

Évaluation de la Convention intercantonale relative aux institutions sociales

sur mandat de la CDAS

Rapport final

19 janvier 2010

ECOPLAN

Recherche et conseil
dans l'économie et la politique

3005 Bern, Thunstrasse 22
6460 Altdorf, case postale

www.ecoplan.ch
info@ecoplan.ch

kurt moll

étude d'avocat.
conduite de projets

3005 Berne, Erlenweg 34

www.kurtmoll.ch
mail@kurtmoll.ch

Impressum

Forme recommandée pour les citations

Auteur: Ecoplan/Kurt Moll
Titre: Évaluation de la Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS)
Mandant: CDAS Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
Lieu: Berne
Année: 2009

Groupe d'accompagnement

Carolle von Ins (CDAS) (direction du groupe)
Regula Marti (CDAS) (secrétaire)
Hansruedi Bachmann (président CSOL CIIS)
Karen Dörr (présidente de la conférence régionale de la Suisse centrale)
Martin Frey (président de la conférence régionale de la Suisse orientale)
Abderrahim Laghimi (président de la conférence régionale Suisse romande et Tessin)
Bernadette Reich (présidente de la conférence régionale du nord-ouest de la Suisse)

Équipe de projet Ecoplan/Kurt Moll

Heini Sommer (direction générale du projet)
Hans-Jakob Boesch (spécialiste principal)
Kurt Moll
Christof Rissi

Le présent rapport reflète l'opinion des auteurs. Cette dernière ne correspond pas nécessairement à celle du mandant ou du groupe d'accompagnement.

Ecoplan
Recherche et conseil
dans l'économie et la politique

www.ecoplan.ch

Thunstrasse 22
3005 Berne
tél. +41 31 356 61 61
fax +41 31 356 61 60
bern@ecoplan.ch

case postale
6460 Altdorf
tél. +41 41 870 90 60
fax +41 41 872 10 63
altdorf@ecoplan.ch

Kurt Moll

avocat

www.kurtmoll.ch

Erlenweg 34
3005 Berne
tél. +41 31 311 97 70
fax +41 31 311 97 70
mail@kurtmoll.ch

Sommaire

Table des matières	2
Liste des abréviations.....	4
Résumé.....	5
1 Introduction	9
2 La CIIS	10
3 Méthode d'évaluation.....	15
4 Dépouillement des interviews.....	18
5 Recommandations	60
6 Annexe A: Guide pour les interviews	76
7 Annexe B: Questionnaire pour les interviews des représentantes du comité de la CC	81
8 Annexe C: Modèle général d'évaluation	83
Références bibliographiques	84

Table des matières

Table des matières	2
Liste des abréviations	4
Résumé	5
1 Introduction	9
2 La CIIS	10
3 Méthode d'évaluation	15
4 Dépouillement des interviews	18
4.1 Introduction	18
4.2 Premier thème: les domaines de tâches	20
4.3 Deuxième thème: les processus décisionnels et les compétences	22
4.3.1 Définition des compétences décisionnelles et chevauchements de compétences	22
4.3.2 Échelon technique et échelon politique	23
4.3.3 Mise en œuvre des règles de la CIIS	25
4.3.4 L'organisation régionale de la CIIS	26
4.3.5 Représentation des quatre domaines CIIS dans les conférences régionales	27
4.4 Troisième thème: l'admission d'institutions et le contrôle de qualité	28
4.4.1 Les exigences de qualité imposées aux institutions et leur respect	28
4.4.2 Contrôle par le canton de domicile	30
4.4.3 Distinction entre les prestations de la CIIS et les autres prestations des institutions	31
4.5 Quatrième thème: la garantie de prise en charge des frais (GPCF)	32
4.5.1 Déroulement d'une GPCF en général et respect des délais	32
4.5.2 GPCF limitée dans le temps ou de durée indéterminée?	34
4.5.3 Les formulaires de GPCF	36
4.6 Cinquième thème: le décompte des prestations	37
4.6.1 Méthode du forfait ou couverture en cas de déficit?	38
4.6.2 Compensation uniforme ou imputation échelonnée des prestations?	40
4.6.3 Différences dans les instructions relatives à l'établissement du budget	41
4.6.4 Délai pour l'approbation du budget	42
4.6.5 La constitution de capital dans les institutions	43
4.7 Sixième thème: la facturation	45
4.7.1 La charge de travail pour le calcul des prestations et la facturation	45
4.7.2 Conflits de compétences entre communes et cantons	47
4.7.3 Conséquences sur l'ouverture de l'offre	48
4.8 Septième thème: les autres problèmes	49
4.8.1 La banque de données des institutions sociales	50
4.8.2 Autres problèmes non relevés jusqu'à présent	51

4.9	Rajout: interviews des représentantes du comité de la CC	52
4.9.1	Tâches et compétences	52
4.9.2	Application correcte des réglementations de la CIIS	54
4.9.3	Réglementations régionales et cantonales	54
4.9.4	Autres problèmes	56
4.9.5	Conséquences: effets sur le placement extracantonal	56
4.10	Huitième thème: la pondération des problèmes	57
4.10.1	Pondération des problèmes	57
5	Recommandations	60
5.1	Remarques préliminaires	60
5.2	Recommandations concernant les différents problèmes	61
5.2.1	Recommandations concernant les problèmes ayant une haute priorité.....	61
5.2.2	Recommandations concernant les problèmes avec un niveau de priorité 2	67
5.2.3	Problèmes ne pouvant guère ou que difficilement être résolus.....	71
5.2.4	Problèmes qui n'ont pas besoin de solution.....	73
5.2.5	Vue d'ensemble de toutes les recommandations	75
6	Annexe A: Guide pour les interviews	76
7	Annexe B: Questionnaire pour les interviews des représentantes du comité de la CC	81
8	Annexe C: Modèle général d'évaluation	83
	Références bibliographiques	84

Liste des abréviations

ACI	Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges
CC	Conférence de la convention CIIS
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CdE	conseillère d'État, conseiller d'État
CIC	Commission intercantonale pour les conventions
CIIS	Convention intercantonale relative aux institutions sociales
CoCo	Commission consultative du comité de la CDAS
CR	Conférence régionale CIIS
CSOL CIIS	Conférence suisse des offices de liaison CIIS
ET	étape de travail
GPCF	garantie de prise en charge des frais
LAMal	loi sur l'assurance-maladie (RS 832.10)
LIPII	loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (RS 831.26)
OL	office cantonal de liaison CIIS
RPT	réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches
SEVAL	Société suisse d'évaluation

Résumé

a) La CIIS

La Convention intercantonale relative aux institutions sociales a pour but d'assurer sans difficulté le séjour de personnes ayant des besoins spécifiques en matière de soins et d'encadrement dans des institutions appropriées même si elles se trouvent en dehors du canton de domicile de ces personnes. Concrètement, les cantons qui ont adhéré au concordat garantissent aux institutions situées en dehors de leur territoire la prise en charge des frais pour les clients qui n'ont pas leur domicile légal dans le canton où se trouve l'institution. Avec cette garantie, les institutions sociales peuvent accueillir des clients venant d'autres cantons sans prendre de risques financiers supplémentaires.

b) Objectifs de l'évaluation et méthodologie

Depuis le début de 2009, tous les cantons ainsi que la Principauté de Liechtenstein sont membres de la CIIS. La présente évaluation de cette convention a pour objectif de faire le point sur l'état de son développement et de voir ce qui peut être amélioré. L'équipe de projet Ecoplan/Kurt Moll a mené cette évaluation sur mandat de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS). L'évaluation poursuit les buts suivants:

- procéder à un examen complet de la mise en œuvre de la CIIS (procédures de décision et procédure de la prise en charge des frais);
- évaluer les motifs d'éventuels problèmes dans l'exécution de la convention;
- débattre d'éventuelles idées pour éliminer les problèmes; et
- montrer des solutions possibles ou des développements futurs de la CIIS.

De nombreuses interviews ont été menées et analysées pour circonscrire et analyser le problème. Au total, deux représentants du comité de la Conférence de la convention (comité de la CC), quatre représentants de la CSOL CIIS (Conférence suisse des offices de liaison), cinq représentants des offices de liaison, des représentants de deux organisations faïtières et treize représentants d'institutions sociales ont été entendus au cours de longs entretiens portant sur les problèmes de la CIIS et sur des possibilités de solution. En outre, dans le cadre de la préparation de ce travail, des entretiens préliminaires ont été menés avec cinq personnes impliquées dans la CIIS.

c) Résultats de l'analyse du problème

Dans l'ensemble et au vu des diverses réactions, on constate qu'en dépit de quelques problèmes d'exécution, la CIIS fonctionne très bien. On note en particulier qu'il n'y a pas de recul du nombre de personnes ayant des besoins spécifiques en matière de soins et d'encadrement admises dans des institutions situées en dehors de leur canton de domicile. Les personnes interrogées n'ont pas exprimé le désir de changements fondamentaux mais

ont quand même fait quelques propositions d'amélioration. Globalement, à l'examen des résultats de l'évaluation, la CIIS peut être considérée comme une réussite.

L'identification et l'analyse des problèmes ont montré que les principaux problèmes d'exécution se situaient au niveau de la demande de garantie de prise en charge des frais (GPCF) ainsi que dans la facturation qui est très complexe. Il y a cependant aussi des incertitudes liées au fait que certaines dispositions de la CIIS ne sont pas appliquées. C'est en particulier le cas dans la manière dont sont perçues les compétences propres des différents organes de la CIIS, dans les demandes de garantie de prise en charge des frais et dans l'application de la procédure de règlement des différends.

d) Recommandations

Diverses mesures sont recommandées en vue d'améliorer l'application de la CIIS. Elles se basent sur des remarques faites pendant les entretiens ainsi que sur des réflexions propres. Le but de ces propositions est d'améliorer le fonctionnement de la CIIS, sans entraîner de frais disproportionnés ni créer de nouvelles difficultés. Tous les problèmes ne doivent pas être traités avec la même priorité. L'essentiel est de trouver des solutions à ceux qui entravent le plus le fonctionnement de la CIIS. Le tableau de la page suivante montre quels sont les domaines concernés.

Tableau 1-1: Les recommandations prioritaires (avec petit descriptif)

Recommandation	Brève description
Réglementation complète concernant la répartition des tâches et des compétences	La répartition des tâches et des compétences doit être entièrement réglementée: le comité de la Conférence de la convention (comité de la CC) doit explicitement recevoir la compétence de décider à qui incombe telle ou telle tâche concrète (CC, CSOL CIIS, conférence régionale). Il doit pouvoir se déterminer selon le principe que les questions stratégiques et politiques sont plutôt du ressort de la CC tandis que les questions techniques et opérationnelles sont plutôt de celui de la CSOL CIIS et doivent en conséquence être traitées par les conférences régionales. Le règlement d'organisation doit clairement définir les tâches et les compétences (existantes) des différents organes de la CIIS.
Amélioration de la circulation des informations	Toutes les informations importantes concernant la CIIS doivent figurer sur le site de la CDAS ou de la CIIS. Il faudrait en particulier que l'on y trouve tous les instruments normatifs (directives, décisions, recommandations) des différents organes de la CIIS, classés et présentés de façon systématique. Il faut également qu'il y ait des commentaires, des aides à l'interprétation et une foire aux questions concernant les sujets les plus importants (ce qui est en partie déjà le cas aujourd'hui). Enfin, la CSOL CIIS doit veiller à ce que les organes de liaison soient dûment informés sur les opérations et les règles de la CIIS et qu'ils connaissent bien leurs domaines de tâches.
Accélération de la procédure de demande de GPCF	Afin d'accélérer la procédure d'une demande, des délais pour le dépôt et le traitement d'une GPCF doivent être fixés et ensuite être respectés. En outre, il convient d'examiner comment le risque pour les institutions peut être diminué, en cas de retard d'une GPCF, ou comment les offices de liaison peuvent être contraints à respecter le délai (trois débuts de solutions ont été proposés).
Optimisation de la procédure de règlement des différends	La procédure de règlement des différends qui est aujourd'hui en principe applicable et qui est prévue aux art. 32 ss de l'Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI) s'est révélée trop rigide ou insuffisamment adaptée aux différents degrés d'importance des questions à traiter. Elle doit être flanquée d'une procédure de médiation informelle dans le cadre de la CIIS.
Introduction d'une compensation des charges échelonnée	Plusieurs régions et cantons sont déjà en train de mettre en place une compensation des charges échelonnée. Un tel système n'est cependant pas (encore) prévu dans la CIIS. Pour que cette dernière continue d'être compatible avec les compensations des charges cantonales, la directive concernant la compensation des charges et le calcul des coûts doit être adaptée en conséquence.

Quant aux problèmes ci-dessous, ils sont moins prioritaires et peuvent être traités plus tard:

Tableau 1-2: Autres recommandations moins urgentes (avec petit descriptif)

Recommandation	Brève description
Nouvelle formulation du formulaire de demande de GPCF	Le formulaire de demande de GPCF doit contenir d'autres indications importantes. Un groupe de travail doit élaborer les ajouts spécifiques sur la base de renseignements collectés auprès des personnes concernées. Le formulaire ne doit cependant pas être surchargé.
Transparence des compensations des charges	Le financement des institutions sociales varie d'un canton à l'autre. De ce fait, la comparaison entre institutions des compensations de charge est rendue plus difficile, voire faussée. Les cantons devraient par conséquent présenter le financement de leurs institutions de la façon la plus transparente possible.
Autorisation de constituer un capital	Les cantons doivent autoriser les institutions à constituer du capital. Ce n'est qu'à cette condition que l'introduction de la méthode forfaitaire prend sens et incite à agir économiquement. Comme les recettes des institutions proviennent (aussi) des impôts, chaque canton doit indiquer clairement – comme le requiert la CIIS – dans quel cadre la réalisation d'un bénéfice est possible et comment cet argent sera utilisé.
Réglementation en cas de problèmes de paiement	En octroyant une GPCF, le canton de domicile garantit la prise en charge de l'ensemble des coûts d'un client. Aussi, en cas de problème de paiement, le canton de domicile doit également être rappelé à ses obligations. Aucune réglementation spéciale ou nouvelle n'est requise pour cela. Il reste cependant à établir à quel moment une institution doit s'adresser au canton de domicile (par ex. avant le premier rappel).
Définition des exigences de qualité	Il apparaît judicieux que les "anciennes" exigences de qualité, en particulier le standard OFAS AI 2000 dans le domaine B, servent de base pour les standards de la CIIS. Toutefois, compte tenu du petit nombre d'interviews et de réactions, cette question doit encore être approfondie. En outre, il faut attendre la finalisation des plans stratégiques cantonaux dont certains se prononceront également sur cette question.
Compléments dans la banque de données des institutions de la CIIS	La banque de données concernant les institutions de la CIIS est perçue comme un instrument utile. Il faut donc saluer son amélioration et sa mise à jour. Les premières réactions concernant des compléments à faire figurent déjà dans les interviews. Elles pourraient être approfondies par un sondage auprès des offices de liaison.
Réglementation en cas d'information tardive concernant les compensations des charges	Il arrive encore et toujours que les nouvelles compensations des charges ne soient portées à la connaissance des intéressés qu'en cours d'année, longtemps après qu'un client ait reçu des prestations. Le règlement de la CIIS devrait donc être complété par une clause indiquant que ce sont automatiquement les compensations des charges de l'année précédente qui sont en vigueur si les nouvelles n'ont pas été communiquées à temps.

Une description détaillée et une discussion des recommandations figurent au chap. 5.2.

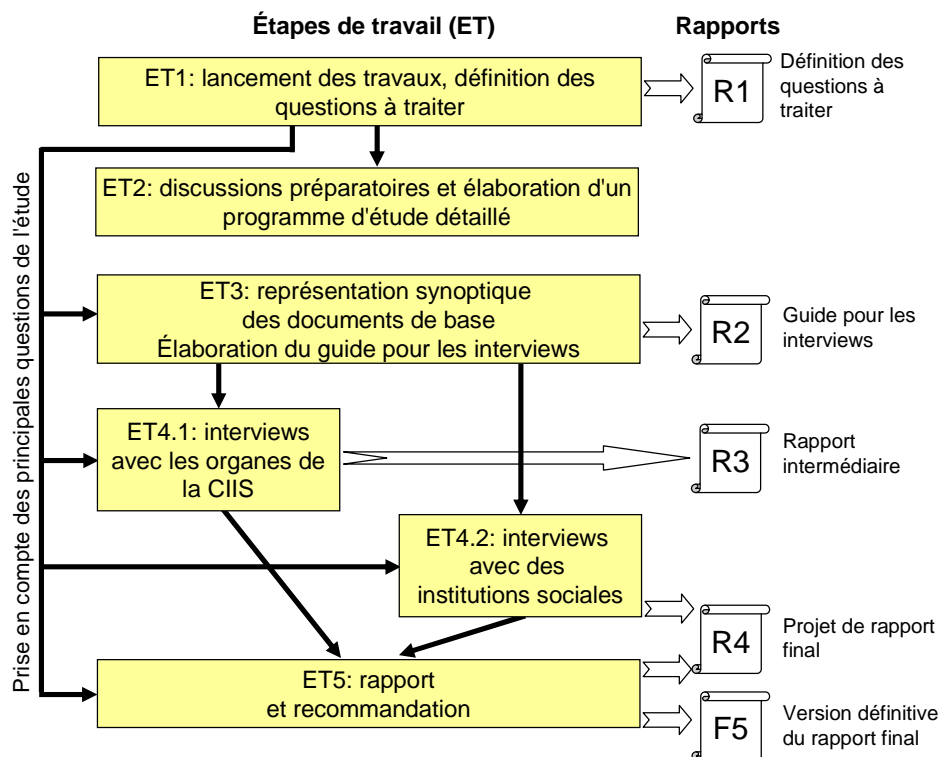
1 Introduction

La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) soutient et coordonne les aspects de la collaboration des cantons dans la politique sociale. Une de ses tâches principales consiste à conduire la Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS); depuis la dernière révision de ses statuts, l'assemblée plénière de la CDAS assume également de façon formelle les tâches de la Conférence de la convention CIIS. Ceci a été rendu possible par le fait que depuis le début de l'année 2009, tous les cantons ainsi que la Principauté de Liechtenstein sont membres de la CIIS. Une évaluation de la CIIS doit dès lors montrer dans quelle mesure cette dernière peut être développée ou améliorée. Pour atteindre ce but, il faut:

- procéder à un examen complet des problèmes rencontrés dans la mise en œuvre de la CIIS (procédure de décision et procédure de la prise en charge des coûts);
- trouver les causes des problèmes soulevés dans la mise en œuvre de la CIIS;
- formuler des idées pour éliminer les problèmes soulevés;
- élaborer un concept pour optimiser la CIIS; et
- formuler grossièrement sa réalisation.

