixé au 31 décembre 1985 et le délai de mise en chantier au 30 juin 1988.

La suppression des subventions pour la construction de homes pour personnes âgées fait partie du programme d'ensemble de la nouvelle répartition des tâches

entre la Confédération et les cantons. La charge financière supplémentaire qui en résulte pour les cantons est compensée par un abaissement de leur participation au financement de l'AVS.

Le contenu du premier train de mesures était connu des gouvernements cantonaux. Afin de leur permettre de planifier à temps la reprise des charges, ils ont été tenus au courant de l'état d'avancement des travaux préparatoires de manière permanente. Ils pouvaient donc planifier à longue échéance et évaluer le nombre des places nécessaires dans les homes pour personnes âgées en tenant compte des aspects financiers et du personnel spécialisé nécessaire. Le nombre des demandes reçues immédiatement avant l'échéance du 31 décembre 1985 (cf. tableau 1 en annexe) était néanmoins très important.

L'Office fédéral des assurances sociales, qui doit examiner les demandes, étudie chaque projet avec le concours de l'Office des constructions fédérales sur le plan de la nécessité, de la conception générale, du coût de la construction et de l'exploitation, ainsi que du financement. L'appréciation des conséquences financières et des effets sur le personnel qui en résulteront pour les communes et le canton sont, toutefois, du ressort des autorités cantonales et communales. Le nombre des demandes en suspens a obligé l'Office fédéral des assurances sociales à prendre des mesures permettant de raccourcir et d'accélérer la procédure d'examen. Les cantons en ont été informés par lettre du 8 juillet 1986.

La plupart des projets en suspens auprès de l'Office fédéral des assurances sociales (cf. tableau 2 en annexe) sont si avancés que leur réalisation pourrait être entreprise d'ici au 30 juin 1988. Si l'on considère les obligations déjà contractées par les maîtres d'œuvre (mandat aux architectes, contrats d'entreprise), on peut admettre qu'une prolongation du délai de mise en chantier ne sera en fait nécessaire que dans des cas isolés. Elle sera utile en premier lieu là où la réalisation d'un projet se heurtera à des difficultés imprévisibles (p. ex. en cas d'oppositions). Cependant, les projets que l'on peut qualifier d'insuffisamment préparés seront eux aussi favorisés; ainsi, les cantons qui se sont efforcés de ne présenter que des projets qui pouvaient être réalisés à temps se trouveront lésés.

13 Interventions pour la prolongation du délai

Alors qu'aucune intervention n'a été enregistrée concernant l'échéance du délai fixé pour l'annonce des projets, la Question ordinaire du 18 juin 1986 déposée par le conseiller national Leuenberger (Soleure) a donné l'occasion au Conseil fédéral de prendre position sur une prolongation du délai de mise en chantier. Il a expliqué, dans sa réponse, que la suppression de ces subventions était liée à la nouvelle répartition des tâches et qu'elle était, par conséquent, prévisible depuis un bon bout de temps déjà. Il n'y avait donc, selon lui, aucune raison d'entreprendre une procédure de révision de l'article 155 LAVS. Au cours de l'automne de la même année, certains cantons ont à leur tour demandé au Conseil fédéral de prolonger ce délai, arguant notamment du fait que la mise en chantier de certains projets annoncés à temps n'était guère possible avant l'échéance fixée. Dans sa réponse négative, le Conseil fédéral a fait remarquer que ce délai a été fixé

précisément pour limiter l'octroi de subventions aux seuls projets qui pourraient être réalisés dans un laps de temps relativement court.

Le 9 mars 1987, le Conseil des Etats a examiné la motion du conseiller aux Etats Dreyer du 1^{er} décembre 1986, qui, vu le nombre important des demandes de subventions pour la construction de homes pour personnes âgées en suspens, demandait le report du délai de mise en chantier. Monsieur Dreyer invoquait le danger d'une trop forte demande sur le marché de la construction pouvant conduire à une charge financière insupportable pour certaines communes. Le Conseil des Etats, suivant la recommandation du Conseil fédéral, a rejeté cette motion à une très faible majorité.

