

**Conférence des directrices et directeurs cantonaux des
affaires sociales (CDAS)
Administration fédérale des contributions (AFC)**

**Rapport sur le
financement du sujet et de l'objet des institutions dans le
domaine du handicap**

Analyse des avantages et des inconvénients

18 juin 2007

Mandat de la CDAS et de l'AFC effectué par:

Kurt Jaggi
Fürsprecher
the move consulting ag
Weidweg 31
3032 Hinterkappelen
www.moveconsulting.ch

kurt.jaggi@moveconsulting.ch

15.674

Table des matières

1	Contexte général	3
1.1	Mandat et objectifs	3
1.2	Problématique	3
1.3	Procédure	5
2	Modèles	5
2.1	Réglementations fédérales	5
2.2	Modèle «Financement de l'objet»	6
2.3	Modèle «Financement du sujet imparfait»	7
2.4	Modèle «Financement du sujet parfait»	7
2.4.1	Principe de base	7
2.4.2	Solution PC	8
2.4.3	Solution d'assistance	8
2.4.4	Différence pratique entre PC et assistance	9
2.5	Modèle «Forme mixte»	9
3	Distinctions selon le type d'institutions	9
3.1	Homes/centres de jour	9
3.2	Ecoles	10
3.3	Ateliers	10
4	Distinctions selon les types de handicaps	11
5	Les pondérations vues de l'extérieur	12
5.1	Critères de pondération	12
5.2	Comparaison des variantes de financement	13
5.2.1	Perspective cantonale	13
5.2.2	Perspective des personnes handicapées	13
5.2.3	Perspective de l'institutions	14
5.3	Evaluation des pondérations	15
5.3.1	Financement de l'objet	15
5.3.2	Financement du sujet imparfait	17
5.3.3	Financement du sujet parfait	17
5.3.4	Formes mixtes	18
6	Recommandations	19
6.1	Généralités	19
6.2	Pondération des variantes	19
6.3	Vue d'ensemble du portefeuille	21
6.4	Conclusions	22
7	Remarques finales	22
Annexe: exigences de la CI Mise en œuvre RPT		Fehler! Textmarke nicht definiert.

1 Contexte général

1.1 Mandat et objectifs

Les mandants ont chargé les mandataires d'accomplir les prestations suivantes:

Il convient d'exposer la signification de la notion de «financement du sujet», étant donné qu'il n'existe pas à ce jour de modèle contraignant permettant de mesurer les avantages et les inconvénients. Le modèle des PC et le modèle d'assistance pourraient servir de base. Le modèle de financement de l'objet est courant au regard de la législation actuelle. Il peut toutefois être optimisé dans certaines conditions grâce à une conception davantage axée sur les prestations. Des formes mixtes devront éventuellement être prises en compte pour la suite du travail.

Dans un *premier* temps, il s'agit d'esquisser les modèles de financement de l'objet et du sujet, sur lesquels se fonderont les analyses ultérieures. L'analyse vise à présenter les avantages et les inconvénients du financement de l'objet et du sujet sous une forme compréhensible. Un examen et une pondération sous des angles différents permettant de distinguer les différents rôles sont nécessaires à cet effet:

- Rôle du canton en tant qu'organisme responsable de la fourniture d'une offre adaptée aux besoins et susceptible d'être financée, qui respecte les standards de qualité prescrits
- Rôle de la personne handicapée en tant que bénéficiaire des prestations
- Rôle de la région en tant que zone de prestation
- Rôle du prestataire (homes, centres de jour, ateliers)

Dans un *deuxième* temps, il s'agit de présenter les rôles des différents acteurs.

Ces prescriptions autorisent une évaluation des deux modèles, voire des modèles supplémentaires dans la perspective des différents rôles, ainsi qu'une mise en équation des avantages et des inconvénients dans ces différentes optiques.

Les avantages et les inconvénients des modèles, y compris de leurs éventuelles formes mixtes, devront être présentés dans un *troisième* temps, sur la base des différents rôles.

En dépit de la complexité de cette problématique, les résultats devront être présentés dans un rapport clair et succinct afin de fournir des outils de base pratiques aux décideurs. L'analyse sera accompagnée d'une base de décision pour les cantons afin de leur faciliter le choix du ou des modèle(s) de financement.

1.2 Problématique

A compter de l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral du 3 octobre 2003 sur la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, ces derniers assumeront les prestations actuelles de l'assurance invalidité aux institutions, ateliers et homes au minimum pendant 3 ans. L'actuel art. 73 de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance invalidité (LAI) sera ainsi abrogé, entraînant dans une large mesure la disparition

des bases juridiques actuelles en matière de subventions d'exploitation de la Confédération et la prise en charge de cette mission par les cantons.

A ce jour, les prestations de la Confédération étaient versées collectivement ou en référence à un objet. Etant donné que le financement se faisait également par le biais de taxes et de prestations complémentaires, il existe aujourd'hui une sorte de forme mixte de financement.

Les cantons ont la possibilité, avec la nouvelle législation, de verser les prestations en référence au sujet. Pour l'instant, il n'y a pas eu de clarification définitive de l'assujettissement des cantons à certaines restrictions d'un point de vue juridique. Les dispositions constitutionnelles suivantes entreront en effet en vigueur avec la RPT (vraisemblablement le 1.1.2008):

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

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

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

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

L'art. 197, ch. 4 Disposition transitoire ad art. 112b (Encouragement de l'intégration des invalides) constitue une autre disposition nouvelle:

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

Les cantons estiment en principe qu'avec la nouvelle législation, ils auront désormais la possibilité de verser les prestations en référence au sujet. Un financement par le biais de tarifs couvrant l'intégralité des coûts est de toute façon prévu dans le cadre de la CIIS pour le placement extracantonal. En relation avec ces dispositions, on peut toutefois se demander si les bases légales permettent seulement une transition vers le financement du sujet. Il ne sera pas donné de réponse à cette question dans la présente analyse. Une modélisation de principe concernant ces deux variantes de financement est proposée ci-après afin de pouvoir répondre ultérieurement à cette question. L'art. 9 de la loi sur les prestations complémentaires, qui indique la délimitation actuelle des prestations, laisse penser clairement que cette possibilité existe en principe.