L'évaluation et l'élaboration des recommandations se fait en cinq étapes (voir schéma 1-1):

Schéma 1-1: L'ensemble des étapes de travail



Le présent rapport correspond au projet de rapport final mentionné dans le schéma 1–1. Il comprend le dépouillement des interviews menées jusqu'à l'étape de travail 4.2 avec les différents organes de la CIIS (représentants de la CSOL CIIS, quelques offices de liaison), avec des organisations faitières ainsi qu'avec certaines institutions sociales choisies. Ce rapport repose sur les objectifs, le mode de fonctionnement et la structure de la CIIS qui seront brièvement expliqués au chapitre suivant.

2 La CIIS

La CIIS est un concordat des cantons qui a pour objectif d'assurer sans difficulté le séjour de personnes ayant des besoins spécifiques en matière de soins et d'encadrement dans des institutions appropriées même si elles se trouvent en dehors de leur canton de domicile. Concrètement, les cantons qui ont adhéré au concordat garantissent aux institutions situées en dehors de leur territoire la prise en charge des frais pour les clients qui n'ont pas leur domicile légal dans le canton où se trouve l'institution (cf. l'exception prévue à l'art. 5 CIIS). Dans une perspective financière, cette garantie facilite pour les institutions sociales l'accueil des clients domiciliés hors du canton. Le concordat CIIS s'applique aux quatre domaines suivants: les institutions à caractère résidentiel pour enfants et adolescents (domaine A), les institutions pour adultes invalides (le domaine B), les institutions à caractère résidentiel de thérapie et réhabilitation dans le domaine de la dépendance (domaine C) et les institutions d'enseignement spécialisé (domaine D).

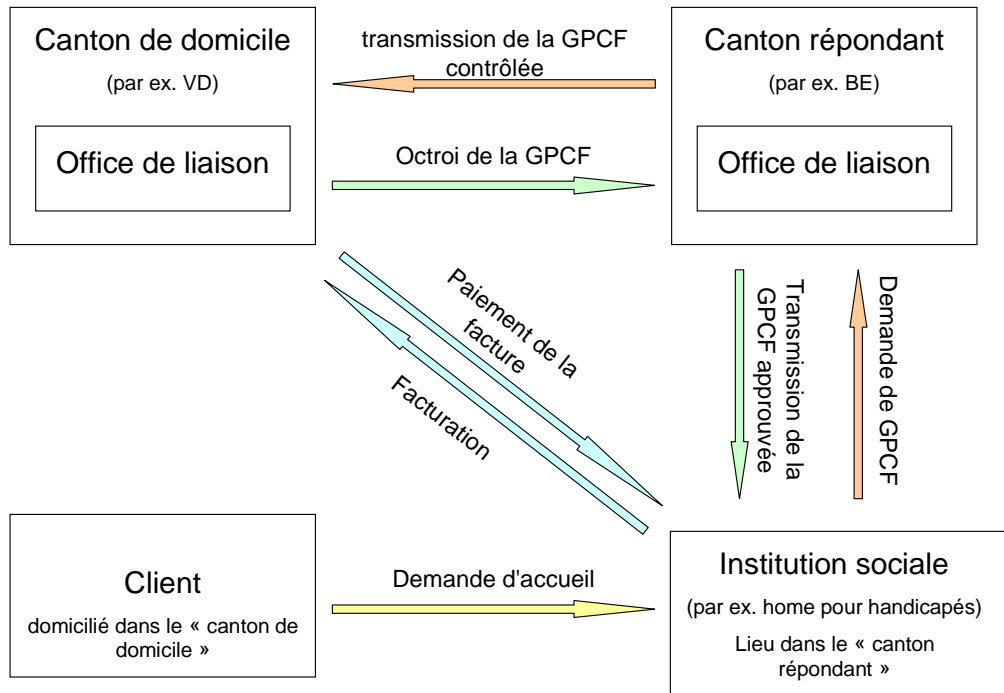
La possibilité de profiter également de l'offre d'une institution extracantonale n'est pas utilisée avec la même intensité dans tous les cantons et tous les domaines. Les derniers chiffres de la conférence régionale de Suisse orientale pour le domaine B montrent par exemple que la part des clients d'une institution venant d'un autre canton varie entre 10 et plus de 50 %¹. En chiffres absolus, cela représente, par exemple pour le canton de Zurich, 534 personnes (env. 14 %). Les "propres" clients d'un canton utilisent des institutions extracantonaux dans des proportions comparables. À St-Gall par exemple, on compte 314 personnes, soit 25 % de tous les clients (uniquement dans les institutions à caractère résidentiel) qui ont leur domicile dans le canton. Comme il ressort des trois autres conférences régionales (cf. chap. 4), les proportions des placements extracantonaux et des clients extracantonaux sont comparables.

La CIIS a prévu la procédure suivante (cf. schéma 2–1): une institution sociale qui veut prendre un client extracantonale doit envoyer une demande de prise en charge des coûts (demande GPCF) à sa propre administration cantonale (office de liaison du canton répondant). Cette demande est examinée par l'office de liaison qui la transmet ensuite à

¹ Cf. Haute école de Lucerne (2009), Angebot der Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung in den Ostschweizer Kantonen im Vergleich, pp. 58 ss; Haute école de Lucerne (2008), Angebot und Angebotsstrukturen stationärer Betreuung der erwachsenen Menschen mit Behinderung im Kanton Zürich, p. 11.

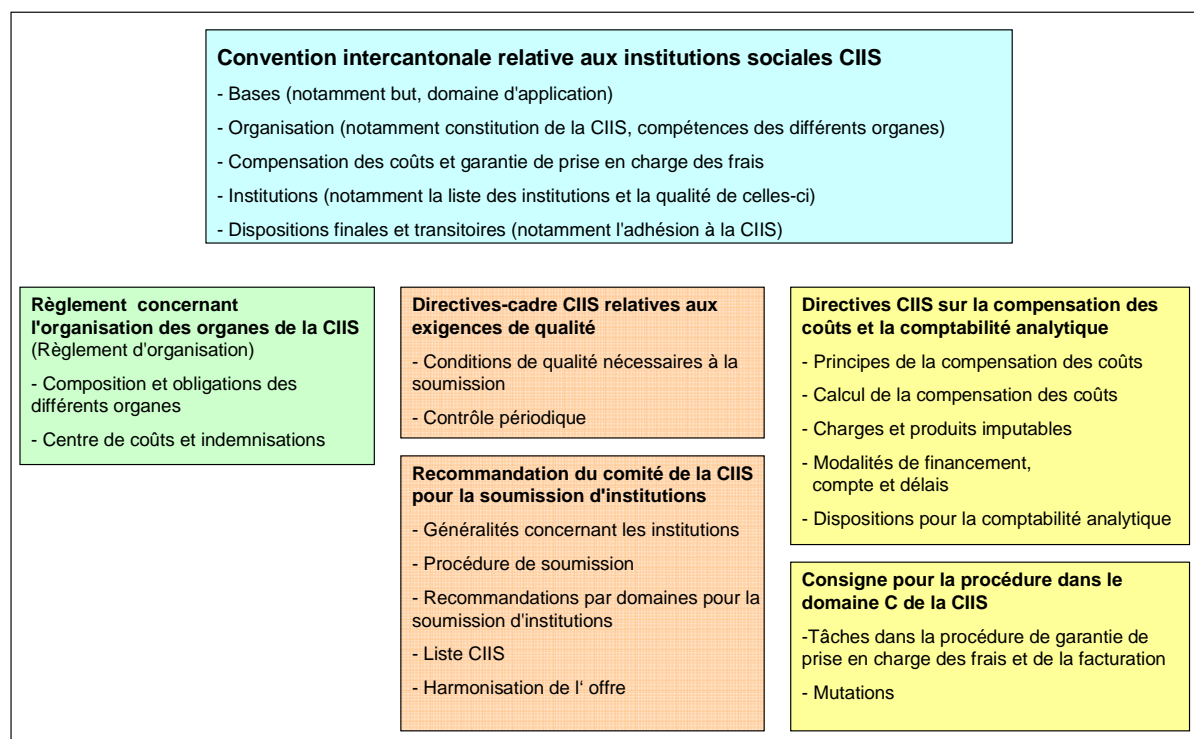
l'office de liaison du canton de domicile. Dès que l'office de liaison de ce dernier approuve la demande GPCF, il garantit que les coûts pour le séjour du client dans l'institution sociale seront pris en charge par l'unité finale d'imputation compétente (garantie de prise en charge des frais). Ensuite, l'institution sociale peut facturer au canton de domicile (ou à la commune de domicile et/ou au client) les prestations qu'elle sert au client.

Schéma 2-1: Déroulement de la CIIS



Les différentes étapes de ce déroulement sont décrites dans la Convention CIIS ainsi que dans différents règlements et directives. Sont également définies les exigences de qualité que les institutions sociales doivent remplir pour pouvoir être soumises à la CIIS. Les tâches des différents organes de la CIIS sont précisées en divers endroits. Le schéma 2-2 donne une vue d'ensemble des textes juridiques qui fondent la CIIS.

Schéma 2-2: Vue d'ensemble des bases légales de la CIIS



Jusqu'à présent, il n'était question que des tâches techniques et des organes de la CIIS. La structure d'organisation de cette dernière et les fonctions de ces différents organes sont résumées dans les schémas 2-3 et 2-4 des deux pages suivantes:

- les quatre conférences régionales réunissent des représentants cantonaux spécialisés des quatre domaines de la CIIS et sont organisées par région;
- les quatre conférences régionales sont représentées dans la Conférence suisse des offices de liaison (CSOL CIIS);
- le comité de la Conférence de la convention (comité de la CC) correspond au comité de la CDAS auquel les tâches qui lui reviennent lui sont transmises, en vertu des statuts;
- la Conférence de la convention (CC) est l'organe suprême de la CIIS et réunit des représentants de tous les gouvernements des cantons membres;
- le secrétariat général de la CDAS fonctionne comme secrétariat de la CIIS.

Schéma 2-3: Structure d'organisation de la CIIS

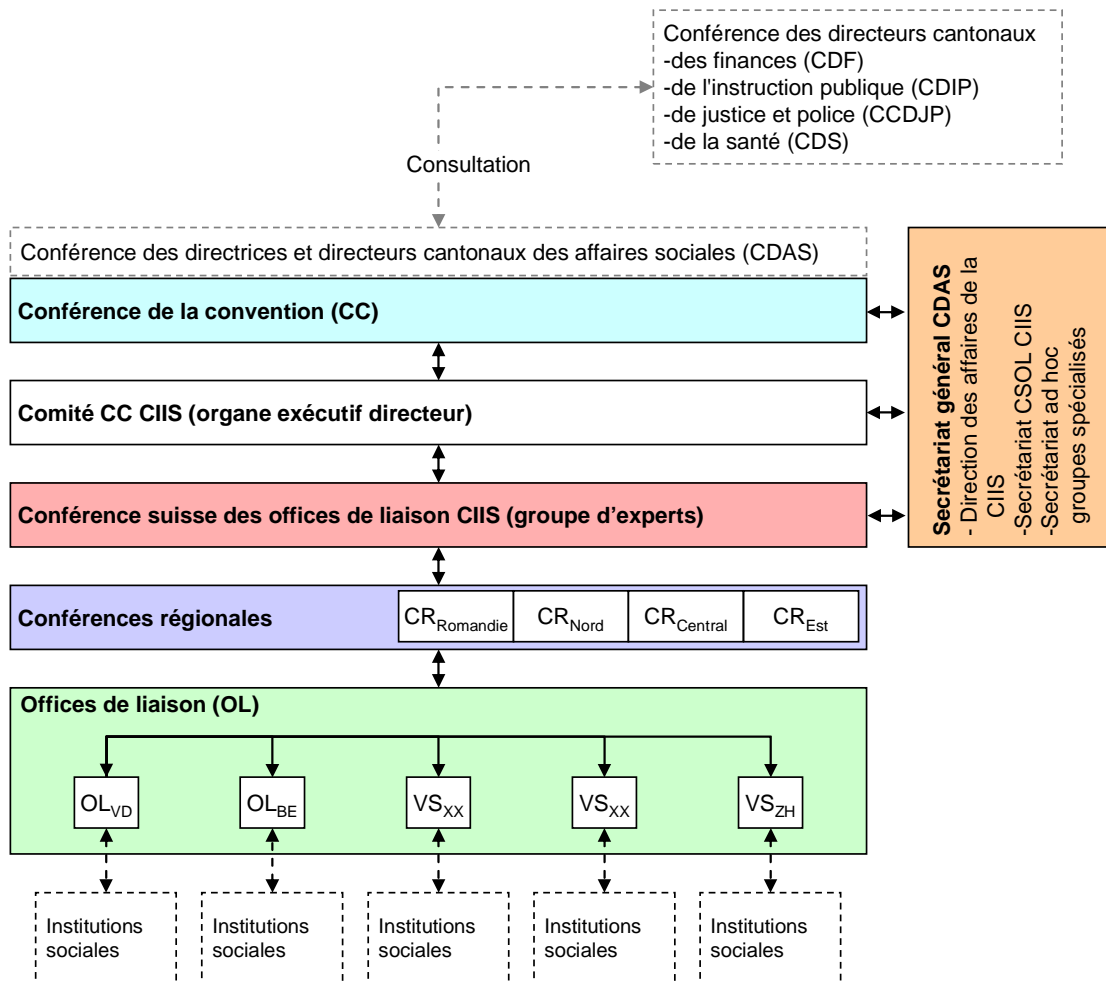


Schéma 2-4: Tâches des différents organes de la CIIS

Conférence de la convention (CC)

- ratification de la CIIS (6 II)
- extension de la CIIS (8 a)
- règlement d'organisation (7 III, 8 b)
- directives et recommandations (6 IV à comparer avec 9 I g et 9 I h)

Secrétariat général CDAS

- direction des affaires (17 I)
- secrétariat CSOL et groupes ad hoc (17 II)
- liste des institutions (32)

Comité de la CC CIIS (CCC)

- procédure d'adhésion (9 I a)
- entrée en vigueur CIIS / communication (9 I b)
- communication du quorum (9 I c)
- approbation du devis et de la facture (9 I d)
- détermination des régions (9 I e)
- refus d'admission ou radiation de l'institution (9 I f)
- directives (9 I g)
- recommandations (9 I h)
- harmonisation de l'offre (9 I i)
- principe de subsidiarité (9 I k)

Commission de vérification des comptes

- révision de l'exercice annuel de la CIIS (16)
- rapport et proposition à la CC CIIS (16)

CSOL CIIS

- rapport et proposition au CCC: fixation des régions (15 a à comparer avec 9 I e)
- rapport et proposition à la CC: refus d'admission ou radiation d'une institution (sur demande de la conférence régionale: 15 a à comparer avec 9 I f)
- rapport et demande au CCC: directives (15 a à comparer avec 9 I g)
- rapport et demande au CCC: recommandations (15 a à comparer avec 9 I h)
- échange d'informations (15 b)
- instruction des offices de liaison (15 c)

Conférences régionales

- élection de deux membres à la CSOL CIIS (13 a)
- harmonisation de l'offre (13 b)
- échange d'informations / CSOL (13 c)
- dépôt de la demande à la CSOL concernant l'admission ou la radiation (13 d)

Offices de liaison

- demande de GPCF (11 I a)
- décision GPCF (11 I b)
- coordination (11 I c)
- échange d'informations (11 I d)
- tenue des registres GPCF (11 I e)

3 Méthode d'évaluation

a) Modèle d'évaluation

Le principe utilisé dans cette évaluation est conforme aux standards d'évaluation de la Société suisse d'évaluation² et au *Leitfaden für Wirksamkeitsüberprüfungen beim Bund* (Guide pour les vérifications de l'efficacité à la Confédération)³. L'évaluation porte avant tout sur le niveau organisation/exécution de la CIIS, conformément aux objectifs formulés dans le chapitre 1 (voir schéma 3–1). Mais pour que le fonctionnement de la CIIS soit satisfaisant, la transposition dans les détails au niveau des prestations (output)⁴ est également très importante. C'est la raison pour laquelle ce niveau est inclus dans la présente évaluation. En revanche, les deux niveaux outcome et impact ne sont plus directement l'objet de l'évaluation car ils concernent des domaines qui vont au-delà de l'objectif du projet (par ex. le remplacement de la CIIS par d'autres mesures politiques). Toutefois, des difficultés et des problèmes dans les niveaux outcome et impact peuvent également donner à penser que des améliorations sont nécessaires dans l'organisation et/ou sa transposition (output). Pour cette raison, les remarques concernant les niveaux outcome et impact (en particulier dans les interviews) ne sont pas systématiquement relevées.

Concernant les objectifs de la CIIS, il faut distinguer trois catégories (voir schéma 3–1): l'harmonisation, l'ouverture (prise en charge des frais) et la qualité de l'offre. La première, l'harmonisation de l'offre, n'est que très peu traitée dans cette évaluation car elle doit être approfondie dans une phase ultérieure du projet qui concernera les plans stratégiques cantonaux.