14 Motion Fischer-Sursee du 24 septembre 1987

Le 18 décembre 1987, le Conseil national, de son côté, a examiné une motion Fischer-Sursee du 24 septembre 1987, qui dit en substance:

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement un projet de modification de la loi fédérale sur l'AVS prévoyant une prolongation raisonnable d'au moins deux à cinq ans du délai fixé à l'article 155 LAVS, qui limite l'octroi de subventions pour la construction de homes pour personnes âgées.

Dans son développement, le député a, en particulier, invoqué les arguments suivants:

- la réalisation précipitée de projets de construction,
- boom indésirable sur le marché de la construction,
- manque de personnel spécialisé et qualifié.

Bien que le Conseil fédéral en ait recommandé le rejet en rappelant le but de la répartition des tâches décidée par le Parlement, le Conseil national a approuvé cette motion à une forte majorité. Le 29 février 1988, elle a également été acceptée par le Conseil des Etats.

L'approbation de la motion par les deux Chambres oblige le Conseil fédéral à présenter un projet prévoyant la prolongation du délai pour l'octroi de subventions pour la construction d'établissements pour personnes âgées (art. 15, 1^{er} al., de la loi fédérale sur les rapports entre les conseils, LREC; RS 171.11).

2 Partie spéciale

21 Durée de la prolongation du délai de mise en chantier

Conformément aux considérants exposés sous chiffre 12, il devrait s'agir principalement d'un geste en faveur de quelques requérants. Plus le délai de mise en chantier sera prolongé et plus les maîtres d'œuvre qui n'auront pas pu annoncer leur projet jusqu'au 31 décembre 1985 et qui, par conséquent, ne bénéficieront d'aucune subvention s'en trouveront lésés. C'est pourquoi nous vous recommandons de faire preuve d'une certaine prudence en ce qui concerne la durée de cette prolongation et vous proposons de la fixer à deux ans.

22 Urgence

Le but de cette révision, c'est-à-dire donner aux maîtres d'œuvre la possibilité de retarder le début des travaux de construction sans perdre leur droit aux subventions, ne peut être atteint que si les requérants et les autorités engagées peuvent prendre leurs dispositions à temps. Cela suppose que la prolongation du délai entre en vigueur le plus rapidement possible. Il n'aurait donc pas été judicieux d'opter pour la procédure législative ordinaire. C'est pourquoi, nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral urgent limité à deux ans. Une prolongation de l'arrêté fédéral ne sera pas nécessaire étant donné que le délai fixé pour l'annonce des projets n'est pas modifié.

L'arrêté fédéral urgent a cette caractéristique qu'il entre en vigueur immédiatement après son adoption, et non après échéance du délai référendaire.

3 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel

31 Conséquences pour la Confédération

Étant donné que le délai fixé pour l'annonce des projets (31 déc. 1985) reste inchangé, la prolongation du délai de mise en chantier ne devrait en principe pas avoir de conséquences financières. Toutefois, on ne peut pas exclure que certains projets ne puissent pas être mis en chantier avant le délai en vigueur (30 juin 1988). Si l'on admet qu'une vingtaine de projets pourraient se trouver dans cette situation, ce sont environ 25 millions de francs supplémentaires (1,3 mio. de fr. de subvention par projet en moyenne) que l'AVS devrait déboursier à cause de la prolongation, ce qui représente une charge supplémentaire de l'ordre de 5 millions de francs pour la Confédération.

La prolongation, telle qu'elle est prévue, n'a pas d'effets sur l'état du personnel.

32 Conséquences pour les cantons

Au cas où l'hypothèse formulée au chiffre 31 se révélerait exacte, la charge financière des cantons – grâce à la prolongation du délai – diminuerait d'autant.