1.3 Procédure

Les clarifications suivantes ont été opérées afin d'atteindre les objectifs visés:

- Etude des documents disponibles (législation, résultats des groupes de travail, travaux préparatoires des cantons, contributions des communautés défendant les intérêts des personnes handicapées, réflexions des organisations faitières, etc.)
- Des entretiens ciblés ont été conduits avec des personnes-clés du domaine spécialisé afin de recenser leur vision ou celle des organisations qu'elles représentent. Les conclusions du soussigné n'ont toutefois pas été discutées avec les interlocuteurs/interlocutrices, car elles ont été mises au point à une date ultérieure.
 - Maryse Aebischer, Service de la prévoyance sociale (SPS), canton de Fribourg
 - Thomas Bickel, secrétaire général Intégration Handicap
 - René Broder, chef du service de l'enseignement spécialisé, de l'aide aux jeunes et aux personnes handicapées, BL
 - P. Eberhard, chef du projet pilote Budget d'assistance de l'OFAS
 - Katharina Kanka, FAssiS – Centre Assistance Suisse
- Analyse d'expériences dans des domaines comparables (p. ex. prévoyance vieillesse)

2 Modèles

Le terme «Institution» est utilisé ci-après de façon générique pour les organismes prestataires (homes/centres de jour, écoles, ateliers).

Les possibilités de financement futur qui sont présentées doivent être considérées comme des modèles. Elles permettent une simplification, afin que les avantages et inconvénients des différentes variantes apparaissent clairement.

2.1 Réglementations fédérales

La Confédération ne confie pas le domaine des institutions pour personnes handicapées aux cantons sans définir préalablement un certain nombre d'obligations. Les dispositions correspondantes figurent dans la loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI) du 6 octobre 2006.

Dans le cadre de la discussion des modèles ci-après, l'**art. 5** qui régit de manière contraignante les conditions de reconnaissance suivantes doit notamment être pris en compte dans toutes les variantes:

Alinéa 1:

Pour être reconnue, une institution doit remplir les conditions suivantes:

- a. disposer d'une infrastructure et d'une offre de prestations répondant aux besoins des personnes concernées ainsi que du personnel spécialisé nécessaire;
- b. assurer une gestion rationnelle de son exploitation en établissant ses comptes dans le respect des principes uniformisés de la gestion d'entreprise;
- c. exposer en toute transparence les conditions à remplir pour être admis dans l'institution;
- d. informer par écrit les personnes invalides et leurs proches de leurs droits et de leurs devoirs;
- e. préserver les droits de la personnalité des personnes invalides, notamment leur droit de disposer d'elles-mêmes, d'avoir une vie privée, de bénéficier d'un encouragement individuel, d'entretenir des relations sociales en dehors de l'institution et d'être protégées contre les abus et les mauvais traitements, ainsi que leur droit de participation et celui de leurs proches;
- f. rémunérer les personnes invalides dont l'activité présente une valeur économique;
- g. assurer le transport à destination et en provenance des ateliers et des centres de jour lorsqu'une telle mesure est requise par le handicap;
- h. assurer le contrôle de la qualité.

Alinéa 2

La reconnaissance est accordée par le canton sur le territoire duquel l'institution est établie. Les cantons peuvent convenir d'autres règles de compétence. Une institution reconnue par le canton compétent peut être reconnue par d'autres cantons sans examen des conditions fixées à l'al. 1.

2.2 «Financement de l'objet» (modèle)

Le véritable financement de l'objet se joue entre l'organisme assurant le financement (jusqu'à présent l'assurance-invalidité et les cantons, désormais les cantons seuls) et l'institution. Il se caractérise par la focalisation sur les coûts de l'institution. Il est conçu de telle sorte que l'institution – avec ou sans prestations propres – obtienne la couverture des frais occasionnés selon certains critères. Les modalités de financement ne se fondent pas sur certains besoins subjectifs (ou un besoin subjectif) des utilisateurs et utilisatrices, mais sur les calculs de l'institution. Elles sont évidemment influencées par des exigences ou des objectifs qualitatifs.

Le financement de l'objet au sens strict ne comporterait absolument aucune composante subjective, telle que des taxes. Dans la pratique, cette solution est très peu probable. La simplification opérée dans le modèle est toutefois judicieuse, car elle permet d'évaluer les avantages et inconvénients du modèle. La forme originale et classique du financement de l'objet était la couverture du déficit.

Il existe généralement un contrat de prestations ou une convention de prestations¹ entre le canton et l'institution.

2.3 «Financement du sujet imparfait»² (modèle)

Le financement du sujet imparfait se joue également entre le canton chargé du financement et l'institution. A la différence du financement de l'objet, il se fonde cependant sur le besoin individuel des utilisateurs et utilisatrices de l'institution. L'indemnisation ne porte pas sur la charge moyenne (frais) de l'institution. Le paiement dépend du besoin des utilisateurs et utilisatrices et couvre la part qui ne peut être financée par ceux-ci. Cela correspond à la différence entre les coûts de la couverture individuelle des besoins et les possibilités financières des utilisateurs ou utilisatrices. A l'instar du financement de l'objet, les capitaux circulent entre l'organisme chargé du financement et l'institution. Les déclarations relatives au contrat de prestations s'appliquent également dans le cas présent.