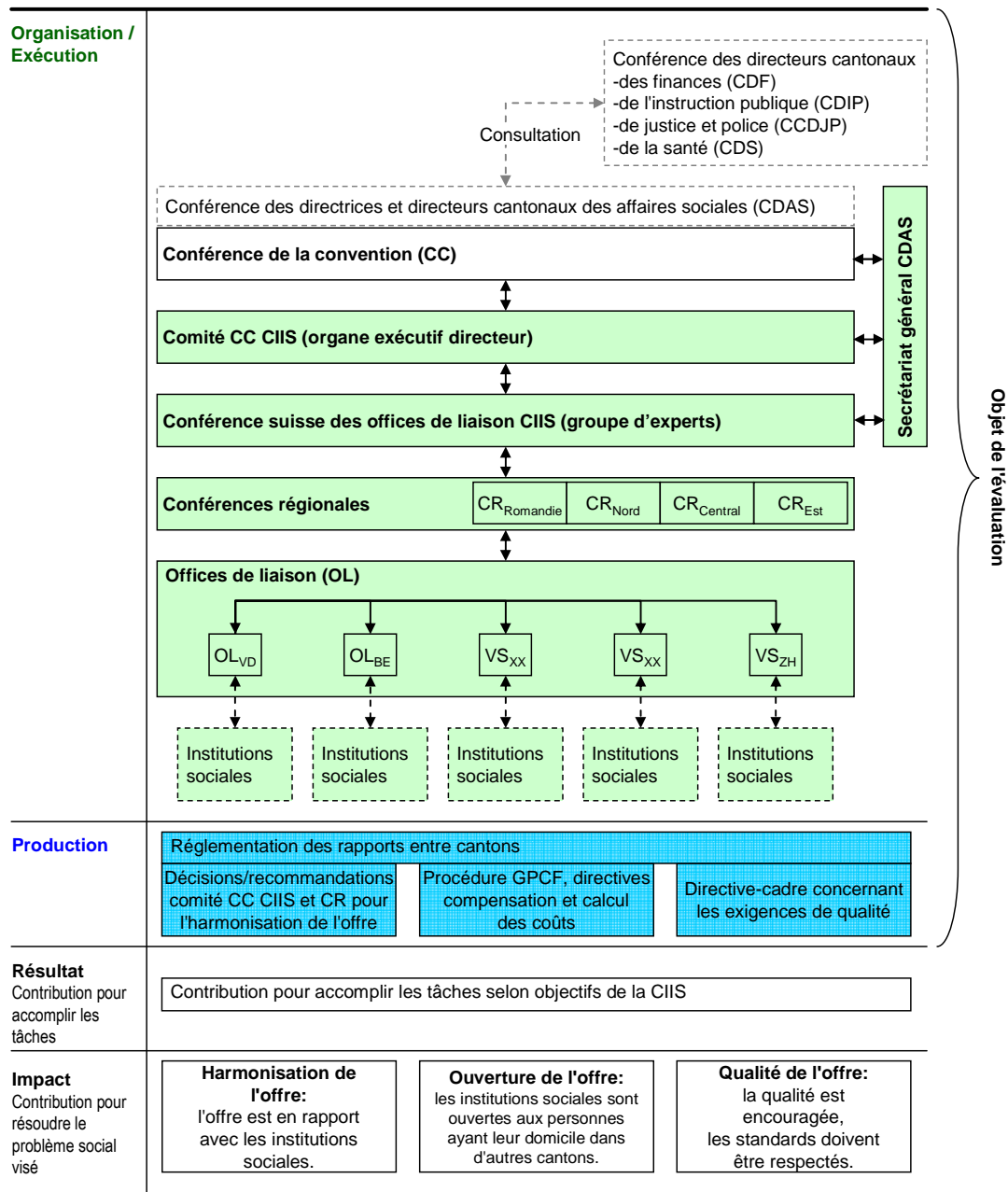
Le modèle d'évaluation présentée vaut pour les quatre domaines de la CIIS (A, B, C et D). Aucune différence n'est faite entre les domaines dans la démarche et l'objet de l'évaluation. Les différences sont en revanche tout à fait possibles dans l'exploitation des contenus de ce rapport.

² Widmer/Landert et al. (2000), Evaluations-Standards. Recommandé par la Société suisse d'évaluation (SEVAL).

³ Widmer (2005), Leitfaden für Wirksamkeitsüberprüfungen beim Bund. Instrument zur Qualitätssicherung gestützt auf die Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards).

⁴ Pour les notions d'évaluation output, outcome et impact, voir Annexe C: Modèle général d'évaluation ainsi que la note qui suit.

Schéma 3-1: Modèle d'évaluation



Les interviews des organes de la CIIS et des institutions sociales (marqués en vert dans le schéma 3–1) sont l'un des éléments-clés de l'évaluation. Il ne s'agissait pas seulement d'aborder les problèmes et les difficultés de la CIIS, mais aussi de discuter de débuts de solutions concrètes. Le schéma 3–2 donne une vue d'ensemble des sujets des interviews.

Schéma 3-2: Objet des interviews

Domaine	Organisation / compétences				Harmonisation de l'offre				Ouverture de l'offre				Qualité de l'offre				Recommandations Début de solution			
	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D
Organisation Exécution	1er ensemble de questions				2e ensemble de questions				3e ensemble de questions				4e ensemble de questions				5e ensemble de questions			
Production																				
Résultat																				
Impact																				

b) Travaux préparatoires: élaboration de la conception de l'enquête

Pour la partie des interviews avec les organes de la CIIS et les institutions sociales, la conception de l'étude a été spécifiée en détail avec le mandant et le groupe d'accompagnement⁵. Concrètement, il a été déterminé:

- quelles personnes devaient être contactées et sous quelle forme (sur place, par téléphone, par écrit);
- quelles étaient les questions ou les groupes de questions qui devaient surtout être soumis et à qui (ce qui implique aussi une concrétisation de l'objet des interviews représentées dans le schéma 3-2). Il y a eu au total cinq entretiens préliminaires pour identifier les principaux "champs de problèmes". Les questionnaires pour les interviews ont ensuite été élaborés sur cette base. Avec cette manière de faire, nous avons la garantie que les secteurs de problèmes les plus importants pourraient déjà être approfondis dans tous les interviews⁶;
- sous quelle forme les interviews allaient être consignées (procès-verbal).

⁵ Pour plus de détails concernant la conception de l'enquête, cf. Ecoplan (2009), *Evaluation der Interkantonalen Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (CIIS). Auswertung der Vorgespräche und Ausarbeitung von Interviewleitfaden.*

⁶ Voir aussi à ce propos le guide pour les interviews dans l'annexe A.

4 Dépouillement des interviews

4.1 Introduction

a) Personnes et institutions interviewées

Pour l'évaluation, des représentants des organes suivants de la CIIS, d'organisations faïtières et d'institutions sociales ont été interviewés dans les étapes 4.1 et 4.2:

Tableau 4-1: Personnes et institutions interviewées dans l'étape 4.1

Organe	Nombre d'interviews	Personnes ou institutions consultées*
Comité de la CC CIIS	2	Kathrin Hilber, présidente du comité de la CC CIIS, CdE SG Anne-Claude Demierre, membre du comité de la CC CIIS, CdE FR
CSOL CIIS	4	John Hodel, conférence régionale de la Suisse centrale Jacques Laurent, conférence régionale de la Suisse romande Markus Mühlemann, conférence régionale de la Suisse orientale** Franz Müller, conférence régionale du nord-ouest de la Suisse
Offices de liaison	5	Karin Bründler, OL du canton de Zoug Stéphanie Codourey, OL du canton de Genève Adrian Eichenberger, OL du canton de Zurich Hansruedi Elmer, OL du canton d'Appenzell Rhodes-extérieures Gabriele Fattorini, OL du canton du Tessin
Organisations faïtières	2	Ivo Lötscher, directeur de l'INSOS*** Hansueli Mösle, directeur de CURAVIVA
Institutions sociales	13	Carlo Bizzozero, Istituto Von Mentlen (A) Josy Coumans, Behindertenbetriebe Uri (B) Jürg Dennler, Forel-Haus (C) Beat Gerber, VEBO Oensingen (B) Kathrin Glanzmann, Association La Branche (A, B, D) Andreas Grütter, Kinderheim Hubelmatt (A) Eva Hanselmann, Stiftung Schule Tägerst (D) Monika Nagl, Jugendstätte Bellevue (A) Bertrand Nussbaumer, Fondation Goéland (C) Luitgardis Sonderegger, Stiftung Rodtegg für Körperbehinderte (A, B, D) Jean Tinguely, Association St-Camille (B) Hans-Ulrich Zeller, Förderschule Fischingen (A, D) Priska Zimmermann, Stiftung Wolfbrunnen (A)

* D'autres personnes ou professionnels de l'institution ont participé à certains entretiens.

** M. Mühlemann a préalablement transmis le questionnaire d'Ecoplan à ses collègues des offices de liaison de Suisse orientale qui l'ont également rempli. Leurs réponses ont été lues par Ecoplan et les points qui n'avaient pas déjà été signalés par d'autres personnes ont été pris en compte dans le dépouillement.

*** Avant l'entretien avec Ecoplan, M. Lötscher a fait un sondage écrit sur la CIIS auprès des membres de l'INSOS. De ce fait, il a pu s'appuyer sur un nombre assez élevé de réponses des institutions concernant des problèmes d'actualité.

Le comité de la CC se compose de neuf membres de la Conférence de la convention. Parmi ces derniers, ce sont la présidente du comité, la conseillère aux États Kathrin Hilber, et une

représentante de la Suisse romande, la conseillère aux États Anne-Claude Demierre, qui ont été interviewées. La CSOL CIIS comprend huit membres⁷, soit deux membres par région. Avec les personnes que nous avons choisies, la moitié des membres de la CSOL CIIS ont pu être interrogées et des représentants des quatre régions de la CIIS ont ainsi été entendus. Sur les vingt-sept offices de liaison (le 27e étant celui du Liechtenstein), nous avons eu des entretiens avec des représentants de cinq d'entre eux, soit un petit cinquième. Ici aussi, nous avons veillé à ce que toutes les régions et toutes les langues nationales soient représentées. En ce qui concerne les organisations faïtières, deux d'importance nationale ont été interrogées. Sur les quelque 1500 institutions sociales de Suisse⁸, nous en avons retenu treize pour une interview. Là encore, nous avons veillé dans notre sélection à ce que les quatre domaines de la CIIS et toutes les régions linguistiques soient représentés et que l'on ait également des institutions de différentes tailles et avec des parts plus ou moins élevées d'utilisateurs extracantonaux.

Tous les entretiens ont eu lieu sur place et ont été menés à l'aide du guide pour les interviews reproduit dans l'annexe A⁹. Les personnes interrogées ont par ailleurs reçu le questionnaire à l'avance qu'elles puissent se préparer à la rencontre et qu'elles aient la possibilité, si nécessaire, de demander des renseignements à des tiers. Chaque entretien a fait l'objet d'un procès-verbal, conformément à la procédure établie dans la conception de l'étude.

b) Dépouillement des réponses

Les interviews ont été dépouillées comme suit:

- chaque domaine de sujets est traité dans un chapitre propre (cf. chap. 4.2 ss);
- à l'intérieur d'un chapitre ou d'un domaine de sujets, chaque question est analysée séparément. Pour autant que cela soit utile, certaines questions sont aussi réunies;
- pour chaque question, la personne interrogée indique si, à son avis, il y a des problèmes dans le sujet abordé. Dans un tel cas, la gravité et les causes des problèmes, pour autant qu'elles soient connues, sont exposées. Cette description de la situation est faite pour chaque organe de manière à ce que l'on puisse toujours avoir l'appréciation des représentants de la CSOL CIIS, des offices de liaison et des organisations faïtières;
- les opinions émises sont alors mises en balance pour mesurer s'il y a vraiment un problème ou pas ou si les avis exprimés s'écartent fortement;

⁷ Avec tout au plus trois observateurs des trois cantons ayant la plus forte population, à savoir Zurich, Berne et Vaud.

⁸ Banque de données CIIS: <http://www.sodk.ch/fr/qui-est-la-cdas/ciis/banque-de-donnees.html> (à cause d'offres différentes dans plusieurs domaines CIIS, certaines institutions figurent plusieurs fois dans la banque de données).

⁹ Il y a toutefois une exception qui concerne les interviews des deux représentantes du comité de la CC. Le questionnaire a été adapté en ce sens que les questions techniques sur les différents processus n'ont pas été posées. En revanche, la dimension de la stratégie politique de la CIIS a été approfondie. Le questionnaire figure dans l'annexe B.

- en cas de problème, les propositions de solutions sont exposées et discutées, ce qui peut à nouveau donner lieu à un consensus ou à des divergences. C'est par exemple le cas lorsque les personnes interviewées sont d'accord dans l'appréciation du problème mais sont d'avis différents pour ce qui est de sa résolution.

Les entretiens avec les deux représentantes du comité de la CC font l'objet d'un autre chapitre. En effet, ils ont été basés sur un questionnaire légèrement différent (cf. note de bas de page 9) si bien que l'analyse de leurs réponses n'entrerait pas dans la structure définie ci-dessus. En outre, cela permet de mieux tenir compte de l'importance particulière de ces interviews dans la mesure où ces deux personnes sont des représentantes du niveau de décision politique de la CIIS. La seule exception concerne le dernier domaine, celui de la pondération des problèmes (voir chap. 4.10) où les réponses des deux représentantes du comité de la CC sont décortiquées avec celles des autres personnes interrogées.

L'analyse ci-après du contenu des interviews dans les chapitres 4.2 à 4.10 porte exclusivement sur les déclarations et les appréciations des personnes interrogées. Elles ne concordent pas nécessairement avec le point de vue des auteurs de la présente évaluation, ni avec celle du mandant.

4.2 Premier thème: les domaines de tâches

Ce thème abordait les domaines de tâches des différents organes de la CIIS. Il s'agit en particulier des domaines de tâches que les différents organes considèrent comme leur étant propres et de la répartition des tâches qui leur paraît appropriée. Les questions suivantes ont été posées aux personnes interrogées:

1. «Quelles tâches accomplissez-vous au sein de la CIIS? En vous appuyant sur quelles bases légales?»
2. «Certaines tâches que vous accomplissez gagneraient-elles à être confiées à un autre acteur, organe (au sein de la CIIS)?»
3. «Certaines tâches que vous accomplissez vous paraissent-elles superflues ou du moins trop règlementées (et pourraient donc être simplifiées)?»
4. «Certaines tâches dont se chargent actuellement d'autres acteurs au sein de la CIIS gagneraient-elles à vous être confiées?»

a) Réponses

1. CSOL CIIS: les représentants de la CSOL CIIS considèrent que leur travail consiste essentiellement dans l'échange est dans la coordination entre les régions et dans la recherche de solutions pour les problèmes qui empêchent ou compliquent un placement extracantonal. De manière générale, les personnes interrogées sont toute d'avis que la

répartition des tâches entre les organes de la CIIS est judicieuse (aucun souhait de changement). Les réserves sont toutefois émises à cause de l'absence de compétence décisionnelle et d'ordres du jour surchargés (voir chap. 4.3.2).

2. Organes de liaison: selon les représentants interrogés, leur activité principale consiste à examiner les demandes de GPCF, à les octroyer, à approuver les budgets des institutions sociales dans le canton, à vérifier les décomptes de leurs "propres" institutions, à en admettre de nouvelles et à contrôler la qualité des établissements. Suivant l'organisation cantonale et le domaine CIIS, certaines de ces tâches peuvent également être accomplies par d'autres offices de l'administration qui sont parfois sous l'autorité de départements différents. Vis-à-vis de l'extérieur, cependant, c'est toujours l'organe de liaison qui est responsable. Il existe aussi de très importantes disparités entre les cantons et suivant le domaine CIIS en ce qui concerne le travail et le processus d'examen d'une demande GPCF: certains cantons ne contrôlent le domicile d'un client ou la compensation des charges que sur le plan formel; d'autres vérifient également la nécessité d'un placement sur le plan matériel, auquel cas plusieurs offices de l'administration sont parfois impliqués (dans un canton par ex., c'est le conseiller d'État compétent qui signe chaque GPCF).

Globalement, les personnes interrogées sont satisfaites de la répartition des tâches. Certains représentants des offices de liaison souhaitent néanmoins que les procédures intercantionales d'examen de demandes de GPCF soient simplifiées et/ou qu'en cas de stricte séparation des domaines CIIS dans les départements, plusieurs offices de liaison puissent être créés. Ceux-ci seraient compétents pour un ou plusieurs domaines. En outre, les représentants des offices de liaison manifestent les mêmes réserves que ceux de la CSOL CIIS à propos des compétences décisionnelles (voir chap. 4.3.2).

3. Organisations faitières: (la question n'a pas été posée)
4. Institutions sociales: les institutions se considèrent dans la CIIS essentiellement comme des fournisseurs de prestations dans les différents domaines; leur travail comprend également la demande de GPCF et l'établissement de factures à l'intention des différentes unités finales d'imputation.

Dans leur grande majorité et pour autant qu'ils puissent en juger, les représentants des institutions trouvent que la répartition du travail au sein de la CIIS est adaptée. Certains font cependant remarquer que les cantons qui ont encore peu d'expérience dans les domaines de la CIIS qui leur ont été confiés depuis la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches sont souvent dépassés. Ils se tournent alors vers les institutions pour leur demander conseil, ce qui n'est pas la tâche d'une institution. Un représentant des institutions estime que l'information aux unités finales d'imputation convenues dans la GPCF (en particulier les parents) devrait dans tous les cas être faite par les cantons ou par l'office de liaison. Un autre représentant explique que dans les domaines que la CIIS n'a pas suffisamment réglementés ou couverts, les cantons ont tendance à transférer le travail d'exécution aux institutions (par ex. l'examen de la facture des frais de transport). Pour cette raison, il faudrait que les tâches des différents organes et leur concrétisation soient réglementées afin que les tâches d'exécution que l'on attend des institutions soient d'emblée claires. Des voix s'élèvent

également pour demander que les offices de liaison s'engagent davantage en faveur des institutions lorsqu'il y a des problèmes en relation avec des placements extracantonaux (par ex. dans le cadre de la facturation ou du paiement).

b) Bilan et propositions de solution des personnes interrogées

Les diverses réactions émises permettent de considérer que la répartition actuelle des tâches entre les différents organes de la CIIS est judicieuse et que, dans l'ensemble, chacun fait son travail. Il n'y a donc eu aucune proposition de modification ou de solution à un problème. La perception est autre en ce qui concerne l'organisation et les procédures à l'intérieur des cantons. Ici, plusieurs personnes estiment que des choses peuvent être améliorées mais qu'elles ne sont pas de la compétence de la CIIS (voir notamment le chap. 4.5.1)¹⁰.

4.3 Deuxième thème: les processus décisionnels et les compétences

Le deuxième thème discuté a été celui de la répartition de la compétence décisionnelle entre les organes de la CIIS, de l'évaluation des processus de décision et de la mise en pratique des règles existantes.