4 Conformité au Programme de la législature

La présente révision de loi n'est pas annoncée dans le Programme de la législature 1987–1991. Il n'était, en effet, pas certain, au moment de leur publication, que le Conseil des États accepterait lui aussi la motion Fischer-Sursee.

5 Constitutionnalité

L'arrêté fédéral s'appuie sur l'article 34^{quater}, 7^e alinéa, de la constitution.

Subventions de l'AVS pour la construction d'institutions pour personnes âgées

Tableau 1

Cantons	Décisions 1975-1985	Demandes en suspens au 1 ^{er} janv. 1986	Dont nouvelles demandes reçues en 1985
Zurich	122	39	12
Berne	110	35	8
Lucerne	61	29	12
Uri	5	4	-
Schwyz	19	5	1
Obwald	6	2	2
Nidwald	5	4	2
Glaris	18	2	1
Zoug	9	2	-
Fribourg	20	36	12
Soleure	29	13	11
Bâle-Ville	17	14	3
Bâle-Campagne	27	8	5
Schaffhouse	12	4	2
Appenzell Rh.-Ext.	40	9	2
Appenzell Rh.-Int.	7	1	-
Saint-Gall	104	35	20
Grisons	36	10	4
Argovie	49	9	2
Thurgovie	29	11	5
Tessin	21	41	5
Vaud	49	30	5
Valais	22	23	12
Neuchâtel	20	15	-
Genève	32	23	2
Jura	3	13	10
Total	872	417	138¹⁾

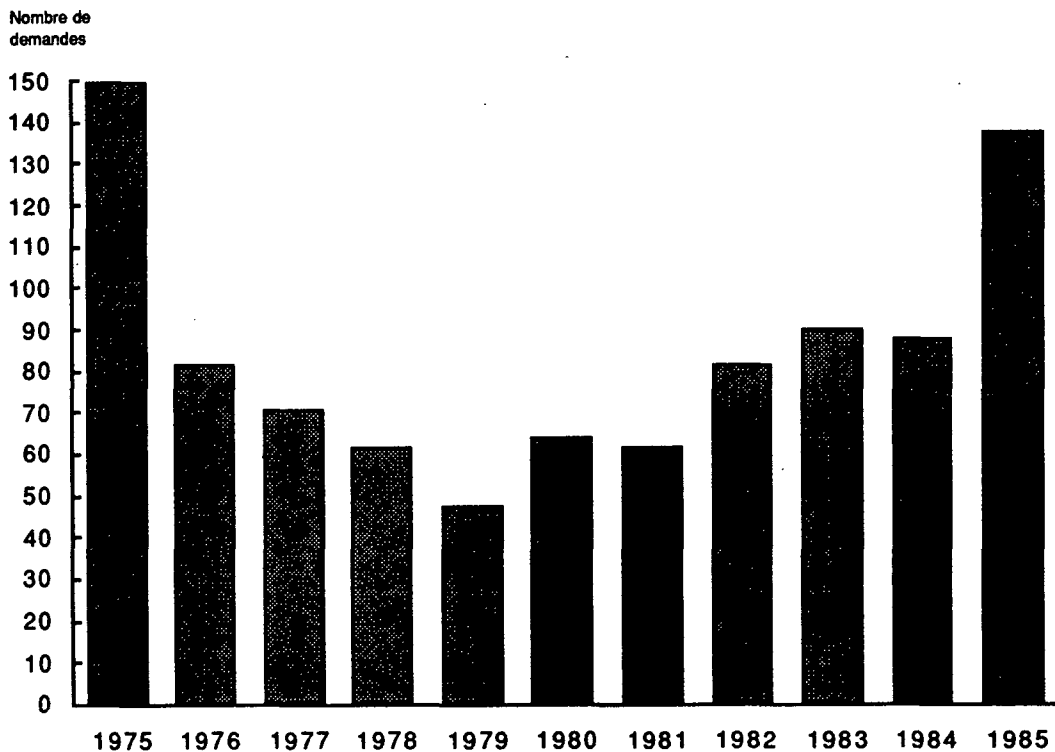
1) Dont 96 demandes en novembre et décembre seulement.