L'application de ce modèle est plus complexe que le financement de l'objet, parce qu'il suppose une clarification individuelle des besoins associée à une notation (rating) individuelle des utilisateurs et utilisatrices. A l'heure actuelle, de tels modèles de notation n'existent pas encore sous une forme reconnue dans le domaine du handicap. Le secteur de la vieillesse connaît en revanche des exemples de modèles qui fonctionnent (p. ex. BESA, RAI/RUG). Le secteur de la vieillesse est cependant plus aisé à normaliser, puisque sa diversité est moindre par rapport au domaine du handicap.

En principe, le modèle pourrait être mis en œuvre même sans système de notation. Cela pourrait toutefois constituer en partie de fausses incitations en matière de pratique d'admission.

2.4 «Financement du sujet parfait» (modèle)

2.4.1 Principe de base

Le financement du sujet parfait dote les utilisateurs et utilisatrices des moyens financiers nécessaires à l'achat de la prestation requise (= besoin). Les réglementations relatives à l'imputation de la fortune sont naturellement liées à ce modèle. Les rapports juridiques existent entre le canton assurant le financement et les utilisateurs et utilisatrices d'une part et entre les utilisateurs et utilisatrices et l'institution d'autre part. La structure est donc plus complexe et il existe de nombreux rapports juridiques bilatéraux (canton – chaque utilisateur/chaque utilisatrice, chaque utilisateur/chaque utilisatrice - institution). Tout comme pour le financement

¹ Les praticiens distinguent souvent la convention de prestations du contrat de prestations, en ce que la première reproduit le résultat d'une négociation alors que le deuxième revêt une composante territoriale plus marquée. D'un point de vue juridique, ce ne sont que de différences sémantiques sans incidence sur le contenu. La convention et le contrat peuvent être utilisés comme des synonymes.

² Egalement qualifié de «financement du sujet virtuel», de «financement de l'objet en référence à un sujet», etc.

du sujet imparfait, les deux reposent sur un système de notation comportant une clarification individuelle des besoins.

Dans ce modèle également, le canton est tenu par la loi d'établir une planification des besoins. En cas de financement du sujet parfait, il n'assume pas cette tâche en premier lieu par le fait qu'il gère les offres de manière immédiate en les planifiant simultanément et en les finançant directement (par le biais de contributions d'investissement et d'exploitation). Il s'acquitte bien plutôt de ses obligations en jouant le rôle d'un régulateur³ définissant les conditions-cadre qui contribuent à la mise en œuvre de sa planification des besoins par des privés. Ce recours à l'initiative privée pour la mise en œuvre des directives planifiées n'est absolument pas inhabituel, étant donné qu'aujourd'hui déjà, l'Etat ne veille pas lui-même à la mise à disposition des offres dans la plupart des cas, mais qu'il délègue cette tâche à des organismes privés. Ce modèle est très répandu dans le domaine du handicap et de nombreuses offres existantes sont dues à l'initiative des personnes concernées et de leurs proches.

Vis-à-vis des institutions, les cantons assument de surcroît d'importantes tâches dans le cadre de l'obligation de surveillance, notamment dans le domaine de l'assurance qualité. En pratique, celles-ci portent notamment sur l'établissement et le renouvellement des autorisations d'exploitation, qui définissent de façon contraignante les conditions-cadre et les standards comme préalable à la gestion de l'entreprise. Bien que cette tâche soit impliquée dans toute forme de financement, elle est particulièrement soulignée ici. Il doit être indiqué clairement que dans ce modèle également, le canton est tenu de garder les choses bien en main.

2.4.2 Solution PC

Dans le modèle basé sur les PC, la différence entre les frais occasionnés à l'utilisateur ou à l'utilisatrice (p. ex. dans un home) et sa capacité financière est couverte. Le besoin est recensé et fixé par le home. La PC couvre en principe les coûts qui ne peuvent être financés par les autres prestations de l'assurance sociale et par les propres moyens. La contribution PC est en relation directe avec l'institution choisie comme prestataire par la personne handicapée. Si cette institution est chère, la PC paye davantage que si elle est bon marché (toujours à condition que l'offre soit adaptée aux besoins).

2.4.3 Solution d'assistance

Même dans le modèle basé sur le principe d'assistance, la différence entre le besoin existant de l'utilisateur ou de l'utilisatrice pour l'achat de prestations (p. ex. dans un home ou dans une solution semi-stationnaire ou ambulatoire) et sa capacité financière est couverte. La contribution n'est cependant pas liée à la fourniture d'une prestation en un certain endroit et n'est pas non plus mesurée par le home. Ainsi, la liberté de choix individuelle est plus importante que dans le modèle PC.

³ Cf. ComCom, Commission des banques, Commission des maisons de jeu; dans les pays anglo-saxons, cette forme de pilotage est plus répandue qu'en Suisse.

2.4.4 Différence pratique entre PC et assistance

Dans la solution PC, la personne handicapée fait son choix et se voit accorder par le canton la contribution financière requise pour le financement, par le biais d'une prestation complémentaire.

Dans la solution d'assistance, son besoin est déterminé et financièrement calculé. Cette somme lui permet ensuite d'acquiescer elle-même des prestations. La solution d'assistance autorise notamment des solutions purement privées (achat de prestations comme employeur) ainsi que des solutions mineures (communautés d'habitation, solutions familiales, etc.) dont les pouvoirs publics ne peuvent généralement pas s'occuper.

Aujourd'hui déjà, les caisses-maladie remboursent en partie les solutions comportant un achat individuel de prestations, ce qui se rapproche du modèle d'assistance.