4.3.1 Définition des compétences décisionnelles et chevauchements de compétences

«Les compétences, fonctions et tâches des organes de la CIIS vous paraissent-elles clairement définies ou donnent-elles lieu à des conflits ouverts parce qu'elles se chevauchent?»

a) Réponses

1. CSOL CIIS: pour tous les représentants de la CSOL CIIS, les compétences décisionnelles au sein de la convention sont clairement distribuées et définies si bien qu'il n'y a pas de chevauchements de compétences. Une personne interviewée s'est cependant demandé si les membres de la CSOL CIIS pouvaient vraiment être considérés comme des représentants de la région et si, pour des affaires très importantes, ils ne devraient pas davantage consulter les représentants cantonaux.
2. Offices de liaison: selon les représentants des offices de liaison également, il n'y a aujourd'hui plus de chevauchements de compétences. Cela n'a pas toujours été le cas, comme en témoignent les débuts de la CIIS. Quoiqu'il en soit, les personnes interrogées ne se considèrent pas toutes comme suffisamment représentées au sein de la CSOL CIIS (quand elles ne se voient pas simplement ignorées). L'une d'elles fait même observer que la CIIS (où les différentes conférences) s'arroge de plus en plus de

¹⁰ Selon une personne interrogée, ce sont surtout les petites communes qui ont des problèmes de placement (tardif ou inadéquat) en raison d'un manque de savoir-faire. Une aide pourrait leur être apportée en créant un centre de compétences cantonal pour les placements.

compétences décisionnelles au détriment des cantons, ce qui va manifestement à l'encontre du but initial de la CIIS.

3. Organisations faïtières: aucun représentant des organisations faïtières ne signale que les compétences au sein de la CIIS ne seraient pas clairement définies. Toutefois, une personne fait remarquer que les choses se déroulent de façon très peu transparente à l'intérieur de la CIIS et que les contacts avec elle ou avec les cantons ont le plus souvent lieu de manière informelle.
4. Institutions sociales: la plupart des représentants des institutions déclarent ne connaître que les offices de liaison et ne rien savoir des autres organes de la CIIS ni de l'organisation de cette dernière. Ils n'ont pas non plus noté de problèmes dans les processus et les compétences décisionnelles de la CIIS. Quant à la répartition des compétences entre les offices de liaison et les institutions, elles leur paraissent clairement définies.

b) Bilan et propositions de solution des personnes interrogées

De l'avis des personnes interrogées, il n'y a aucune nécessité d'intervenir dans la définition des compétences de décision car elles sont clairement formulées et ne donnent lieu à aucune contestation. Quelques voix réclament cependant que l'on réfléchisse encore une fois à la forme de la représentation des régions et des cantons au sein de la CSOL CIIS. Il serait bon aussi que les conférences régionales et les cantons fassent connaître à l'avance l'ordre du jour de la CSOL CIIS. Cela permettrait aux conférences régionales et aux cantons de se forger préalablement une opinion sur les sujets qui seront abordés afin que leurs représentants puissent la défendre à la séance.

Quant aux organisations faïtières, elles souhaitent qu'il soit davantage tenu compte des institutions dans les décisions (importantes) de la CIIS. De manière générale, le contact entre les institutions et la CIIS ou les cantons devrait être formalisé.

4.3.2 Échelon technique et échelon politique

La manière dont les compétences et les tâches sont réparties au sein de la CIIS entre l'échelon "technique" (office de liaison, conférences régionales, CSOL CIIS) et l'échelon "politique" (comité de la CC, CC) vous paraît-elle satisfaisante ou vaudrait-il mieux répartir certaines tâches et compétences différemment entre ces deux échelons?

a) Réponses

1. CSOL CIIS: tous les représentants interviewés tombent d'accord pour dire qu'une séparation claire entre l'échelon politique (ou les questions de stratégie politique) et l'échelon technique (c'est-à-dire les aspects de technique d'exploitation) est judicieuse. Mais les avis divergent lorsqu'il s'agit de savoir si cette séparation est aujourd'hui déjà idéale ou si des améliorations pourraient lui être apportées. Certains ne voient aucune raison de modifier quoi que ce soit et sont satisfaits de la situation actuelle. D'autres en

revanche trouvent que la CSOL CIIS (ainsi que les conférences régionales) ont trop peu de compétences décisionnelles et ne peuvent pas prendre de décisions qui engagent ensuite tout le monde. Selon eux, toutes les décisions ayant un caractère contraignant doivent chaque fois être faites par le comité de la CC ou par la CC elle-même et doivent encore préalablement avoir été négociées dans la commission consultative. Et tout cela, en plus, indépendamment du fait qu'il s'agit de questions de stratégie politique ou de technique d'exploitation. Aussi, selon ces représentants, la CSOL CIIS devrait recevoir des compétences décisionnelles claires pour les questions de technique d'exploitation.

Personne n'a pu dire de façon définitive à quel organe devaient être attribués les problèmes qui demeureraient à l'échelon politique ou technique et selon quels critères. Les personnes interrogées ont tout au plus pu citer des exemples: ainsi, que la CSOL CIIS devrait elle-même fixer une réglementation pour l'imputation de journées à l'essai, de séjours de vacances et d'hospitalisation. Certains représentants de la CSOL CIIS souhaitent aussi une meilleure répartition entre leur organe et les conférences régionales car, selon eux, la CSOL CIIS s'occupe de trop de questions de détail qui pourraient sans autre être résolues au niveau des régions. D'autres trouvent que la CSOL CIIS réglemente trop, ce qui finit par miner la structure fédéraliste de l'organe. On voit donc que de grosses différences d'opinions subsistent sur la question de savoir quel organe de la CIIS doit prendre en main et résoudre un problème tout à fait concret.

2. Offices de liaison: ici de même, aucune voix ne s'élève en faveur d'un report d'un plus grand nombre de compétences décisionnelles auprès de la CSOL CIIS (au détriment du comité de la CC ou de la CC). L'une des raisons est que, dans la situation actuelle, il faut beaucoup trop de temps jusqu'à ce qu'une décision soit prise (l'un des exemples cités est celui de la nouvelle réglementation concernant le domicile). Comme pour la CSOL CIIS, les opinions exprimées divergent fortement à la question de la mise en œuvre concrète. Le dépouillement des interviews ne permet pas de dire à quel échelon telle ou telle décision devrait être prise, ni si une réglementation uniforme est souhaitée. Des personnes ajoutent que le processus décisionnel au niveau de la CSOL CIIS et de la CC ou du comité de la CC est très opaque pour les offices de liaison. Selon elles, on ne sait même pas si un objet est en cours de traitement, ni où il en est.
3. Organisations faïtières: (la question n'a pas été posée)
4. Institutions sociales: (la question n'a pas été posée)

b) Bilan et propositions de solution des personnes interrogées

Il n'y a aucune unité de doctrine en ce qui concerne la répartition des compétences entre les échelons politique et technique. Les uns se satisfont du statu quo, d'autres souhaitent (prioritairement) davantage de compétences décisionnelles au niveau de la CSOL CIIS (et souvent aussi au niveau des conférences régionales). Mais cette divergence est masquée par tout un débat sur la question de savoir dans quelle mesure et comment la CIIS devrait viser à des réglementations s'appliquant à toute la Suisse afin de simplifier les processus, au risque d'entrer en concurrence avec les compétences décisionnelles des différents cantons.

Ce double conflit reviendra régulièrement dans les questions suivantes ou dans la discussion de propositions de solutions.

4.3.3 Mise en œuvre des règles de la CIIS

“Vous semble-t-il que les règles en vigueur sont véritablement appliquées par tous les organes de la CIIS? Constatez-vous des problèmes récurrents du fait que certains organes ne remplissent pas leurs tâches ou du moins pas comme il le faudrait?”

“Les décisions prises par les différents organes de la CIIS sont-elles appliquées en pratique ou ne sont-elles qu'insuffisamment prises en compte dans le travail quotidien?”

a) Réponses

1. CSOL CIIS: de l'avis de tous les représentants interviewés de la CSOL CIIS, il n'y a pas, d'une manière générale, de problème dans la mise en œuvre des règles existantes de la CIIS et des décisions des différentes conférences. Il y a bien eu des erreurs ici et là dans les processus et dans l'application des décisions, il est arrivé aussi qu'une décision ne soit pas toujours appliquée de façon cohérente, mais sans conséquence grave. Deux points pourraient cependant être améliorés: le premier, c'est que les conférences ne devraient pas fixer des délais irréalistes pour le calendrier de leurs projets, délais qui de toute manière ne peuvent pas être tenus; le second, c'est que toutes les décisions devraient une bonne fois être réunies et ordonnées de façon systématique.
2. Offices de liaison: au vu de certaines réactions de représentants des offices de liaison, il y a des cantons dans lesquels les règles de la CIIS ne sont pas appliquées méthodiquement ou correctement; dans tous les autres cantons, il semble ne pas y avoir de problème (des règles ont été appliquées même dans un canton qui s'y était à l'origine opposé). Il est arrivé aussi que des décisions des conférences régionales ne soient pas toujours prises en compte par tous les offices de liaison de la conférence qui les avait édictées. Quelques personnes interrogées verraient donc d'un bon œil une commission d'arbitrage clairement définie (par ex. le secrétariat général de la CDAS) dont la mission serait d'offrir une conciliation pour des litiges et de préciser les points incertains. Elle pourrait servir aussi, en dernier ressort, de voie de recours statutaire.
3. Organisations faïtières: pour autant qu'ils soient en mesure de donner leur avis sur ce point, les représentants des organisations faïtières estiment que les dispositions prises par la CIIS sont dans leur grande majorité suivies. Ce n'est en revanche pas toujours le cas en ce qui concerne les décisions des conférences.
4. Institutions sociales: par manque de connaissances, les représentants des institutions ne peuvent se prononcer sur la question de savoir si les règlements et dispositions de la CIIS sont correctement mis en œuvre ou non. Beaucoup ont cependant indiqué que les offices de liaison appliquaient «leurs» règlements de façon conséquente. Mais il arrive aussi parfois que des cantons imposent aux institutions des exigences qui n'ont pas été prévues ainsi par la CIIS, comme la manière d'établir des factures. Pour les institutions qui ont rarement affaire avec la CIIS, une vue d'ensemble des processus et des

compétences dans ce cadre serait d'une grande aide. Elle pourrait par exemple être consultable sur Internet, depuis la page d'accueil¹¹. Cette mesure contribuerait à une mise en œuvre correcte des réglementations existantes.

b) Bilan et propositions de solution des personnes interrogées

À quelques rares exceptions près, les règles de la CIIS et les décisions des conférences régionales semblent être mises en œuvre de façon très fiable et correcte. La question de savoir comment faire avec les offices qui sont à la traîne n'a pas été développée dans les discussions. Apparemment, ceux qui ont affaire à ces offices espèrent que la situation s'améliorera avec le temps. Quelques personnes déplorent en outre que la CIIS n'ait pas d'organisme de conciliation et ne connaisse pas de voie de recours, ce qui serait très utile pour trouver des solutions aux litiges. Dans le même ordre d'idées, une collection systématique des décisions des différentes conférences serait très profitable.

4.3.4 L'organisation régionale de la CIIS

“Est-il problématique au sein de la CIIS que les régions aient chacune leurs propres règles (de procédure) et que celles-ci ne soient pas (ou plus) forcément compatibles entre elles? Ces différences conduisent-elles à des conflits entre des cantons de différentes régions au point que des clients extracantonaux en viennent à être éconduits?”

a) Réponses

1. CSOL CIIS: l'organisation de la CIIS en quatre régions avec des contraintes et une mise en œuvre distinctes pour chacune ne préoccupe aucune des personnes interviewées. Cet organe permet au contraire d'avoir des échanges riches et sans formalités entre les cantons sur des questions concrètes de mise en œuvre, sur des cas particuliers, sur l'harmonisation de l'offre, etc. Les différences entre les cantons (par ex. concernant la réglementation des jours d'absence) sont en revanche perçues par les représentants de la CSOL CIIS comme un problème relativement important (notamment à cause du lourd travail administratif qu'occasionne la facturation, cf. chap. 4.7). Relativement important parce que pour les uns, ces différences montrent que le fédéralisme fonctionne et qu'il ne faut en aucun cas chercher à niveler davantage, mais au contraire chercher des solutions bilatérales. D'autres représentants de la CSOL CIIS, par contre, souhaitent résoudre ces différences et les problèmes qu'elles posent avec des réglementations uniformes pour toute la Suisse. Certains sont d'avis qu'avec une application plus conséquente et plus précise des règles existantes et avec un recours accru à l'informatique, le fonctionnement de tous les processus serait tel que les différences cantonales ne dérangerait plus autant. Une personne interviewée a fait remarquer que la collaboration avec d'autres cantons dépendait aussi beaucoup de la

¹¹ Une personne interviewée a trouvé que le site de la CIIS n'était pas particulièrement pratique à consulter.

relation personnelle que les interlocuteurs avaient entre eux, et ceci, quelles que soient les différences dans les réglementations cantonales et dans leur application.

2. Offices de liaison: les déclarations des offices de liaison correspondent à celles des représentants de la CSOL CIIS. Les conférences régionales sont très appréciées et sont perçues comme utiles. Les différences cantonales, principalement dans la facturation, sont identifiées comme des entraves par ceux qui ne considèrent pas l'autonomie cantonale comme un sujet tabou ou qui ont très souvent à faire avec des cas extracantonaux (en particulier lorsque ces cas viennent de plusieurs régions).
3. Organisations faïtières: pour les représentants de ces dernières, ce sont les différences d'un canton à l'autre qui constituent un problème pour les institutions, notamment en ce qui concerne la facturation, la planification des besoins et les contrôles de qualité. Ces différences empêchent de travailler de façon efficiente. Ce sont surtout les groupements d'institutions réparties dans plusieurs régions ou cantons qui ont de la peine à être plus efficaces (par rapport à des institutions indépendantes). Une personne est par ailleurs d'avis que les régions sont beaucoup trop petites pour permettre de planifier les besoins.
4. Institutions sociales: beaucoup de représentants des institutions ne savaient pas avant l'interview qu'il y avait différentes régions ainsi que des conférences régionales au sein de la CIIS. Ils n'ont par conséquent pas vu celles-ci comme un problème. Les différences dans les réglementations cantonales sont en revanche perçues par la plupart des institutions comme un gros problème, voire même comme le plus important. Les difficultés surviennent principalement dans le cadre de la facturation (cf. chap. 4.7). Une personne a demandé que les cantons qui n'ont pas encore adhéré au domaine C le fassent le plus rapidement possible pour éviter des complications inutiles du fait de procédures différentes en cas de placements extracantonaux.

b) Bilan et propositions de solution des personnes interrogées

L'organisation régionale de la CIIS paraît dans l'ensemble très bonne et ne devrait pas être modifiée. On constate néanmoins ici aussi que les avis divergent fortement sur la question de savoir à quel échelon, suisse, régional ou cantonal, il faut réglementer (cf. chap. 4.3.2). Ce sont surtout les représentants des organisations faïtières et des institutions qui souhaitent en priorité des réglementations plus uniformes afin de rendre le travail plus efficace. Ils notent aussi qu'une plus grande transparence dans les réglementations et des adaptations moins fréquentes des nouvelles règles constitueraient déjà un pas dans la bonne direction.

4.3.5 Représentation des quatre domaines CIIS dans les conférences régionales

“Selon vous, les domaines (A, B, C, D) sont-ils également représentés au sein de la CSOL CIIS et des conférences régionales ou certains d'entre eux sont-ils sous-représentés? L'échange d'information entre ces domaines est-il insuffisant (au sein des conférences régionales et du CSOL CIIS)?”

a) Réponses

1. CSOL CIIS: les interviews avec les représentants de la CSOL CIIS ont montré qu'une représentation suffisamment forte de tous les domaines de la CIIS dans les différentes conférences dépendant de la manière dont étaient organisés les conférences et les cantons. Certaines conférences régionales prévoient une partie générale suivie d'un temps de discussion séparé pour chaque domaine. Dans les cantons, il y a le plus souvent deux départements au moins qui sont impliqués dans la CIIS (par ex. la santé publique, l'intérieur et l'instruction publique). En outre, dans certains domaines, en particulier le C, les communes ont aussi un droit de regard. C'est pourquoi il est impératif d'avoir une bonne organisation et une bonne entente entre les départements et entre les offices concernés par la CIIS. C'est à cette condition que tous les domaines bénéficieront d'une information de même qualité. Au niveau de la CSOL CIIS, une représentation suffisamment équilibrée dépend des spécialités et des horizons professionnels des différents membres. Y a-t-il en ce moment un déséquilibre? Une amélioration est-elle nécessaire? Aucune des personnes interrogées ne l'a signalé.
2. Offices de liaison: les réponses des représentants des offices de liaison se recourent avec celles de la CSOL CIIS. Le fait qu'il puisse y avoir un problème dépend avant tout de la manière dont le canton et les conférences régionales sont organisés.
3. Organisations faïtières: (la question n'a pas été posée)
4. Institutions sociales: (la question n'a pas été posée)

b) Bilan et propositions de solution des personnes interrogées

Suivant le canton et la conférence régionale, il peut arriver que certains domaines de la CIIS soient mal ou moins bien représentés. Ceci posé, personne n'a exprimé le vœu que la CIIS devait entreprendre quelque chose. En fait, la solution est à portée de main: chaque domaine doit se voir accorder une place suffisante dans les conférences régionales et, dans les cantons, il faut instaurer une bonne coordination et une bonne communication entre les offices concernés de l'administration.

4.4 Troisième thème: l'admission d'institutions et le contrôle de qualité

Le troisième thème est consacré à la procédure de reconnaissance d'institutions sociales par la CIIS ("enregistrement dans la banque de données") et aborde la question des exigences de qualité et du contrôle de qualité des institutions.

4.4.1 Les exigences de qualité imposées aux institutions et leur respect

"Est-il arrivé que des institutions qui n'offrent de prestations dans aucun des quatre domaines de la CIIS aient été admises au sein de la CIIS (alors qu'elles ne devraient en principe pas en faire partie)?"