Projets annoncés pour lesquels la décision doit être rendue en 1988

Tableau 2

Cantons	Nombre d'objets	Coûts d'investissement en fr.	Subventions probablement versées par l'AVS	Mise en chantier	
				en chantier	1 ^{er} sem. 1988
Zurich	14	129 350 000	27 200 000	—	14
Berne	10	89 698 000	18 900 000	2	8
Lucerne	9	88 124 000	18 600 000	—	9
Uri	1	12 800 000	3 200 000	—	1
Schwyz	—	—	—	—	—
Obwald	2	11 800 000	2 900 000	1	1
Nidwald	2	10 400 000	2 300 000	—	2
Glaris	—	—	—	—	—
Zoug	1	4 000 000	800 000	1	—
Fribourg	19	133 905 000	28 120 000	1	18
Soleure	8	51 100 000	10 700 000	—	8
Bâle-Ville	7	56 378 000	11 840 000	1	6
Bâle-Campagne	5	45 610 000	9 600 000	—	5
Schaffhouse	—	—	—	—	—
Appenzell Rh.-Ext.	—	—	—	—	—
Appenzell Rh.-Int.	—	—	—	—	—
Saint-Gall	13	48 924 000	10 300 000	1	12
Grisons	4	33 630 000	8 400 000	—	4
Argovie	6	48 000 000	10 080 000	1	5
Thurgovie	4	15 775 000	3 300 000	—	4
Tessin	14	100 000 000	22 000 000	1	13
Vaud	7	38 920 000	8 200 000	—	7
Valais	14	121 551 000	30 400 000	—	14
Neuchâtel	3	25 700 000	6 400 000	—	3
Genève	12	145 753 000	30 608 000	1	11
Jura	7	39 207 000	9 800 000	1	6
Total	162	1 250 625 000	273 648 000	11	151

Subventions de l'AVS
Nombre de demandes par année, de 1975 à 1985



Projet

**Arrêté fédéral
concernant la prolongation du délai pour l'octroi
de subventions de construction par l'assurance-vieillesse
et survivants**

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 34^{quater}, 7^e alinéa, de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 1^{er} mars 1988¹⁾,
arrête:

Article premier

En dérogation à l'article 155 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants²⁾, l'assurance peut allouer des subventions pour la construction, l'agrandissement et la rénovation d'établissements et d'autres installations pour personnes âgées pour autant que le projet ait été annoncé avant le 1^{er} janvier 1986 et que les travaux débutent au plus tard le 30 juin 1990.

Art. 2

¹ Cet arrêté est de portée générale.

² Il est déclaré urgent conformément à l'article 89^{bis}, 1^{er} alinéa, de la constitution et entre en vigueur à la date de son adoption.

³ Il est sujet au référendum facultatif conformément à l'article 89^{bis}, 2^e alinéa, de la constitution et est valable jusqu'au 30 juin 1990.

31997

¹⁾ FF 1988 I 754

²⁾ RS 831.10

Assemblée fédérale

Les conseils législatifs se sont réunis en session de printemps (2^e session de la 43^e législature), le lundi 29 février 1988, à 14 h. 30 pour le Conseil national et 18 h. 15 pour le Conseil des Etats.

Est entrée au Conseil national:

M^{me} Susanna Daepf-Heiniger, maîtresse ménagère et paysanne, de et à Oppligen, en remplacement de M. Adolf Ogi, élu conseiller fédéral.

31999

Message concernant la prolongation du délai pour l'octroi de subventions de construction par l'assurance-vieillesse et survivants du 1er mars 1988

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1988
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	09
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	88.006
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.03.1988
Date	
Data	
Seite	754-764
Page	
Pagina	
Ref. No	10 105 367

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.