2.5 «Forme mixte» (modèle)

Des formes mixtes sont en principe également envisageables. Il est par exemple possible de couvrir une prestation de base (notamment les investissements) selon le modèle de financement de l'objet et de la compléter par des éléments de financement du sujet parfait et/ou imparfait.

Selon la structure choisie, le canton peut assumer sa fonction de pilotage de manière ciblée avec la contribution qu'il a engagée tout en introduisant néanmoins des éléments de financement du sujet. Les évaluations ci-après partent du principe que le financement de l'objet porte avant tout sur les investissements dans les formes mixtes, alors que les éléments du financement par sujet concernent plutôt les coûts d'exploitation.

Comme cela a été présenté, le financement actuel comprend d'importantes composantes de forme mixte, tandis que le financement de l'objet par la Confédération et les systèmes cantonaux incluant des composantes subjectives se complètent.

3 Distinctions selon le type d'institutions

3.1 Homes/centres de jour

La décision concernant le financement de l'objet ou du sujet est particulièrement importante pour les homes (centres de jour compris) et les séjours en home. C'est là que la liberté de choix de la personne handicapée est le plus nettement et le plus directement influencée par la décision relative au modèle de financement.

L'analyse des besoins et la planification des soins au niveau cantonal sont primordiales dans tous les modèles de financement de l'objet pour les homes et les centres de jour. Elles déterminent les types de homes devant être mis à disposition, leur nombre ainsi que le nombre de places disponibles. La planification des besoins sert de base aux décisions de financement. La liberté de choix de la personne handicapée porte sur la sélection entre les différents homes

ou types de homes. La gestion de l'occupation permet de restreindre encore plus cette liberté de choix, comme le démontrent les exemples tirés du secteur vieillesse.

Plus un modèle de financement contient d'éléments focalisés sur le sujet, plus la liberté de choix de la personne handicapée est en principe importante. Cela ne concerne pas seulement le choix entre différents homes ou types de homes, mais la liberté de choix se voit conférer des dimensions supplémentaires. Il peut s'agir de la décision entre modèles de fourniture des prestations fondamentalement différents. La liberté de choix est élargie aux offres dans le secteur semi-stationnaire ou ambulatoire. Une variante typique correspond au système de l'employeur dans le modèle d'assistance, qui ne pourrait pas être initié ou conduit par l'Etat. Des mécanismes totalement différents du marché libre entrent en jeu en ce domaine. Il est évident qu'avec ces explications, il n'est pas fait de déclaration sur la liberté de choix dans le système actuel, qui contient également de tels éléments.

Les réflexions ci-après sur les différents modèles de financement montrent très bien leurs forces et leurs faiblesses, à l'exemple des homes ou des centres de jour. Cela est suffisant si l'applicabilité des modèles est traitée dans ce domaine.

3.2 Ecoles

La scolarité obligatoire générale s'applique dans les écoles publiques. En vertu de ce principe, il n'y a pas de liberté de choix pour l'école ordinaire. En principe, cette réglementation vaut également pour les enfants handicapés en âge d'être scolarisés. C'est la raison pour laquelle les thèmes tels que la liberté de choix ne jouent pas un rôle essentiel ici et que ce domaine ne sera pas non plus approfondi ci-après.

3.3 Ateliers

S'agissant des ateliers, il pourrait sembler surprenant que la personne concernée soit obligée de payer un prix pour la mise à disposition d'une place de travail, qui pourrait parfaitement être supérieur à la rémunération qui lui est versée. Le financement du sujet parfait pourrait donc sembler plutôt choquant. L'art. 5f LIPPI semble également s'opposer au financement du sujet dans ce domaine, parce qu'il est en effet difficile de parler de *rémunération* quand le prix d'achat de la place de travail par la personne handicapée est supérieur à la rémunération correspondante.

Un financement du sujet parfait pourrait cependant permettre l'achat de places de travail dans l'économie privée, ce qui signifierait alors une extension de l'offre et donc un élargissement de la liberté de choix. Mais de tels modèles pourraient également être réalisés par les pouvoirs publics qui ne se contenteraient pas de rechercher (et de financer) des places de travail dans des ateliers protégés classiques, mais engageraient également des partenariats avec l'économie privée. On sait que de telles solutions peuvent fonctionner dans certains cas.

Eu égard à ce contexte général, les ateliers ne sont pas particulièrement pris en compte ci-après. Par ailleurs, ils ne figurent pas non plus au centre des débats.

4 Distinctions selon les types de handicaps

Les déclarations ci-après s'appliquent pareillement aux handicaps physiques, psychiques et mentaux. Une distinction selon différents types de handicap n'a pas vraiment de sens, parce qu'il s'agira dans tous les cas de compenser un déficit lié au handicap.

Dans bien des cas, une personne handicapée physique peut évidemment utiliser directement et en toute autonomie les avantages suivants de certains modèles, notamment la liberté de choix. Ce n'est pas un hasard si ce groupe de personnes handicapées est particulièrement déterminé à exiger certaines évolutions allant dans le sens de modèles d'assistance comportant une grande liberté de choix et participe à leur développement.

La perception de la liberté de choix est souvent un peu plus difficile pour les personnes handicapées mentales ou psychiques, parce que des tiers sont parfois amenés à s'exprimer à leur place (tuteur ou tutrice, curateur ou curatrice, parents, ami(e)s). Mais même des personnes handicapées à ce point sont pleinement en mesure de définir des priorités explicites, d'exprimer clairement quelles sont leurs préférences et quel serait leur choix. Parfois, elles ont simplement besoin de l'aide d'un tiers pour l'interprétation de leurs souhaits. Ce serait une grossière erreur d'ignorer la question de la liberté de choix pour ces personnes handicapées et cela irait à l'encontre de l'image moderne du handicap.