“Les prescriptions en matière de qualité tiennent-elles trop compte du processus d'établissement des décomptes au lieu de se concentrer sur la qualité des prestations à fournir; ou les exigences de qualité vous paraissent-elles optimales?”

a) Réponses

1. CSOL CIIS: aucun des représentants interviewés n'a entendu parler de cas d'institution admise à tort. Pour autant qu'ils en aient eu connaissance, jamais les standards de qualité n'ont été enfreints. Pour certains, les standards de qualité devraient être laissés tels qu'ils sont, d'autant plus que des exigences trop élevées entraînent des tâches de supervision lourdes, voire disproportionnées, sans parler de toutes les réglementations que devraient émettre les organes décisionnels des cantons. Pour d'autres, il serait souhaitable que le standard OFAS AI 2000 soit appliqué (pour le domaine B).
2. Offices de liaison: les représentants des offices de liaison considèrent eux aussi que les expériences faites jusqu'à présent dans l'admission d'institutions et dans le contrôle de la qualité sont bonnes. Selon une personne interrogée, il n'y a en fait qu'une seule institution qui n'aurait pas dû être candidate. Plusieurs personnes de ce groupe souhaitent également que le standard OFAS AI 2000 fasse partie des exigences de qualité de la CIIS (pour le domaine B). L'une d'elles s'est exprimée de façon très critique en ce qui concerne les standards CIIS actuels: ils ne seraient pas assez contraignants et laisseraient une trop grande marge d'appréciation; s'il n'y a pas eu jusqu'à présent de problème lié à des manques de qualité, c'est uniquement parce que la grande majorité des foyers ont un niveau de qualité qui date de l'époque de l'OFAS. Toujours selon cette personne, il est urgent que la CIIS impose des exigences de qualité plus sévères et plus contraignantes afin que les cantons puissent ensuite réellement vérifier si elles sont respectées.
3. Organisations faïtières: les représentants des organisations n'ont pas eu connaissance de cas d'institutions qui auraient contrevenu aux standards de qualité. Mais pour certaines d'entre elles, une surveillance plus étroite des cantons serait appropriée. Les représentants critiquent en outre le fait que les exigences actuelles de la CIIS sont trop basses, insuffisamment claires et davantage concentrées sur les décomptes plutôt que sur les prestations. L'introduction du standard OFAS AI 2000 (dans une version améliorée) serait une bonne chose. Cela empêcherait aussi que des cantons aient des exigences trop sévères, comme c'est déjà parfois le cas. Il faut également que les cantons annoncent systématiquement aux organisations faïtières les institutions qui ont été enregistrées de manière à ce que les organisations puissent exercer leur fonction de contrôle prévue dans la LIPII (droit de recours) concernant la qualité des institutions¹².
4. Institutions sociales: aucun représentant des institutions n'a entendu parler d'institution qui aurait été enregistrée à tort dans la CIIS. Pour ce qui est des exigences de qualité,

¹² Remarque des auteurs: l'enregistrement d'une institution dans la CIIS est une procédure indépendante sans rapport direct avec la reconnaissance cantonale de l'établissement. Le droit de recours des organisations faïtières inscrit dans la LIPII à l'art. 9 al. 1 ne concerne que la reconnaissance cantonale.

les personnes interrogées (du domaine B) souhaitent unanimement conserver le standard OFAS AI 2000 après la période transitoire. Cette mesure garantirait que plus ou moins les mêmes standards s'appliquent à toutes les institutions et les rendrait ainsi comparables. Un renforcement des exigences de qualité entraînerait des coûts élevés, surtout à cause de l'augmentation du travail d'exécution (pour le contrôle de qualité) et des charges de personnel. Par contre, une réduction de la qualité, par exemple pour diminuer les coûts, doit absolument être évitée. Quelques personnes ont affirmé que les cantons seraient dépassés par le contrôle de qualité et qu'ils ne vérifieraient pas les processus pour se limiter à un examen quantitatif des structures (par ex. l'effectif du personnel qualifié, le nombre d'entretiens sur place, etc.). Les cantons doivent eux aussi avoir un nombre de contrôles réduit au minimum pour que ce travail ne devienne pas disproportionné. Pour d'autres représentants, le problème se situe plutôt dans le fait que les cantons de résidence imposent des exigences tellement concrètes en ce qui concerne le type de soins que cela équivaut presque à une sorte d'exigence de qualité pour chaque client. Pour eux, ce n'est tout simplement pas admissible.

b) Bilan et propositions de solution des personnes interrogées

La grande majorité des personnes interviewées sont satisfaites des standards actuels de la CIIS et estiment qu'elles ont jusqu'à présent fait leurs preuves. Beaucoup cependant souhaitent que le standard OFAS AI 2000 soit repris dans une forme revue et corrigée dans le domaine B. Cette idée est en particulier défendue par les représentants des organisations faïtières mais aussi, implicitement, par ceux des institutions. Seule une personne désire un renforcement conséquent des standards et considère la mesure comme urgente. Toutes les autres rejettent définitivement toute extension des standards de qualité. Pour les représentants des organisations faïtières, il faudrait en outre que tant les cantons que les organisations faïtières prennent davantage en considération leur devoir de surveillance des institutions. Quelques représentants des institutions ont souhaité que des systèmes de management de qualité correspondant au moins aux exigences du standard OFAS AI 2000 soient explicitement reconnus comme équivalents par la CIIS et puissent ainsi remplacer des contrôles supplémentaires qu'auraient à faire les cantons. Mais quoi qu'il en soit, le nombre de contrôles de qualité doit demeurer aussi faible que possible.

4.4.2 Contrôle par le canton de domicile

“Est-il problématique que le canton de domicile ne puisse pas vérifier lui-même si les institutions respectent les exigences de qualité?”

a) Réponses

1. CSOL CIIS: toutes les personnes interrogées donnent la même réponse: un contrôle de qualité dans les autres cantons n'est absolument pas nécessaire car la CIIS offre déjà suffisamment de bons standards. On doit pouvoir faire confiance aux autres cantons qu'ils veillent eux-mêmes à ce que la mise en œuvre de ces standards soit faite

correctement. Et en cas de doute, il y a toujours la possibilité de se renseigner auprès de l'office de liaison du canton répondant. En outre, un tel contrôle constituerait une ingérence considérable dans l'autonomie des autres cantons.

2. Offices de liaison: les représentants des offices de liaison se sont exprimés de la même manière que ceux de la CSOL CIIS.
3. Organisations faïtières: les représentants des organisations faïtières ne voient pas non plus de raison pour faire de tels contrôles.
4. Institutions sociales: tous les établissements interrogés refusent un contrôle de qualité par les cantons de domicile. De leur point de vue, cela ne conduirait qu'à davantage de tâches administratives qui, en fin de compte, ne serviraient guère l'exigence de qualité. On trouve néanmoins quelques personnes qui affirment qu'un contrôle par le canton de domicile pourrait être légitime dans des cas isolés, par exemple lorsqu'il s'agit d'examiner des reproches formulés par le client ou par son tuteur légal.

b) Bilan et propositions de solution des personnes interrogées

Tout le monde tombe d'accord pour dire que les contrôles de qualité par les cantons de domicile ne sont ni nécessaires, ni souhaités, parce qu'ils rendent des immixtions dans l'autonomie cantonale des cantons répondants inéluctables. Du point de vue des institutions, ces contrôles (supplémentaires) devraient absolument être évités car ils occasionneraient plus de travail mais n'apporteraient guère plus de qualité.

4.4.3 Distinction entre les prestations de la CIIS et les autres prestations des institutions

“Est-il parfois difficile de déterminer si une institution tombe ou non sous le régime de la CIIS parce qu'une partie seulement de ses prestations entrent dans le cadre de la CIIS? La part des coûts pouvant être facturée selon la CIIS est-elle compliquée à établir?”

a) Réponses

1. CSOL CIIS: pour plusieurs personnes, il pourrait effectivement être difficile dans certains cas de déterminer l'attribution précise des soins que reçoit un client. Quelle est la part de la CIIS, quelle est la part des soins selon la LAMaI? comment faire une distinction dans des foyers où les clients travaillent? s'agit-il d'une mesure d'occupation ou de réinsertion professionnelle? Il reste que ces cas sont très rares et peuvent être résolus par des contacts bilatéraux.
2. Offices de liaison: quelques personnes interrogées ont également cité des exemples d'attribution peu claire (voir ci-dessus); les avis sont partagés sur la question de savoir si ces problèmes peuvent être réglés par les cantons eux-mêmes ou s'ils nécessitent une réglementation régionale ou nationale.
3. Organisations faïtières: le problème est aussi connu des organisations faïtières, en particulier celui de la distinction avec la LAMaI. Les institutions ne sont dans ces cas jamais très sûres de l'unité finale d'imputation. Un représentant voit un autre problème, à

savoir que les quatre domaines CIIS ne sont pas clairement définis ou difficiles à circonscrire. Pour les cantons, cela complique la comparaison du rapport coût/prestations. Pour les institutions, la facturation est plus complexe.

4. Institutions sociales: la grande majorité des institutions interrogées indiquent que la distinction entre les prestations des quatre domaines de la CIIS et les autres prestations (par ex. dans le cadre de la LAMal) ne pose aucun problème. Il faut toutefois remarquer que la plupart des établissements ne fournissent que des prestations prévues par la CIIS et qu'elles n'ont donc jamais à faire de telles distinctions. Le représentant d'une institution du domaine A a relevé qu'il pourrait y avoir des problèmes si une personne assistée recevait en cours de séjour une décision positive de l'AI car les compétences changeraient et il faudrait alors rembourser les paiements effectués jusqu'à ce moment. Un représentant a aussi fait remarquer que, dans le domaine C, il y avait des difficultés de distinction en ce qui concernait les méthodes de traitement ambulatoire et les prestations psychothérapeutiques (relevant de la LAMal). A propos de ce dernier point, quelques personnes ont constaté qu'il n'y avait pas de planification générale ni dans la CIIS, ni dans les différents domaines. Il en résulte des problèmes aussi bien dans les rapports avec d'autres systèmes sociaux impliqués (par ex. la LAMal, l'AI) que dans les contacts avec les organismes compétents à différents cycles de vie d'un client (par ex. au passage de l'âge scolaire à l'âge d'exercer une activité professionnelle).

b) Bilan et propositions de solution des personnes interrogées

Selon les personnes interviewées, il y a quelques cas où la distinction n'est pas limpide. Une minorité considère que la CIIS doit faire quelque chose (réglementation claire concernant les points de contact, en particulier avec la LAMal et l'AI; une majorité voit plutôt une solution dans des réglementations cantonales ou bilatérales.

4.5 Quatrième thème: la garantie de prise en charge des frais (GPCF)

Ce quatrième thème aborde toute la procédure d'une GPCF, c'est-à-dire la demande, le traitement et l'éventuel octroi d'une garantie de prise en charge des coûts.

4.5.1 Déroulement d'une GPCF en général et respect des délais

“La manière dont les demandes de GPCF sont traitées et les GPCF octroyées vous paraît-elle satisfaisante et conforme aux instructions?”

“Le processus conduisant à l'octroi d'une GPCF dure-t-il trop longtemps ou la GPCF est-elle (en général) prête au moment du début de la relation avec le client?”

a) Réponses

1. CSOL CIIS: d'une manière générale, les représentants affirment que le déroulement de la procédure de GPCF est fiable et qu'il n'y a pas de graves problèmes ou de fautes

grossières. Certains déplorent toutefois qu'il y ait régulièrement de longs retards jusqu'à ce qu'une GPCF soit effectivement octroyée ou refusée. Sans parler des placements d'urgence, la situation se présente le plus souvent lorsque les communes sont impliquées (domaine C principalement) et/ou quand la nature du placement doit encore être examinée, ce qui prolonge automatiquement toute la procédure. Il peut également arriver qu'un organe de liaison soit (provisoirement) surchargé. Mais certaines personnes interrogées estiment aussi que de tels retards ne sont pas si graves car la confiance et la loyauté qui règnent entre la plupart des cantons sont très grandes. De ce fait, les institutions ne courent pas le risque de devoir supporter elles-mêmes les coûts en prenant des clients même avant l'octroi d'une GPCF. L'important, c'est qu'un collaborateur qui quitte un office de liaison transmette bien toutes les informations à son successeur afin que les procédures de demandes ne restent pas en panne.

2. Offices de liaison: il arrive régulièrement que des demandes de GPCF ne soient pas correctement remplies ou soient incomplètes ou encore que la procédure traîne. Mais aucune des personnes interrogées n'a dit que la CIIS devrait prendre des mesures. La situation en ce qui concerne les retards est appréciée de la même manière que par les représentants de la CSOL CIIS.
3. Organisations faïtières: ici aussi, on est d'accord pour dire que les procédures se déroulent dans l'ensemble comme il faut, même s'il y a souvent énormément de retards. En outre, elles mettent à contribution trop de ressources humaines. Les causes des retards résideraient, selon elles, dans l'attitude pointilleuse des offices de liaison (contrôle de l'adéquation d'un placement) ainsi que dans le manque de personnel dont ils souffrent. Si les contacts entre les cantons sont bons et si la confiance est là (comme c'est le cas dans certaines régions et entre certains cantons), un retard n'a pas trop d'incidences négatives sur la mobilité des clients.
4. Institutions sociales: selon les établissements, également, les procédures de demandes de GPCF se déroulent dans la plupart des cas correctement, surtout depuis que la procédure a trouvé un certain rythme après des débuts difficiles. Mais il est possible de faire encore mieux. Les personnes interrogées affirment en effet que souvent, en plus de la GPCF, les cantons utilisent des documents qui leur sont propres (par ex. pour les questions de frais de transport) et que les formulaires de GPCF sont parfois mal remplis (indications manquantes sur le montant et le cycle de la facture, renvois à d'autres documents, etc.). On ne sait pas toujours non plus très bien quels documents doivent être joints (par ex. un rapport sur les progrès observés pendant l'encadrement). Il arrive aussi que les instructions des offices de liaison pour le renouvellement d'une GPCF soient contradictoires. Ainsi, on ne sait parfois pas très bien jusqu'à quand une GPCF est valable ou si elle est accordée sans limite de temps. Pour plusieurs personnes interviewées, il n'est manifestement pas non plus clair si une GPCF limitée dans le temps ou non nécessite une simple adaptation ou une nouvelle garantie. Quelques personnes interrogées ont en outre explicitement déclaré que c'était l'ensemble de la procédure qui manquait de transparence, que les offices de liaisons qui ne servaient que de relais ralentissaient inutilement le processus. Il en va d'ailleurs de même pour la signature du représentant légal qui était totalement absurde. En ce qui concerne le

domaine C, c'est même toute la GPCF qui devait être remise en question, selon un représentant, parce que l'acceptation de la garantie par la commune était en fait le seul document essentiel pour la prise en charge des frais.

Pour ce qui est de la durée de la procédure, il semble y avoir de grandes différences. Ainsi, selon les représentants des institutions, le délai nécessaire depuis le dépôt de la demande jusqu'à la réception de la GPCF allait de quelques semaines à trois mois. Mais il est aussi arrivé dans la phase initiale qu'il faille attendre jusqu'à onze mois. Il est donc rare, surtout pour des placements à court terme ou pour des placements d'urgence, mais aussi pour de nouvelles admissions, qu'une GPCF soit donnée au moment de l'entrée du bénéficiaire dans un établissement. Et comme il n'y a pas de facturation possible sans GPCF, ce genre de situation peut causer des problèmes de liquidités, notamment aux petites institutions, auquel cas les bénéficiaires ou leurs représentants se voient facturer après coup des sommes très élevées (cf. chap. 4.7.1).

b) Bilan et propositions de solution des personnes interrogées

Bien que nombre de personnes interrogées constatent que les délais pour l'octroi de la GPCF ne sont très souvent pas tenus, la plupart sont très sceptiques quant à des solutions possibles. En effet, le processus à l'intérieur du canton ne peut en général guère être modifié, que ce soit pour des raisons juridiques, matérielles ou politiques. De l'avis plus ou moins général, chaque canton doit en fin de compte résoudre lui-même ses problèmes d'exécution. Quelques représentants font observer que le processus pourrait être amélioré si davantage d'échanges se faisaient par voie électronique et si les offices de liaison pouvaient directement accéder au contrôle des habitants et à la banque de données de l'AI. Des personnes interrogées proposent également de créer un fonds national qui interviendrait à bien plaisir en cas de très grand retard ou en cas de litige afin que ce ne soit pas le client qui en subisse les conséquences. Le même objectif pourrait être atteint si le canton répondant assumait la fonction d'unité d'imputation provisoire. Quelques représentants ont suggéré en outre que les offices de liaison ne procèdent en aucun cas à un examen matériel du placement mais se limitent à l'essentiel dans leurs contrôles des demandes de GPCF (l'institution est-elle enregistrée auprès de la CIIS? La compensation des charges est-elle proportionnée?). Une autre requête vise à empêcher que les cantons réclament une quantité de documents en plus de la demande de GPCF. Une personne trouve enfin que les offices de liaison devraient s'assurer que les bénéficiaires ou leur représentant légal ont bien reçu une copie de la GPCF.

4.5.2 GPCF limitée dans le temps ou de durée indéterminée?

“A votre avis, quels sont les avantages et les inconvénients respectifs de la GPCF à durée indéterminée et déterminée?”

a) Réponses

1. CSOL CIIS: tous les représentants interrogés portent le même jugement sur les avantages et les inconvénients des GPCF à durée indéterminée ou déterminée. Lorsque la GPCF est de durée limitée, il est davantage possible de contrôler si un placement est encore justifié et si les coûts qu'il engendre demeurent réalistes. Mais cela ne va pas, selon eux, sans davantage de tâches administratives. Les avantages et les inconvénients sont inversés avec les GPCF à durée indéterminée. Il est donc pas étonnant que les avis divergent totalement à la question de savoir lequel des deux systèmes devrait être préféré. Selon le domaine CIIS et selon la compréhension manifestée par l'office de liaison (tout contrôler ou travailler de façon efficiente), c'est l'une ou l'autre forme de la GPCF qui sera préférée et il y aura des délais plus ou moins longs pour le renouvellement de la GPCF¹³.
2. Offices de liaison: les réponses des représentants des offices de liaison se recourent avec celle des représentants de la CSOL CIIS.
3. Organisations faitières: un représentant des organisations faitières est d'avis que les deux systèmes ont leurs raisons d'être et qu'ils devraient donc pouvoir continuer d'exister au sein de la CIIS. Un autre estime en revanche que pour des raisons d'efficacité et de confiance à l'égard des institutions, il ne devrait plus y avoir que des GPCF à durée indéterminée. Toutefois, un canton devrait avoir un droit de dénonciations explicites pour une GPCF en cas d'augmentation de la compensation des prestations (comme dans la LAMal). Quant au contrôle de qualité des institutions, il devrait pleinement fonctionner¹⁴.
4. Institutions sociales: toutes les institutions interrogées déclarent préférer la GPCF à durée indéterminée à la GPCF à durée déterminée, cette dernière occasionnant beaucoup trop de travail administratif. Les représentants d'institutions du domaine B ne voient en outre pas le sens d'une limitation dans le temps car il n'y a que très peu de chances que la situation des clients s'améliore. Dans les autres domaines, on ajoute que l'encadrement est déjà organisé pour une durée déterminée et que les institutions sont étroitement suivies par les autorités qui effectuent les placements, ce qui rend superflues les GPCF à durée déterminée. Quelques personnes ont insisté sur la nécessité de ne plus conserver que des GPCF à durée indéterminée.

La plupart des personnes interrogées voient bien le besoin d'un examen régulier d'un placement mais ne considèrent pas pour autant que la GPCF soit l'instrument approprié pour cela. La raison en est que les offices de liaison ne seraient souvent pas compétents pour procéder à un examen matériel du placement et que la répétition d'un examen purement formel dans le cadre du renouvellement de la GPCF serait inutile. En ce qui concerne le travail pour le renouvellement d'une GPCF, les avis divergent.

¹³ Un accord a été conclu entre les cantons de la conférence régionale de la Suisse orientale : si l'augmentation de la compensation des prestations ne dépasse pas 10 %, une nouvelle GPCF ne doit pas être demandée.

¹⁴ Remarque des auteurs : selon l'art. 27 CIIS, une dénonciation d'une GPCF de durée indéterminée est, aujourd'hui déjà, possible, toutefois avec un préavis de six mois.

Certains trouvent que le travail pour renouveler à temps une GPCF est très important. D'autres en revanche affirment que cette tâche n'est pas très lourde, notamment grâce à l'informatique.

b) Bilan et propositions de solution des personnes interrogées

Cette question montre que certains cantons sont convaincus d'appliquer le meilleur système et ne souhaitent en aucun cas s'en écarter. Il n'en demeure pas moins que plusieurs personnes interrogées voudraient, parfois avec insistance, que les autres cantons reprennent "leur" système. Les représentants des organisations faïtières sont partagés: soit un mélange des deux systèmes, soit uniquement la GPCF à durée indéterminée. Pour les représentants des institutions, en revanche, la réponse est tout à fait claire: ils sont en faveur d'une introduction générale de la GPCF à durée indéterminée, éventuellement flanquée d'un droit de résiliation explicite (par ex. lors de modifications de la compensation des prestations). Ou alors une GPCF à durée déterminée seulement lorsqu'en cas de renouvellement, le placement donne lieu à un examen matériel¹⁵.

4.5.3 Les formulaires de GPCF

"Comment jugez-vous les divers formulaires utilisés en relation avec la CIIS? Faudrait-il par exemple les unifier (encore) davantage ou les compléter avec d'autres indications?"

a) Réponses

1. CSOL CIIS: La majorité des représentants interviewés sont satisfaits des formulaires actuels. L'un d'eux souhaiterait par contre que l'on voie sur le formulaire de demande si l'assurance-accident ou l'assurance militaire participe à la garantie et si une rente ou une allocation pour impotent est versée. La même personne estime qu'il faudrait renoncer à la signature du représentant légal, non seulement parce qu'elle sans incidence sur la garantie cantonale, mais aussi parce que cette exigence est très déconcertante pour le tuteur, au point qu'il refuse même parfois de la donner. Indépendamment de cela, le fait de requérir cette signature demande tout un travail administratif qui ne fait que retarder l'avancement de la procédure.
2. Offices de liaison: ici également, la majorité des personnes consultées sont satisfaites du formulaire actuel. Une personne a objecté que, dans l'intervalle, les cantons auraient procédé à trop d'adaptations, au point que le formulaire serait parfois trop peu uniforme. Des vœux de changements ont aussi été émis ça et là: il faudrait que le canton qui paie soit visible, ensuite que l'on sache s'il s'agit d'une rente de veuve ou d'orphelin, et enfin que le nombre d'heures par année soit ajouté en ce qui concerne les ateliers. Par

¹⁵ Une personne interrogée a soutenu que dans le domaine C, il devait être possible de mettre un terme à une thérapie en cas de carence de l'unité finale d'imputation (par ex. par le refus d'une GPCF). Il faudrait qu'il y ait pour cela un délai de préavis d'au moins trente jours.

ailleurs, la curatelle manque et la personne ou l'office responsables du placement devraient figurer. En revanche, on devrait renoncer à la signature du représentant légal. Quelques personnes estiment encore qu'il serait souhaitable de ne pas tenir compte des désirs particuliers de chaque canton en cas de refonte du formulaire, sans quoi il deviendra illisible ou peu pratique.

Pour ce qui est de la GPCF proprement dite, plusieurs personnes interrogées ont insisté sur le fait que certaines exigences minimales pourraient être imposées, par exemple par la CIIS; ceci dit, personne n'a demandé que le formulaire soit uniforme pour toute la Suisse.

3. Organisations faïtières: pour elles, il importe que les deux formulaires de demande et d'octroi de garantie soient uniformisés. L'idéal serait qu'ils puissent être remis et reçus par voie électronique.
4. Institutions sociales: la plupart des personnes interrogées trouvent que le formulaire de GPCF convient bien. Quelques réponses vont cependant dans le sens des organisations faïtières, en particulier en ce qui concerne l'uniformisation. En outre, deux changements ont été souhaités: la mention de la réglementation concernant les frais de transport et l'argent de poche ainsi que l'indication explicite de la date de fin de validité. Par ailleurs, la GPCF ne devrait pas être trop fixée sur une date d'entrée précise afin qu'il ne faille pas refaire une demande en cas de modification de la date d'entrée. Une personne interviewée a déclaré qu'il était difficile de dire à l'avance combien de temps le séjour durerait.

b) Bilan et propositions de solution des personnes interrogées

Les réactions enregistrées montrent que le formulaire de demande de GPCF devrait être mis à jour (et même prioritairement, pour une personne interrogée). La liste des modifications à faire devrait être établie. Pour quelques représentants de la CSOL CIIS, la suppression de l'exigence de la signature du représentant légal est urgente car elle implique une démarche susceptible de retarder considérablement la procédure (voir chap. 4.5.1). À cet égard, on pourrait aussi discuter si des exigences minimales pour la GPCF devraient être formulées et, le cas échéant, lesquelles. Les représentants des organisations faïtières et des institutions salueraient une telle uniformisation. En outre, un formulaire électronique serait idéal et il faudrait laisser une plus grande marge de manœuvre concernant la date d'entrée et la durée du séjour.

4.6 Cinquième thème: le décompte des prestations

Le cinquième thème concerne les différences entre les différentes méthodes de décompte ainsi que les différences cantonales dans les prescriptions sur l'établissement d'un budget.

4.6.1 Méthode du forfait ou couverture en cas de déficit?

“A votre avis, quels sont les avantages et les inconvénients des deux méthodes de calcul (forfait et couverture du déficit)? L'une de ces méthodes a-t-elle votre préférence (et devrait-on n'utiliser que celle-ci)?”

a) Réponses

1. CSOL CIIS: tous les représentants préfèrent le forfait ou n'ont à tout le moins pas de réserve de principe contre cette méthode. L'argument en sa faveur, c'est que les unités finales d'imputation savent dès le début de l'année à combien les frais s'élèveront et n'ont pas à redouter un décompte final qui peut encore venir des années après. Pour les cantons, le travail administratif est moins important, quant aux institutions, elles sont incitées à travailler de façon plus efficiente. Des personnes interviewées objectent toutefois aussi qu'avec la méthode forfaitaire, on ne sait plus ce qu'il advient d'un éventuel bénéfice. Le sujet est délicat dans la mesure où il s'agit finalement de l'argent des contribuables. Comme de plus en plus de cantons passent au forfait (s'ils ne l'ont pas déjà fait), des représentants de la CSOL CIIS estiment qu'il n'y a pas besoin de prendre de mesures supplémentaires. Les autres personnes interrogées ne se sont pas prononcées à ce sujet.
2. Offices de liaison: tous les représentants interrogés préfèrent clairement le forfait, avec les mêmes arguments que les représentants de la CSOL CIIS. Une personne a cependant souligné qu'avec le forfait, il faut encore plus de transparence (dans le bilan et le décompte final) et qu'il faut déterminer ce qu'une institution devrait faire avec un éventuel bénéfice¹⁶.
3. Organisations faïtières: pour autant qu'ils puissent donner leur avis sur ce point, les représentants des organisations faïtières sont nettement en faveur du forfait plutôt que de la couverture de déficit car cette dernière procédure demande trop de travail et présente trop d'incertitudes.
4. Institutions sociales: la grande majorité des représentants d'institutions considèrent le forfait comme la meilleure méthode. Seules deux personnes préfèrent la méthode de la couverture du déficit (mais sans réserves de principe à l'égard du forfait) car elle garantit une plus grande sécurité financière et correspond à l'idée de la pleine transparence des coûts. En outre, en structurant intelligemment le contrôle des coûts, le canton peut également créer des incitations à l'économie avec cette méthode. En revanche, la plupart des personnes interrogées sont d'accord avec les représentants de la CIIS pour dire que la méthode du forfait est préférable en raison d'une charge de travail administratif inférieure et parce qu'elle laisse davantage de marge de manœuvre entrepreneuriale.

¹⁶ Remarque des auteurs : selon les directives CIIS sur la compensation des coûts et la comptabilité analytique, les cantons sont tenus de régler cette question.

Même si la grande majorité des personnes interrogées se prononcent clairement en faveur de la méthode forfaitaire, il y a aussi des voix critiques. Une personne a par exemple averti que dans le système du forfait, il fallait accorder davantage d'importance au contrôle de la qualité car ce système incitait également à économiser sur la qualité des prestations. De ce fait, les forfaits n'avaient de sens que dans certains domaines, par exemple les ateliers protégés. Dans les logements encadrés, des bénéfices n'étaient possibles qu'en économisant de manière inacceptable sur le personnel, la nourriture ou avec une suroccupation. De même qu'il ne faut en aucun cas que seul le risque de perte incombe aux institutions, il faut que des bénéfices soient aussi possibles. En outre, les institutions ne doivent supporter que les risques sur lesquels elles ont également une influence (il ne faut pas, par ex., que les institutions aient à assumer les contributions non payées par les parents). Il convient enfin de songer au fait qu'avec le passage à la méthode du forfait, c'est aussi la crédibilité des institutions qui diminue, ce qui renchérit le financement de leurs investissements.

Il y a un autre problème potentiel en relation avec les méthodes de décompte. Il vient des cantons qui font leur décompte selon la méthode de la couverture du déficit (et qui n'autorisent pas conséquent aucun bénéfice), et qui prévoient pour les clients venant d'autres cantons une compensation forfaitaire des prestations (méthode du forfait)¹⁷. Cette manière de faire transfère le risque de perte aux institutions car le canton répondant ne couvre pas ce déficit et ne permet pas non plus aux institutions de se prémunir en réalisant des bénéfices. Suivant les circonstances, il peut en résulter une forte incitation à ne plus accepter de clients extracantonaux.

b) Bilan et propositions de solution des personnes interrogées

Un très grand nombre de cantons ont déjà passé à la méthode du forfait ou sont sur le point de le faire. Il semble que pour des raisons juridiques, quelques cantons ne puissent encore procéder à ce changement. D'autres souhaitent conserver encore pendant quelque temps la méthode du déficit jusqu'à ce que les questions précitées de transparence et d'utilisation des bénéfices dans la méthode du forfait soient élucidées. Pour la grande majorité des personnes interrogées, cette situation ne requiert aucune mesure à prendre car, à plus ou moins court terme, tous les cantons passeront au forfait. Il n'empêche que quelques personnes estiment prioritaire d'en finir avec la méthode du déficit, et ce, en prenant quelques mesures supplémentaires (concernant notamment le contrôle de la qualité et les bénéfices, voir plus haut).

¹⁷ Remarque des auteurs : selon notre interprétation des dispositions concernées, nous estimons que cette double application de la méthode de la couverture du déficit et de celle du forfait n'est pas admissible car elle a pour conséquence que les clients extracantonaux sont traités différemment des clients cantonaux et crée ainsi une inégalité de droit.

4.6.2 Compensation uniforme ou imputation échelonnée des prestations?

“A votre avis, quels sont les avantages et les inconvénients résultant du fait que tous les clients soient soumis au même tarif dans le cadre du calcul des prestations par institution (et par domaine)?”

a) Réponses

1. CSOL CIIS: d'une manière générale, tous les représentants interrogés de la CSOL CIIS préfèrent une imputation orientée sur les prestations effectivement reçues par les clients (“financement de l'offre orienté sur le sujet”)¹⁸ à une compensation uniforme des prestations. Toutefois, cette dernière concerne surtout le domaine B car dans les autres, les différences de prestations entre les clients et par institution sont relativement petites. Il n'empêche qu'un tel changement n'a pas la même priorité pour tous. Certains cantons et régions prévoient d'introduire assez prochainement un système de compensation des coûts à cinq échelons pour le domaine B de la CIIS.
2. Offices de liaison: les représentants des offices de liaison se prononcent eux aussi en faveur d'un système échelonné de compensation des coûts. Certains indiquent pourtant que les charges d'administration augmentent avec un tel système et qu'il convient donc de surveiller les coûts supplémentaires.
3. Organisations faïtières: les représentants des organisations faïtières sont également d'avis qu'un système échelonné de compensation des coûts serait nettement supérieur à des compensations de coûts uniformes car ce dernier donne de fortes incitations aux institutions (prendre le plus possible de handicapés légers). Selon une personne, le problème ne réside pas tant dans le fait que de telles compensations de coûts échelonnées n'existent pas mais bien plus dans la question de savoir qui procède au “classement” d'un client pour une compensation de coûts donnée et sur quelle base.
4. Institutions sociales: parmi les représentants des institutions, il n'y en a que peu qui se prononcent clairement en faveur d'une compensation des coûts uniforme. Cela dit, les motifs de rejet d'un système échelonné sont très nombreux. Ainsi, il existe déjà dans quelques institutions des compensations de coûts variables (par ex. classement en fonction de l'indemnité pour impotent) et un nouvel échelonnement des compensations engendrerait des tâches administratives disproportionnées. Dans les domaines A et D, il y a, selon les représentants des institutions, trop peu de différences dans l'intensité des soins ou alors une trop grande incertitude concernant le classement du client avant son admission pour qu'une compensation des coûts échelonnés puisse être raisonnablement envisagée. Une personne cite ce même argument en rapport avec les ateliers protégés (par opposition au logement). Comme les méthodes de traitement doivent pouvoir être appliquées de façon très flexible dans le temps, une compensation

¹⁸ L'idée de base de ce financement ou de cette compensation est que les charges des institutions ne sont pas réparties par tête sur les clients. en conséquence de quoi tous les clients doivent payer le même montant, indépendamment des prestations reçues, mais qu'une différenciation est établie et que les clients se voient facturer les prestations effectivement reçues.

des coûts échelonnée n'est pas non plus réalisable dans le domaine C, d'autant plus que les différentes prestations doivent répondre à une justification accrue. Pour les partisans d'une compensation des coûts échelonnée, il est en revanche important que le système soit bien structuré afin que le travail administratif reste modeste. L'échelonnement doit être aussi objectif que possible.

b) Bilan et propositions de solution des personnes interrogées

À l'exception des représentants des institutions, toutes les personnes interrogées sont favorables au principe d'une compensation des coûts échelonnée ("financement de l'objet orienté sur le sujet"). Mais à une exception près, aucune d'elles ne demande une solution uniforme pour toute la Suisse. Certaines considèrent même qu'il serait judicieux que chaque région développe son propre système de compensation des coûts de manière à ce que les unes puissent profiter des expériences des autres, quitte à ce que l'on arrive plus tard à une harmonisation des systèmes. Une personne pense aussi que la CIIS pourrait simplifier cette procédure de conversion, par exemple au moment où le formulaire GPCF prévoira de nouveaux échelons de compensation, et qu'elle pourrait mentionner dans ses directives que le système de compensation des coûts échelonnés est un objectif à atteindre. Une autre soulève la question de savoir si les pouvoirs publics ne devraient pas édicter des prescriptions indiquant qui doit procéder au "classement" d'un client et sur quelle base. Pour ce qui est du financement de l'objet orientée sur le sujet, les représentants des institutions sont, quant à eux, majoritairement très sceptiques. Dans la recherche d'un compromis entre la transparence des coûts et le travail administratif, ils se prononcent très clairement en faveur d'une réduction au minimum des tâches administratives et, par conséquent, pour une compensation des coûts uniforme.

4.6.3 Différences dans les instructions relatives à l'établissement du budget

"Vous paraît-il problématique que les instructions relatives à l'établissement des budgets des institutions (qui sont déterminantes pour la fixation de la compensation des coûts) ne soient pas identiques pour toutes les institutions en Suisse (et qu'elles soient différentes pour les institutions privées et cantonales en particulier)?"

a) Réponses

1. CSOL CIIS: les représentants de la CSOL CIIS voient certes qu'en ce qui concerne la présentation du budget surtout, il y a des différences entre les cantons (et même à l'intérieur des cantons) dans la manière de comptabiliser les amortissements. Toutefois, leurs réactions ne montrent pas clairement dans quelle mesure cela pose un problème aux institutions. Par conséquent, les personnes interrogées sont sceptiques, voire opposées à l'idée d'une réglementation pour toute la Suisse.
2. Offices de liaison: pour leurs représentants, le principal problème réside dans le fait qu'avec des présentations différentes des budgets, surtout en ce qui concerne les amortissements, les compensations de coûts entre cantons ne sont pas comparables. Il

n'est donc pas possible de calculer simplement le meilleur rapport prix/prestations dans les institutions. Certaines personnes interviewées soulignent aussi que ces différences sont voulues, si l'on en croit la réglementation de la CIIS. Mais cela ne pose pas de problèmes dans "leurs" cantons parce que les instructions sont les mêmes pour la présentation du budget à l'échelon cantonal.