C'est la raison pour laquelle nous ne ferons aucune distinction entre types de handicaps ci-après. Nous partons au contraire du principe qu'avec un soutien adéquat, toutes les personnes concernées sont en mesure de faire un choix.

5 Les pondérations vues de l'extérieur

5.1 Critères de pondération

Vus de l'extérieur, les modèles sont pondérés selon les critères suivants:

1. Gérabilité du système (préoccupation majeure des cantons):

Le système et donc le financement peuvent-ils être gérés en toute clarté?

2. Possibilité de planifier les besoins (préoccupation de toutes les parties prenantes)

Peut-on être sûr de disposer d'une offre adaptée aux besoins et que ceux-ci ne soient pas dépassés, ni dans un sens ni dans l'autre?

3. Efficacité/modicité des coûts (préoccupation majeure des cantons)

Est-il possible de garantir que le système sera globalement efficace et donc bon marché?

4. Liberté de choix des personnes handicapées (préoccupation majeure des personnes handicapées)

La liberté de choix des personnes handicapées peut-elle être garantie dans la mesure du possible?

5. Assurance qualité (préoccupation de toutes les parties prenantes)

L'assurance qualité peut-elle être garantie dans le modèle?

6. Charge administrative (préoccupation majeure des cantons et des institutions)

Peut-on s'assurer que la charge administrative n'augmentera pas de manière inutile et démesurée?

7. Incitations (préoccupation majeure des cantons)

Peut-on avoir la certitude que les institutions prestataires (homes) auront suffisamment d'incitations à tous les niveaux (stratégie, direction, collaborateurs) pour une gestion optimale de l'entreprise?

8. Faisabilité politique (préoccupation de toutes les parties prenantes)

Le modèle est-il politiquement réalisable et comment évalue-t-on les résistances?

Les critères seront évalués ci-après dans la perspective des cantons, des personnes handicapées et des institutions, les priorités n'étant pas forcément les mêmes. Les appréciations ne sont donc pas exemptes de contradictions et il pourrait difficilement en être autrement. A cela s'ajoute le fait que sous cet angle d'observation, les façons de voir ne sont évidemment pas uniformes et identiques. On trouvera formulé ce qui pourrait ou devrait être important du point de vue en question.

Il n'y a aucune prescription particulière de la Confédération, si ce n'est que les prestations actuelles devront être assumées totalement par les cantons d'ici 2010 (art. 197, al. 4 Cst.). Les restrictions éventuelles au titre de l'art. 112b Cst. seront sciemment ignorées ci-après. La signification juridique de cette disposition constitutionnelle ne peut pas être évaluée séparément des modèles de financement effectifs.

Aucune indication particulière n'est requise pour les régions. Elles sont en principe soumises aux mêmes règles que les cantons.

5.2 Comparaison des variantes de financement

Ci-après, le soussigné pondère et commente les critères dans une perspective extérieure, adoptant pour cela le point de vue des cantons, des personnes handicapées et des institutions.

5.2.1 Perspective cantonale

Critère	Financement de l'objet	Financement du sujet imparfait	Financement du sujet	Forme mixte
<i>Gérabilité du système</i>	système habituel, en principe facile à gérer	nouveau système, mais gérable (p. ex. secteur vieillesse qui fonctionne bien)	complexe, focalisation accrue sur le marché, comportement inconnu des personnes handicapées	complexe, car deux systèmes doivent être gérés ensemble
<i>Possibilité de planifier les besoins</i>	possible	possible	possible mais dépendance accrue par rapport aux décisions des utilisateurs/utilisatrices	grâce à la composante objet, meilleure qu'avec un seul financement sujet
<i>Efficacité/modicité des coûts</i>	bonne	bonne	bonne	bonne
<i>Liberté de choix de la personne handicapée</i>	limitée par le canton	rehaussée par le modèle	soutenue par le canton	soutenue par le canton
<i>Assurance qualité</i>	possible	possible	possible	possible
<i>Charge administrative</i>	faible	moyenne	élevée	élevée
<i>Incitations</i>	aucune incitation explicite, éléments des subventions croisées	disponibles	nombreuses	partiellement disponibles
<i>Faisabilité politique</i>	élevée	moyenne	incertaine	existante

5.2.2 Perspective des personnes handicapées

Critère	Financement de l'objet	Financement du sujet imparfait	Financement du sujet	Forme mixte
<i>Gérabilité du système</i>	aucune influence	cogestion renforcée grâce à la personne	grande compétence de gestion propre	compétence moyenne de gestion

		handicapée, par le biais de la décision en faveur d'une certaine institution		propre (dépend de la structure du modèle)
<i>Possibilité de planifier les besoins</i>	aucune influence	aucune influence	le marché remplace en partie la planification; incertitude quant à la mise en œuvre de la planification	le marché remplace en partie la planification; incertitude quant à la mise en œuvre de la planification
Critère	Financement de l'objet	Financement du sujet imparfait	Financement du sujet	Forme mixte
<i>Efficacité/modicité des coûts</i>	aucune influence	aucune influence	contrôle direct explicite et influence de l'acheteur des prestations	contrôle direct parfois explicite et influence de l'acheteur des prestations
<i>Liberté de choix de la personne handicapée</i>	plutôt faible	améliorée	optimale	plutôt optimale
<i>Assurance qualité</i>	faible influence	influence améliorée	grande influence grâce aux «décisions du marché»	plutôt grande influence grâce aux «décisions du marché»
<i>Charge administrative</i>		intégration dans le système de notation	intégration dans le système de notation	intégration partielle dans le système de notation
<i>Incitations</i>	rare	partielles	fortes	fortes
<i>Faisabilité politique</i>	élevée	moyenne	incertaine, car le système est plus exposé aux abus	plutôt incertaine, car le système est plus exposé aux abus