3. Organisations faïtières: ces différences constituent un problème pour les institutions car une comparaison entre elles n'est plus possible.
4. Institutions sociales: les réflexions faites par les personnes précédemment interrogées sont également partagées par de nombreux représentants des institutions. Quelques personnes se sont en outre déclarées d'accord avec le fait que les différences ont été voulues dans le cadre de la RPT et qu'il fallait maintenant que la concurrence entre les cantons et les institutions fonctionne. Mais cette situation mais aussi critiquée parce qu'elle ne permet pas de comparer véritablement les institutions entre elles, notamment à cause de mandats de prestations différents et de niveaux de salaires inégaux, ce qui rend un étalonnage impossible. Sans véritable possibilité de comparer, un étalonnage ne mène qu'à de fausses incitations dans les investissements puisque chaque investissement se répercute en fin de compte dans des coûts et des compensations de coûts plus élevés pour une institution. Un autre groupe de personnes interrogées considèrent que les différentes instructions en matière de budget sont sans importance ou ne souhaitent pas porter de jugement sur cette question.

b) Bilan et propositions de solutions des personnes interrogées

Bien qu'il puisse très bien y avoir des problèmes avec les différentes instructions concernant les budgets, seul un représentant des organes de la CIIS réclame des mesures concrètes. Pour les représentants des organisations faïtières et des institutions sociales, en revanche, la résolution de ces problèmes est considérée comme importante, voire prioritaire. Ils proposent, sur la base du cadre de comptes CURAVIVA et d'un document séparé présentant les charges de salaires et d'investissements, que l'on puisse garantir ainsi une large comparaison entre les institutions. Mais, selon eux, la meilleure solution serait une uniformisation générale des instructions pour l'établissement des budgets.

4.6.4 Délai pour l'approbation du budget

"Le budget est-il approuvé par les cantons dans le délai prévu et ce délai est-il assez court?"

a) Réponses

1. CSOL CIIS: aux dires des représentants de la CSOL CIIS, les retards peuvent être parfois considérables, selon les cantons ou les régions, jusqu'à ce que les budgets soient effectivement approuvés. C'est donc avec au moins autant de retard que les institutions sociales peuvent communiquer leurs compensations de coûts, ce qui a pour effet de saper l'objectif de la méthode forfaitaire. Mais il y a aussi des cantons dans

lesquels les délais sont respectés, si bien que les compensations de coûts sont connues en janvier déjà.

2. Offices de liaison: les représentants des offices de liaison citent plusieurs cantons dans lesquels des retards très importants sont réguliers, ce qui dérange beaucoup leur travail. Le problème semble surtout résider dans le fait que les budgets de toutes les institutions doivent être approuvés dans un intervalle de temps relativement court. Mais certaines réponses montrent aussi qu'il est parfaitement possible d'approuver les budgets sans retard massif.
3. Organisations faïtières: les représentants des organisations faïtières n'ont pas eu connaissance du fait que les budgets n'étaient pas approuvés dans les délais prévus. Toutefois, une personne interrogée déplore que la marge de manœuvre des institutions pour des décisions à court terme (notamment d'investissements) soit très étroite. La situation est partiellement défavorable pour les ateliers protégés.
4. Institutions sociales: la majorité des représentants affirme ne pas avoir de problèmes en ce qui concerne des retards dans l'approbation du budget. Pour quelques institutions, en outre, cette question n'est pas très pertinente car soit leur budget n'est pas approuvé par leur canton, soit il est établi par le groupe auquel elles appartiennent. Deux personnes ont même répondu que le processus du budget était mis en œuvre plutôt trop tôt que trop tard et que des négociations étaient ensuite nécessaires car toutes les informations n'étaient pas encore disponibles au moment de son établissement. Quelqu'un a remarqué qu'il n'existait pas d'intervalle trop court parce qu'il fallait simplement qu'il y ait un budget au début de chaque nouvelle période budgétaire.

b) Bilan et propositions de solution des personnes interrogées

Il ressort des réponses fournies que les cantons de domicile et les institutions ont des problèmes lorsque les budgets sont approuvés beaucoup trop tard par les cantons répondants puisque les compensations de coûts ne sont ensuite connues qu'avec un grand retard. Cela dit, à part une seule personne, aucun représentant interviewé n'a proposé de solution concrète pour ce problème. Cela tient peut-être au fait qu'il devrait être possible de respecter ce délai (d'ailleurs, certains cantons y parviennent bien) et que le problème réside donc avant tout dans chaque canton concerné. En outre, ni les représentants des organisations faïtières, ni ceux des institutions ne voient de nécessité d'intervenir. La seule proposition de solution prévoit qu'en cas de non-respect du délai, ce seraient automatiquement les compensations de coûts de l'année précédente qui s'appliqueraient, auquel cas l'incertitude à propos des coûts disparaîtrait pour les institutions et les cantons de domicile.

4.6.5 La constitution de capital dans les institutions

“Selon vous, faudrait-il autoriser les institutions à constituer un capital pour pouvoir financer plus facilement des investissements?”

a) Réponses

1. CSOL CIIS: les représentants de la CSOL CIIS qui connaissent la méthode forfaitaire dans leurs régions ou leur canton sont d'avis qu'il serait cohérent que la constitution de capital soit autorisée. Mais ils font aussi remarquer qu'il reste à régler la question de savoir comment les institutions devraient utiliser leur éventuel bénéfice (cf. chap. 4.6.1).
2. Offices de liaison: comme pour le niveau de la CSOL CIIS, les représentants des offices de liaison estiment que la constitution de capital peut être autorisée mais qu'il faut résoudre le problème de l'utilisation du bénéfice.
3. Organisations faïtières: pour les représentants des organisations faïtières, et pour autant qu'elles puissent porter un jugement sur ce point, il est évident que la constitution de capital doit impérativement être rendue possible. Cela notamment dans la perspective d'une institution devrait ultérieurement pouvoir décider de ne plus vouloir exercer d'activité au sein de la CIIS et qu'elle serait alors dans l'obligation d'avoir une certaine assise financière.
4. Institutions sociales: pour les personnes qui se sont exprimées sur la constitution de capital, il était clair que cette dernière devait être autorisée pour les institutions (comme le prouvent les bonnes expériences faites dans les cantons où elle est autorisée). Si le forfait est appliqué, il est indispensable que l'on puisse constituer des réserves avec les bénéfiques, mais aussi augmenter les taux d'amortissement. Sinon, les institutions n'ont d'autre choix que le risque de perte. Ou alors les institutions commencent à gonfler artificiellement les budgets. Des représentants d'institutions de cantons dans lesquels la garantie du déficit est encore appliquée se sont également prononcés en faveur de la constitution de capital. Selon eux, en effet, elle est la condition pour planifier des investissements à long terme. Le canton en profiterait aussi puisque le capital constitué ferait éviter aux pouvoirs publics des pics d'investissement et toute une cohorte d'intérêts sur les capitaux. Sans constitution de capital, les institutions doivent pouvoir compter sur une organisation bien dotée, sur le canton ou sur des dons (c'est-à-dire être tributaires de leur bonne fortune) pour procéder à des investissements.

b) Bilan et propositions de solution des personnes interrogées

Les personnes interrogées sont clairement en faveur de la possibilité de constituer du capital et certains représentants des institutions considèrent ce sujet comme une priorité majeure. Dans les réponses, on trouve cependant aussi l'exigence de régler la question de l'utilisation des bénéfices. Aussi, quelques personnes salueraient que ce point devienne une priorité de la CSOL CIIS. La représentante d'une institution estime que les explications relatives à la constitution de capital (dans les directives CIIS sur la compensation des coûts) devraient davantage se référer aux différents systèmes cantonaux et moins contenir d'assertions conditionnelles).

4.7 Sixième thème: la facturation

Le sixième thème traite des questions concernant la facturation, en particulier celle de savoir si la CIIS complique exagérément ce processus et va ainsi à l'encontre de l'objectif d'ouverture de l'offre entre les cantons.

4.7.1 La charge de travail pour le calcul des prestations et la facturation

“Comment évaluez-vous la charge de travail que représentent le calcul des prestations et la facturation? Faut-il adapter le calcul à chaque canton (de domicile) en fonction des instructions spécifiques qui s'y appliquent? Et faut-il envoyer une facture à toutes les instances qui assument les coûts (canton, parents, communes, etc.)?”

a) Réponses

1. CSOL CIIS: les différences dans la facturation entre les cantons résultent surtout des montants des prestations propres des clients ainsi que du traitement non uniforme des jours d'absence et des journées à l'essai, des heures de travail imputable, du nombre de jours facturables, du montant des suppléments d'investissement pour extracantonaux en compensation des contributions de construction, etc. Comme chaque canton de domicile possède ses propres règles sur tous ces points, le travail pour les institutions peut, aux dires des représentants de la CSOL CIIS, être très important. La charge administrative augmente encore s'il faut fournir chaque mois une facture par client. Suivant le domaine, cela peut donner lieu à trois factures: une à l'attention du canton de domicile, une pour la commune de domicile du client et une pour celui-ci ou son représentant légal). En ce qui concerne le deuxième point, les cantons ont parfaitement les moyens de faire en sorte que ce travail soit moins important. Il suffit pour cela qu'ils réclament des factures collectives et/ou une facturation trimestrielle¹⁹.
2. Offices de liaison: les réponses des représentants des offices de liaison concordent avec celles des représentants de la CSOL CIIS. Plusieurs personnes indiquent toutefois que “leurs” institutions ne seraient (plus) opposées au système actuel; ceci pourrait signifier qu'elles se sont habituées à ce système et qu'elles ont déjà adapté toute leur facturation. Lorsque cette adaptation a nécessité une lourde charge de travail, il devient extrêmement difficile d'introduire un nouveau système.

Deux personnes ont en outre critiqué le fait que le système comptable ne soit pas compatible avec les autres standards (elles ont cité le GAAP «General Accepted Accounting Principles» et le Swiss GAAP RPC 21 “Établissement des comptes des organisations sociales d'utilité publique à but non lucratif”).
3. Organisations faïtières: selon les représentants des organisations faïtières, la facturation est beaucoup trop lourde et compliquée à cause des nombreuses différences d'un

¹⁹ Remarque des auteurs: selon l'art. 25 CIIS, la fixation du rythme de la facturation est une compétence des institutions.

canton à l'autre (voir plus haut). Il est absolument indispensable de simplifier et d'uniformiser les définitions (notamment aussi des domaines CIIS et des unités finales d'imputation). Il faudrait également que les instructions et les dispositions de l'indemnité pour impotent et de l'assurance sociale soient prises en compte. Il faudrait également étudier s'il ne serait pas possible de travailler plus efficacement avec les décomptes collectifs et/ou une facturation électronique. Une personne interrogée souhaiterait même qu'il y ait pour tous les domaines un cadre de coûts uniforme, la même facturation et la même comptabilité des investissements.

4. Institutions sociales: les représentants des institutions signalent les mêmes problèmes que la CSOL CIIS et les organisations faïtières. Ils citent aussi des différences dans la compensation de l'argent de poche, dans les forfaits pour repas et les séjours en camps. Peu d'institutions trouvent que la situation actuelle est satisfaisante et que le travail de facturation est adapté. Ce sont d'ailleurs chaque fois des institutions qui n'accueillent que peu de clients extracantonaux. Une personne a remarqué que les différences cantonales ne seraient pas un tel problème si les instructions ne changeaient pas sans arrêt. Il faudrait qu'un logiciel puisse intégrer toutes ces réglementations, encore que plus elles sont complexes, plus il reviendrait cher.

Quelques personnes interviewées n'hésitent pas à dire que les institutions sont utilisées comme service d'encaissement pour les contributions des différentes unités d'imputation dans la mesure où ce sont elles qui doivent se faire payer (avec un risque de perte) sans être indemnisées de façon adéquate pour cela. Souvent, les clients ou leurs représentants légaux doivent être rappelés, voire même mis en poursuite. Pour beaucoup de personnes interrogées, le transfert de ce risque aux institutions n'est pas tenable et mène surtout les petites institutions à de sérieux problèmes de liquidités. D'aucuns ont aussi noté que c'était une question de principe de savoir si les compensations de coûts d'une institution (ou du canton répondant, comme pour la LAMal) étaient destinées au client ou à son canton de domicile.

b) Bilan et propositions de solution des personnes interrogées

Le travail considérable que représente la facturation est considéré par toutes les personnes interrogées comme un véritable problème qui doit impérativement être résolu, pour certaines en priorité. La possibilité a déjà relevée que les offices de liaison ont de réclamer les factures moins souvent (par ex. tous les trois mois)²⁰ et d'accepter des factures groupées. Toutefois, quelques personnes estiment qu'il serait plus simple si la facturation était adressée par l'office de liaison du canton répondant à l'office de liaison du canton de domicile (un canton applique déjà une méthode comparable). Pour des raisons de fédéralisme, des personnes interviewées (en particulier les représentants de la CSOL CIIS) sont catégoriquement opposées à ce que les standards de comptabilité soient uniformisés pour toute la Suisse.

²⁰ Remarque des auteurs: comme déjà indiqué dans la note 19 (p. 45), la fixation du rythme de la facturation est une compétence des institutions. Contrairement à l'opinion émise par cette personne, les offices de liaison n'ont aucune compétence sur ce point (cf. art. 25 CIIS).

Leur argument est que, dans l'économie, il est normal que celui qui commande une prestation fixe le mode de facturation. D'autres sont bien en faveur d'une uniformisation mais redoutent une forte résistance politique et des positions inconciliables entre cantons. Une personne a fait remarquer que pour les cantons, cela ne joue concrètement aucun rôle quelles règles sont appliquées (les différentes règles ne génèrent pas davantage ou moins de coûts). Autrement dit, compte tenu de la lourde charge administrative, ce n'est pas l'endroit pour faire valoir l'indépendance fédéraliste.

Les représentants des organisations faïtières et des institutions se prononcent eux aussi clairement en faveur d'une uniformisation, le mieux étant une uniformisation du cadre de coûts, de la comptabilité et de la comptabilité des investissements. Il semble que ce soit là le principal problème des institutions avec la CIIS, raison pour laquelle une solution est prioritaire et l'on attend du secrétaire général de la CDAS une intervention rapide. Si les institutions estiment que le mieux serait de pouvoir adresser des factures collectives aux cantons, elles reconnaissent aussi que ce travail doit être effectué par une des parties impliquées.

4.7.2 Conflits de compétences entre communes et cantons

“Le règlement des factures subit-il des retards en raison de désaccords entre le canton de domicile et les communes ou d'autres parties impliquées?”

a) Réponses

1. CSOL CIIS: tous les représentants interrogés peuvent citer des cas où il y a eu des conflits de compétences entre les cantons et les communes. Mais il s'agit toujours d'une question intracantonale. En effet, le canton répondant est au bénéfice d'une garantie de prise en charge des frais et, à l'intérieur du canton, les unités finales d'imputation sont en fait claires. Aussi, ce problème n'est considéré par personne comme important pour la CIIS.
2. Offices de liaison: mêmes réponses auprès des offices de liaison. On ajoutera que, selon les personnes interrogées, le risque de conflits de compétences augmente bien sûr en cas de placements d'urgence car il n'y a pas de garantie de prise en charge des frais.
3. Organisations faïtières: les représentants des organisations faïtières connaissent aussi quelques cas qui ont parfois même provoqué des problèmes de liquidités auprès des institutions concernées. Mais il ne semble pas qu'il y ait besoin d'intervenir.
4. Institutions sociales: la moitié environ des représentants des institutions déclarent avoir déjà connu de tels cas. Une personne y voit même une stratégie des communes pour tenter d'éviter des frais. Il s'agit en fait chaque fois de cas isolés, mais qui peuvent provoquer de gros frais administratifs pour les institutions et des problèmes de liquidité pour les plus petites. C'est la raison pour laquelle il est nécessaire, lors de tels conflits, qu'un organe central intervienne de temps à autre comme unité d'imputation des coûts.

b) Bilan et propositions de solution des personnes interrogées

Bien que les conflits de compétences entre les cantons et les communes soient réguliers, les représentants consultés des organes de la CIIS n'ont pas su proposer de solutions. L'une des raisons est qu'en présence d'une garantie de prise en charge des frais, la situation juridique est de toute façon évidente (les cantons de domicile doivent assumer les frais et, le cas échéant, les refacturer à leurs communes). Il n'y a donc que très peu de cas dans lesquels les unités finales d'imputation ne sont pas absolument claires. Certains représentants des institutions considèrent qu'il serait urgent d'avoir un office centralisé (à l'échelon cantonal) qui fasse le pont jusqu'à ce que l'on sache qui assumera les coûts.

4.7.3 Conséquences sur l'ouverture de l'offre

“Les difficultés liées à la GPCF et à la facturation conduisent-elles selon vous à ce que chacun cherche à éviter les placements extracantonaux, respectivement l'admission de clients extracantonaux? Et dans quelle mesure ce phénomène est-il nouveau?”

a) Réponses

1. CSOL CIIS: les représentants sont tous d'avis qu'il n'y a pas eu de recul dans les placements extracantonaux. Mais on a quand même pu observer une certaine régionalisation en ce sens que les placements sont de plus en plus opérés au sein d'une même région ou à proximité du domicile du client. En outre, des placements extracantonaux ont aussi été faits de manière croissante en fonction des compensations de coûts et des prestations offertes. Globalement, la CIIS est donc perçue par les personnes interrogées comme un instrument utile mais qui pourrait encore être bien amélioré dans les nombreux points mentionnés.
2. Offices de liaison: selon les représentants des offices de liaison, il existe quelques institutions qui ne prennent plus de clients extracantonaux en raison des lourdes charges administratives qu'ils occasionnent. Pour d'autres, c'est exactement le contraire car ils présentent une sécurité juridique puisque les coûts sont effectivement pris en charge par un canton. Dans l'ensemble, on ne constate donc pas de recul des placements extracantonaux; la CIIS est perçue par tous les représentants des offices de liaison comme utile pour les échanges intercantonaux. Les placements (extracantonaux) sont aujourd'hui entrepris de façon un peu plus consciente que par le passé, aussi bien en ce qui concerne les coûts que les prestations. Cela pourrait devenir problématique pour les cantons et les institutions qui ont des compensations de coûts élevées, raison pour laquelle il est indispensable que le rapport prix/prestations soit transparent (cf. chap. 4.6.3). Pour certains, il faudrait également éviter que les procédures de la CIIS se complexifient davantage car cela pourrait décourager les institutions de prendre des clients extracantonaux et les cantons de procéder à des placements hors du canton.
3. Organisations faîtières: les représentants des organisations faîtières ne partagent pas la même opinion sur les conséquences. Selon une personne, l'échange intercantonal a clairement reculé car les institutions cherchent à prendre autant que possible des clients

cantonaux, à cause de la CIIS et de ses procédures compliquées. Une autre n'a quant à elle pas observé de diminution des placements extracantonaux. Mais les frais sont davantage pris en considération lors d'un placement, ce qui est légitime mais ne devrait pas se faire au détriment de la liberté d'accès des clients. Il faut donc trouver ici un certain équilibre.