5.2.3 Perspective de l'institution

Critère	Financement de l'objet	Financement du sujet imparfait	Financement du sujet	Forme mixte
<i>Gérabilité du système</i>	influence directe vis-à-vis du canton en tant que partenaire de négociation	dépendance accrue par rapport aux décisions de tiers	forte dépendance par rapport aux décisions de tiers	dépendance moyenne par rapport aux décisions de tiers
<i>Possibilité de planifier les besoins</i>	simple	difficile	forte incertitude	plutôt forte incertitude
<i>Efficacité/modicité des coûts</i>	possible	possible	possible	possible
<i>Liberté de choix de la personne handicapée</i>	faible	améliorée	optimale	assez bonne
<i>Assurance qualité</i>	possible	possible	possible, influence accrue de l'utilisateur	possible, influence plutôt renforcée de l'utilisateur

<i>Charge administrative</i>	faible	plus élevée	plus élevée	forte
<i>Incitations</i>	rares	partielles	fortes	assez importantes
<i>Faisabilité politique</i>	élevée	moyenne	incertaine, car le système est plus exposé aux abus	plutôt incertaine, car le système est plus exposé aux abus

5.3 Evaluation des pondérations

Les pondérations suivantes sont données par le soussigné sur la base des critères établis. La CI Mise en œuvre RPT a, pour sa part, formulé des critères parfois divergents. Une évaluation des modèles dans la perspective de ces critères a été réalisée en *annexe*.

5.3.1 Financement de l'objet

Le financement de l'objet répond principalement aux préoccupations des cantons qui peuvent reprendre un principe de financement connu et jusqu'à présent appliqué par l'OFAS. Cela signifie que les risques et les incertitudes sont très faibles. Ils ont dans ce modèle les possibilités de gestion souhaitées et peuvent dans une large mesure les utiliser de manière directe et immédiate.

Ce modèle peut cependant engendrer des incitations erronées, par exemple quand l'admission de personnes plutôt légèrement handicapées peut mener à des «excédents» financiers. Aujourd'hui, il est parfaitement possible que l'encadrement de telles personnes moins handicapées débouche sur des subventions croisées. S'il n'est pas possible de garantir l'exclusion future par le système de financement choisi des subventions croisées (des personnes légèrement handicapées aux personnes lourdement handicapées), ce modèle de financement présente des faiblesses évidentes. Dans la pratique, il faudrait tenter d'éliminer les incitations erronées par le biais de contrats de prestations formulés de manière différenciée, ce qui accroît toutefois la complexité.

La planification des besoins correspond à un processus géré par les cantons, dont le succès est notamment assuré par le fait que les utilisateurs et utilisatrices n'ont pratiquement aucune alternative à l'offre prévue par les autorités, à moins d'en supporter les conséquences financières. Les personnes handicapées doivent solliciter l'offre prévue, car elles ne prennent en réalité aucune décision divergente et ne sont pas en mesure de la financer. Si le modèle est en outre associé à un système administratif d'attribution des places, il est même possible d'influer «ex post» sur l'exactitude de la planification des besoins.

Ce système est simple en ce sens qu'il minimise le nombre de partenaires. Les rapports juridiques déterminants existent entre le canton et les différents homes. Les homes concluent en outre des contrats d'hébergement avec les personnes handicapées, qui peuvent cependant être standardisés dans une large mesure. Aucun système de notation complexe n'est par ailleurs requis pour les utilisateurs et utilisatrices. Indirectement, une certaine forme de classification associée à un calcul des frais est néanmoins obligatoire si l'on veut que la budgétisation et le règlement soient à peu près fiables.

Les avantages évoqués pour le canton s'appliquent également aux institutions dans une large mesure. Celles-ci profitent notamment des avantages liés au règlement direct du financement avec le canton.

L'influence des personnes handicapées est en revanche très limitée dans ce système. Elles n'ont pratiquement aucune influence sur les planifications et les décisions publiques.

5.3.2 Financement du sujet imparfait

Jusqu'à un certain point, le financement du sujet imparfait (avec composante notation/rating) répond aussi bien aux préoccupations des cantons qu'à celles des personnes handicapées. Les incitations erronées sont moins nombreuses que dans le financement de l'objet, parce qu'il n'y a pas de règlements financièrement incorrects et donc aucune subvention croisée.

La planification des besoins reste certes une procédure administrative, mais elle devrait connaître un succès accru puisque les utilisateurs et utilisatrices auront davantage la possibilité de choisir l'offre qu'ils souhaitent solliciter. Les décisions administratives devront tenir compte davantage de leurs préoccupations et de leur comportement.

Ce système est plus complexe que le financement de l'objet. Le nombre de cocontractants formels reste certes le même que dans le financement de l'objet (cantons – homes). Tous les utilisateurs et utilisatrices d'une institution sont en revanche pris en compte individuellement lors du calcul de la charge et des coûts, ce qui complique le calcul du règlement par le canton. Dans ce modèle, l'indemnisation financière du canton pour la charge est directement influencée par l'occupation et par le besoin d'encadrement des différentes personnes handicapées. Il est évident qu'un système de notation pratique sera indispensable pour les utilisateurs et les utilisatrices, pour que ce modèle soit applicable. Une telle classification contraignante du handicap est incontournable dans n'importe quel système avec composante sujet. Dans la pratique, la mise en place de tels systèmes est extrêmement difficile et elle engendre des coûts élevés, parce que la diversité des handicaps est quasi infinie. Ce système est en tout cas nettement plus complexe que dans le secteur vieillesse, où une douzaine de catégories permettent pratiquement de tenir compte des réalités.

La liberté de choix des personnes handicapées est accrue dans un tel système. Elles ne sont plus privilégiées ou désavantagées en raison de certaines restrictions, parce que la charge est mesurée à l'aune du handicap et qu'elle est correctement indemnisée. La transparence en matière de coûts qui en résulte comporte cependant certains risques, car le coût des différentes prestations apparaît clairement. Comme il s'agira dans certains cas de sommes très élevées, une discussion éthique sur les handicaps et leurs coûts subséquents pourrait en naître, qu'il vaudrait mieux éviter.

5.3.3 Financement du sujet parfait

A première vue, le financement du sujet parfait répond avant tout aux exigences des personnes handicapées, qui disposent dans ce système de la liberté de choix désirée sous une forme optimale.

Mais les cantons peuvent également profiter d'un tel système, grâce à la réduction des charges qu'entraîne pour eux l'exercice de la liberté de choix par les personnes handicapées. La concurrence entre les offres privées et le modèle public de prise en charge instaure en outre une saine émulation qui se traduit par une optimisation des offres. Sans compter que certaines prestations sont organisées et achetées sans charge supplémentaire pour les pouvoirs publics, ce qui permet de soulager directement le système public.

En définitive, les institutions en profitent elles aussi, puisqu'elles ne sont plus tenues de fournir leurs prestations dans un cadre protégé et qu'elles n'ont donc plus à souffrir de la critique selon laquelle elles devraient leur survie au seul soutien des pouvoirs publics.

Dans un tel modèle, il ne devrait pratiquement plus y avoir d'incitation erronée pour des homes. Le thème des subventions croisées serait totalement éradiqué.

La planification des besoins au niveau cantonal se distinguera par des éléments caractéristiques d'une économie de marché (prise en compte du jeu de l'offre et de la demande). Elle n'en sera pas plus aisée, mais les erreurs de planification éventuelles seront corrigées jusqu'à un certain point, parce que les mécanismes de l'économie de marché exercent leur effet correcteur. Sur la base des mécanismes qui régissent le marché du travail, on peut partir de l'idée que, dans ce système, des offres adaptées aux besoins sont mises à disposition parce qu'elles sont financées par les utilisateurs des prestations.

Ce système est cependant plus complexe que les autres modèles, parce qu'il accroît sensiblement le nombre de partenaires:

- Canton \leftrightarrow chaque utilisateur, chaque utilisatrice (calcul et règlement du droit individuel)
- Chaque utilisateur, chaque utilisatrice \leftrightarrow institution (rapport contractuel individuel avec règlement/taxe individuel)

Au final, ce modèle instaure une grande transparence, les explications données au chiffre 5.3.2 sur les conséquences de la transparence s'appliquant également dans le cas présent.

Il est évident qu'un système de notation fiable sera indispensable pour les utilisateurs et les utilisatrices, pour que ce modèle soit applicable en pratique. Un tel système de classification fait encore défaut à l'heure actuelle et il faudrait d'abord le développer.

5.3.4 Formes mixtes

Si elles sont correctement conçues, les formes mixtes parviennent jusqu'à un certain point à concilier les avantages du financement de l'objet et du financement du sujet. Mais elles ont aussi l'inconvénient d'inclure dans une certaine mesure toutes les formes de financement, ce qui les rend plutôt complexes.

Par le biais des prestations de base, par exemple pour l'infrastructure, le canton peut influencer directement sur l'évolution de l'offre. Il a ainsi la possibilité d'agir directement sur une offre adaptée aux besoins et donc de l'assurer. En dépit d'une certaine dépendance à l'égard du canton, les institutions n'ont pas à supporter le risque d'investissement, du moins pas en totalité, contrairement au financement par sujet parfait. Grâce à la composante sujet, les personnes handicapées ont une plus grande influence lors de l'utilisation des offres. La garantie des offres au travers de la composante objet permet un exercice effectif de la liberté de choix.

6 Recommandations

6.1 Généralités

Les clarifications ont clairement démontré qu'il n'existe aucun modèle propre à satisfaire pareillement toutes les parties. Le choix du modèle sera donc en définitive le résultat d'un examen comparatif. La forme mixte qu'il est également possible d'assortir d'aspects autres que ceux qui ont été présentés pourrait constituer une issue à ce dilemme. Elle ne doit cependant pas être conçue comme une solution factice qui chercherait à satisfaire tout le monde. La mise au point d'une telle solution nécessitera également la fixation de priorités et une prise de décision sans ambiguïté. Il faudra également veiller à éviter tout excès bureaucratique autour des solutions.

Au final, les cantons seront certainement attentifs, lors du choix du modèle, à proposer des places en nombre suffisant pour les personnes handicapées, tout en évitant le piège de l'excès. Cette entreprise s'annonce cependant d'emblée périlleuse puisqu'il ne s'agit pas d'un nombre déterminé de places, mais du «QUOI», un aspect essentiel. L'objectif théorique d'une couverture adéquate des besoins pour un taux d'occupation proche de 100% ne pourra jamais être totalement atteint.

Si les cantons adoptent des modèles différents, la collaboration intercantonale peut en être fortement affectée. Une diversification des systèmes doit être envisagée, ne serait-ce que parce qu'elle correspond à l'esprit de la RPT. Dans ce modèle, la compensation des coûts entre cantons se fera sur la base du calcul des frais intégraux, indépendamment du système intracantonal.

Il serait donc judicieux que la CDAS assume une fonction de coordination.

6.2 Pondération des variantes

Dans l'optique des cantons, un financement de l'objet est assurément le plus simple à mettre en œuvre. Ils peuvent d'ailleurs en grande partie reprendre les règles du jeu actuelles de l'OFAS et les adapter, voire les améliorer, point par point. Ils connaissent généralement ce modèle au travers d'autres domaines d'activité, par exemple le secteur de la vieillesse. La plus grande proximité de l'offre par rapport à l'OFAS sera plutôt perçue comme une chance, alors que les réductions des coûts sont très répandues et constituent plutôt un risque.

Toutes les formes de financement du sujet imparfait sont certes plus compliquées et moins familières pour les cantons, mais elles sont réalisables comme le montrent les exemples dans le domaine de la vieillesse. Grâce au règlement direct du financement entre le canton et l'institution, le canton est assuré d'avoir une influence suffisante sur l'offre et donc sur l'utilisation des capacités. Lors de sa réalisation, ce modèle réduit les possibles incitations erronées par rapport au financement de l'objet. En cas d'application correcte, les personnes handicapées bénéficient en principe des mêmes possibilités lors de la recherche d'une place, quels que soient la nature et le degré du handicap. Les institutions ne sont plus confrontées à des incitations indésirables visant à privilégier ou à désavantager certaines catégories de personnes handicapées.

Les modèles proposant un financement du sujet parfait sont privilégiés par les personnes handicapées, car ils répondent le mieux aux exigences des groupes cibles. Ils satisfont parfaitement à la liberté de choix exigée. L'introduction de modèles fondés sur un financement du sujet parfait soulève bon nombre d'interrogations nouvelles, qui devraient cependant trouver une réponse. La plupart des incertitudes concernent la question de savoir si quelqu'un acceptera encore de réaliser les investissements dans un tel modèle ou si le risque correspondant semble trop élevé de façon générale.

Toutes les formes mixtes recherchent un compromis entre les avantages du financement de l'objet seul et ceux du financement du sujet. La composante objet garantit une offre claire sous l'égide du canton. La composante sujet garantit une grande liberté de choix.

La question de savoir lequel des ces modèles parviendra le mieux à se faire accepter politiquement devra fait l'objet d'un examen sans concession. Il faudra notamment se souvenir que la population suisse fait en principe preuve de bienveillance à l'égard des préoccupations des personnes handicapées. Cette question devra être dissociée de la discussion sur le recours aux prestations de l'AI qui ne se place pas dans le même contexte. Dans le domaine qui nous préoccupe, le besoin individuel n'est en principe pas contesté, parce que le handicap lui-même n'est pas contestable. De façon générale, il sera sans doute plus facile d'imposer des modèles ayant une forte composante objet, parce qu'ils sont plus familiers.

L'heure n'est pas encore venue pour une introduction rapide du financement du sujet parfait. Le besoin d'adaptation serait trop important pour la période transitoire de 2008 à 2010 et la phase préparatoire serait sans doute également trop courte pour la mise en œuvre définitive et consécutive de la RPT à partir de 2011, ainsi que l'exprime d'ailleurs une recommandation de la CDAS. Des essais pilotes consacrés au financement par sujet seraient en revanche possibles et vivement conseillés dès 2011. Un accompagnement et une analyse de qualité sont indispensables pour obtenir des résultats fiables.

Eu égard à l'impossibilité d'introduire le financement du sujet parfait sur l'ensemble du territoire dans un premier temps, il reste les modèles mixtes ou le financement du sujet imparfait. Ces modèles devraient en principe être préférés au financement de l'objet traditionnel, en ce qu'ils assurent une liberté de choix bien plus grande aux clients et clientes visés. Le temps disponible jusqu'au début de la période transitoire pourrait cependant entraver leur introduction. Ils sont toutefois envisageables pour 2011.

Le financement de l'objet qui sera donc sans doute retenu a pour principal atout de présenter le moins de risques. Comme il s'agit cependant au fond d'un modèle de planification essentiellement étatique, cette variante pourrait parfaitement déboucher sur des erreurs de planification et sur des coûts supplémentaires.

6.3 Vue d'ensemble du portefeuille

La représentation de la liberté de choix et de la gérabilité dans le portefeuille présente le tableau suivant pour les pondérations:

Liberté de choix des personnes handicapées	élevé	Financement du sujet	Forme mixte	
	moyenne	Financement du sujet imparfait		
faible	Financement de l'objet			
		faible	moyenne	élevée

Gérabilité par le canton

L'assurance qualité se présente comme suit dans la représentation du portefeuille:

Incitation qualitative institutions	élevé	Financement du sujet	Forme mixte	
	moyenne	Financement du sujet imparfait		
faible	Financement de l'objet			
		faible	moyenne	élevée

Influence du canton sur la qualité

Dans l'ensemble, cette perspective ne débouche sur aucune vision homogène concernant le choix du futur système. Elle dépend de la priorité accordée aux différents aspects.

6.4 Conclusions

1. Planifier à long terme une proportion aussi élevée que possible de financement du sujet.
2. Démarrer dans un premier temps avec des financements de l'objet optimisés, respectivement des modèles mixtes.
3. Lancer dès que possible des essais pilotes pour les modèles comportant une participation élevée du sujet, les accompagner et les analyser.

7 Remarques finales

Nous espérons que ces explications contribueront à clarifier la discussion sur les modèles et aideront à trouver un modèle de financement qui soit optimal.

Nous remercions tous nos interlocuteurs et interlocutrices et les représentants de la CDAS pour les discussions ouvertes et le soutien apporté lors de l'élaboration du présent rapport.

the move consulting ag

Kurt Jaggi, avocat