4. Institutions sociales: plus de la moitié des personnes interrogées ne voient aucun recul dans les placements extracantonaux. L'autre moitié semble déceler une tendance générale à procéder de plus en plus à des placements à l'intérieur des cantons. Cette évolution n'aurait rien à voir avec la CIIS mais correspondrait à un changement de culture: les personnes avec des besoins spécifiques d'encadrement seraient placées dans un environnement connu, ce qui serait explicitement encouragé aussi par les représentants des institutions. Quoi qu'il en soit, les gens font aussi davantage attention aux coûts (ce qui conduirait à placer davantage à l'intérieur des cantons, spécialement dans le domaine C). C'est dire que la CIIS n'a guère d'influence sur le nombre de placements à l'extérieur des cantons. Parmi les représentants des institutions, personne n'a jamais refusé un placement extracantonal en raison de craintes de difficultés d'application avec la CIIS (par ex. pour la facturation). Pourtant, les mesures prises par la CIIS sont perçues comme contradictoires dans la mesure où le but est d'encourager les placements extracantonaux mais que celui-ci est entravé par les nombreuses réglementations non uniformes. Une personne dit d'ailleurs que l'on devient plus prudent avec les offices de liaison ou les cantons avec lesquels on a fait de mauvaises expériences.

b) Bilan et propositions de solution des personnes interrogées

Dans l'ensemble, presque toutes les personnes trouvent que la situation est bonne, autrement dit que l'échange intercantonal n'est pas entravé par la CIIS. Toutefois, toutes considèrent que les problèmes mentionnés dans les autres chapitres doivent absolument être discutés pour que les placements extracantonaux restent possibles et deviennent même plus simples.

4.8 Septième thème: les autres problèmes

Ce septième thème aborde des questions qui n'ont pu être rangées dans les domaines évoqués jusqu'ici²¹. Il permet ainsi aux personnes interrogées de mentionner les problèmes en relation avec la CIIS qui n'avaient pas encore été discutés.

²¹ La question b) concernant les différents formulaires de GPCF et la question c) se recule ou l'augmentation des clients extracantonaux sont développées dans les chap. 4.5 et 4.7.3.

4.8.1 La banque de données des institutions sociales

“Les listes cantonales d'institutions²² vous paraissent-elles gérées de façon satisfaisante? Vous manque-t-il éventuellement certaines données concernant les institutions?”

a) Réponses

1. CSOL CIIS: aux dires des représentants de la CSOL CIIS, les listes cantonales et la banque de données des institutions sont gérées de façon fiable. Certains représentants souhaiteraient davantage d'informations dans la banque de données centralisée gérée par le secrétaire général de la CDAS, en particulier des données plus précises sur les prestations, sur le nombre de places et sur les compensations de coûts. Mais ces personnes sont en même temps conscientes qu'il ne faut pas non plus consacrer trop de temps à ce travail.
2. Offices de liaison: les réponses des représentants des offices de liaison sont comparables avec celles de la CSOL CIIS. Pour quelques-uns, il est très important que les listes cantonales et la banque de données soient à jour, ce qui n'est pas toujours le cas. Cette nécessité est requise parce que les listes et la banque sont utilisées pour l'examen des demandes de GPCF, notamment pour savoir si une institution est bien enregistrée dans la CIIS.
3. Organisations faïtières: pour autant qu'ils puissent émettre un avis sur ce point, les représentants des organisations faïtières considèrent les différentes listes et la banque de données comme un instrument essentiel pour les travaux dans le cadre de la CIIS.
4. Institutions sociales: peu de représentants des institutions sociales ont répondu à cette question. L'un a souhaité que la banque de données contienne également un descriptif des prestations des institutions. Un autre a expliqué qu'il y avait des cantons qui avaient leur propre liste avec une sélection d'institutions. Il n'a rien à objecter à cela si ce n'est que les critères (par ex. coûts, disponibilité de l'offre dans le canton) devraient être transparents.

b) Bilan et propositions de solution des personnes interrogées

Les diverses réactions montrent qu'il n'y a pas vraiment de problèmes avec les listes et la banque de données. Toutefois, certaines personnes souhaiteraient que la banque de données gérée par le secrétariat général de la CDAS contienne en plus les compensations de coûts, le nombre de places²³ et des renseignements plus précis sur les prestations. Une personne a en outre proposé que la banque de données indique également quand le canton

²² Nous entendons par là aussi bien la banque de données de toutes les institutions que l'on peut consulter sur le site de la CDAS que la liste envoyée au début de l'année par les différents cantons aux autres cantons avec les toutes dernières compensations de coûts de “leurs” institutions.

²³ Remarque des auteurs: le nombre de places figure aujourd'hui déjà dans la banque de données.

répondant a contrôlé pour la dernière fois chaque institution. Cette mesure encouragerait les institutions à respecter les standards de qualité.

4.8.2 Autres problèmes non relevés jusqu'à présent

“Voyez-vous encore d'autres problèmes en relation avec la CIIS?”

a) Réponses

1. CSOL CIIS: un représentant de la CSOL CIIS nous indique que dans le domaine C, il existe différentes réglementations pour le financement (via l'aide sociale ou via des subventions). Il peut en résulter des conflits entre la CIIS et la LAS (Loi fédérale en matière d'assistance) en cas de changement de domicile. En effet, selon la LAS, l'aide sociale du premier canton de domicile doit subvenir au financement pendant encore deux ans, mais pas selon la CIIS. Selon un autre représentant, il y a parfois un problème lorsque le domicile selon la CIIS ne concorde pas avec celui des prestations complémentaires, ce qui peut engendrer de grosses difficultés au moment du décompte. D'une manière générale, les représentants de la CSOL CIIS considèrent la question du domicile comme très importante. À cet égard, une personne interrogée craint également que les cantons qui comptent un grand nombre d'institutions aient de plus en plus de charges à supporter car les clients auraient tendance à y transférer leur domicile.

Un autre problème est encore soulevé, celui de la médiocre harmonisation entre la CIIS et les soins médicaux. Il faudrait que les interfaces, respectivement les passages soient mieux réglés. Enfin, une personne se demande s'il ne serait pas judicieux de réunir les quatre domaines de la CIIS.

2. Offices de liaison: les problèmes cités sont les mêmes qu'à la CSOL CIIS. Un représentant déplore que ce ne soit pas le canton de domicile qui doive subvenir aux charges scolaires mais la commune du lieu où se trouve l'école, ce qui représente pour elle une lourde dépense. La CIIS devrait plancher sur une solution.
3. Organisations faîtières: un représentant relève un problème non encore résolu, celui du passage de l'âge d'exercer une activité professionnelle à l'âge de la retraite d'un client car l'unité finale d'imputation, notamment, change à ce moment.
4. Institutions sociales: la question du domicile permet d'évoquer de nombreux problèmes liés au fond à l'augmentation de la mobilité des gens. Les exemples vont des problèmes de détermination des compétences pour les enfants de parents divorcés à la question du décès des parents en passant par le retour de Suisses de l'étranger, etc. Selon un représentant, ces problèmes auront tendance à se multiplier. Un autre problème à résoudre est celui des intérêts pour retard dans les paiements, notamment lors de tels conflits de compétences. Deux personnes estiment que l'actuelle réglementation du changement de domicile des personnes en situation de handicap constitue une violation des droits fondamentaux dans la mesure où elles jouissent aussi de la pleine liberté d'établissement.

b) Bilan et propositions de solution des personnes interrogées

La question du domicile soulève des problèmes qui doivent absolument ou prioritairement être résolus dans le cadre de la CIIS. Les interfaces mal définies, notamment entre la CIIS et la LAMal, engendrent également des problèmes; ces derniers ne sont cependant pas prioritaires.

4.9 Rajout: interviews des représentantes du comité de la CC

Dans le huitième et dernier thème, les problèmes discutés jusqu'à présent seront pondérés. Mais avant, il convient de dépouiller les entretiens avec les deux représentantes du comité de la CC. Les interviews ont surtout porté sur la répartition des tâches et des compétences ainsi que sur la mise en œuvre et l'application des règles de la CIIS (la question de la pondération ne sera analysée que dans le chapitre 4.10).

4.9.1 Tâches et compétences

“À votre avis, les compétences, fonctions et tâches des différents organes de la CIIS sont-elles clairement définies ou existe-t-il des conflits de compétences (par ex. en ce qui concerne la question de savoir quel organe est habilité à édicter des directives et des recommandations?)”

“Quelles tâches exécute le comité de la Conférence de la convention (CC) dans le cadre de la CIIS? Quelles sont les tâches dévolues à la Conférence de la convention (CC)?”

“Y a-t-il des tâches que le comité de la CC ou la CC exécute et qui, à votre avis, seraient plus judicieusement effectuées par un autre organe au sein de la CIIS (par ex. la CSOL CIIS)?”

“Existe-t-il des tâches d'autres organes de la CIIS (par ex. de la CSOL CIIS), pour lesquelles vous pensez qu'il vaudrait mieux que ce soit le comité de la CC ou la CC qui les exécute?”

“Comment évaluez-vous à cet égard la répartition des compétences et des tâches dans la CIIS en ce qui concerne la distinction entre les thèmes politiques et stratégiques et les thèmes techniques et opérationnels.”

a) Réponse

Selon les deux représentantes du comité de la CC, il semble ne pas y avoir de graves conflits de compétences. Il existe cependant à leur avis des domaines dans lesquels l'organe effectivement compétent n'est pas clairement désigné; c'est le cas notamment pour la compétence d'édicter des directives que possèdent tant le comité de la CC que la CC elle-même. Mais le plus problématique, c'est que la répartition actuelle des compétences entre les organes de la CIIS n'est pas toujours judicieuse.

L'entrée en vigueur de la convention CIIS a permis de fixer le cadre politique si bien qu'il s'agit aujourd'hui surtout de la mise en œuvre technique de cette convention. C'est

principalement au niveau des conférences régionales et de la CSOL CIIS que se pose la question de l'interprétation des normes existantes; des adjonctions ou des modifications essentielles de la convention ne sont en revanche pas discutées. Bien que la tâche actuelle de la CIIS consiste avant tout à résoudre des questions techniques et opérationnelles, les solutions à ces problèmes ont toujours été approuvées par la CC de façon définitive. Cet organe n'a toutefois ni la fonction, ni les connaissances et l'intérêt de s'occuper de tels sujets. En même temps, la CSOL et les conférences régionales n'ont pas beaucoup de marge de manœuvre pour accomplir leur mission dans les délais utiles et ne sont d'ailleurs pas non plus très sûres des sujets qu'elles peuvent traiter de manière indépendante et jusqu'à quel point. Régulièrement, on constate que des dispositions en apparence purement techniques peuvent avoir d'énormes implications politiques ou financières (par ex. les exigences de qualité imposées aux institutions sociales). Ces implications requièrent ensuite nécessairement l'approbation de la CC puisqu'elles ne peuvent pas être décidées uniquement par la CSOL CIIS et par les conférences régionales. Il manque donc aujourd'hui dans la CIIS une répartition intelligente et claire des compétences tout au long de la chaîne des sujets techniques et opérationnels ou de la chaîne des sujets politiques et stratégiques.

b) Bilan et propositions de solution des personnes interrogées

Les deux représentantes du comité de la CC sont convaincues que la répartition des compétences selon des critères techniques et opérationnels ou politiques et stratégiques est une nécessité, prioritaire même de l'avis de l'une des personnes interrogées. Concrètement, cela signifie qu'il faut déterminer quels domaines de tâches relèvent de chacun des organes de la CIIS et ensuite s'y tenir. Les domaines politiques et stratégiques qui impliquent une adaptation de la convention ou qui ont de lourdes conséquences financières (par ex. la réglementation du domicile) incombent à la CC; les domaines techniques et opérationnels, en revanche, sont à attribuer à la CSOL CIIS et aux conférences régionales (par ex. la fixation d'un cadre comptable). Ensuite, le comité de la CC approuverait les dispositions élaborées par la CSOL CIIS et les conférences régionales (ou ne les approuverait pas, auquel cas il les transmettrait à la CC), assurant ainsi que la répartition des tâches est respectée. Par ailleurs, pour chaque sujet, il faudrait définir à quel domaine il se rattache, à savoir s'il s'agit d'un domaine politique et stratégique ou d'un domaine technique et opérationnel. Ce serait au comité de la CC d'effectuer ce tri (et de dire quelles sont les tâches des autres organes de la CIIS)²⁴.

²⁴ L'une des représentantes du comité de la CC est en outre d'avis qu'actuellement, la CIIS ne traite plus de questions politiques et stratégiques et qu'il faut d'abord attendre que soient élaborés les plans stratégiques cantonaux.

4.9.2 Application correcte des réglementations de la CIIS

“À votre avis, les réglementations actuelles de tous les organes de la CIIS sont-elles appliquées de façon cohérente ou y a-t-il des problèmes parce que certains organes n'arrivent pas à suivre ou n'exécutent pas correctement leurs tâches?”

“Y a-t-il des problèmes avec certains processus de la CIIS, par exemple avec la demande de garantie de prise en charge des frais ou avec la facturation?”

a) Réponse

Les deux représentantes du comité de la CC sont d'avis que les réglementations de la CIIS sont dans l'ensemble correctement appliquées. Selon elles, il n'y a en tout cas pas de graves conflits entre les organes de la CIIS et les cantons résultant d'interprétations différentes concernant l'application et la mise en œuvre des dispositions de la CIIS. Selon une représentante, il y a bien parfois de petits conflits ou des dissensions entre les cantons (par ex. par rapport à la réglementation concernant le domicile), mais il a jusqu'à présent toujours été possible de trouver des solutions par voie bilatérale.

Pour une des deux représentantes interrogées, le plus gros problème réside dans l'application correcte de la réglementation de la CIIS. La lettre et l'esprit de la convention étaient d'assurer le meilleur suivi possible à des personnes ayant des besoins spécifiques en matière de soins et d'encadrement. Or, ces valeurs ont tendance à se perdre. Ainsi, quelques cantons mettent la question des coûts trop au centre de leurs préoccupations et négligent les besoins des clients, par exemple après un placement extracantonal. Ce comportement finit par saper la CIIS puisque ce sont de nouveau des solutions à l'intérieur des cantons qui sont recherchées en lieu et place des possibilités intercantionales.

b) Bilan et propositions de solution des personnes interrogées

Ce domaine ne requiert pas de mesures car les dispositions de la CIIS sont en général correctement appliquées. Une des représentantes souhaiterait cependant que la procédure de conciliation soit accélérée. Il faudrait notamment se demander si une sorte de première instance constituée de représentants des conférences régionales ne devrait pas être créée de manière à ce que toute la procédure ne soit mise en route que pour les questions vraiment controversées. Le risque est grand de voir la lettre et l'esprit de la CIIS se perdre et c'est, de l'avis d'une représentante du comité de la CC, une question prioritaire à résoudre. Quoi qu'il en soit, elle ne pourra pas simplement être réglée avec une nouvelle réglementation. Elle nécessite, au contraire, un vrai travail d'argumentation à l'échelon politique.

4.9.3 Réglementations régionales et cantonales

“Comment évaluez-vous l'organisation régionale de la CIIS? Les différences cantonales provoquent-elles parfois des conflits entre les cantons ou les régions? Ou l'organisation

régionale est-elle au contraire très utile parce qu'elle permet de tenir compte des différences et des spécificités régionales dans la mise en œuvre de la CIIS?”

“Comment évaluez-vous ces différences? Compliquent-elles le travail au sein de la CIIS? Sont-elles nécessaires pour que chaque canton puisse défendre ses propres intérêts?”

“Comment évaluez-vous la collaboration intercantonale dans la mise en œuvre et l'application de la CIIS?”

a) Réponse

L'organisation régionale de la CIIS est considérée par les deux représentantes du comité de la CC comme très importante et pertinente. Grâce aux régions, il était possible de tenir compte des particularités cantonales ou régionales, mais en même temps d'empêcher aussi la floraison de 26 réglementations différentes. Les deux représentantes n'ont pas connaissance de graves problèmes qui auraient pu naître de cette organisation. Mais il faut bien sûr aussi veiller à ce que les différences de procédure entre les régions ne deviennent pas trop importantes car elles compliqueraient les échanges; en même temps, les particularités régionales doivent être respectées.

Les deux représentantes ne partagent pas la même opinion en ce qui concerne les différences entre les cantons (entre les régions et au sein des régions). Pour l'une, il devrait y avoir le moins de différences possible entre les cantons à l'intérieur d'une région, ce qui revient à dire que les cantons d'une région devraient s'entendre sur des règles identiques afin de réduire le travail de chaque processus. Pour l'autre, les différences régionales, même à l'intérieur d'une région, sont l'expression du transfert de compétences liées à la mise en place de la RPT et résultent d'une décision politique. Il faut donc s'accommoder de ces différences cantonales.

Les deux représentantes du comité de la CC considèrent la collaboration intercantonale comme excellente à tous les niveaux, tout comme la collaboration à l'intérieur des régions et entre les régions.

b) Bilan et propositions de solution des personnes interrogées

Comme on l'a vu, la décision portant sur les réglementations qui doivent être prises au niveau régional et sur celles qui doivent l'être au niveau suisse semble spécialement délicate. En effet, il faut veiller à accorder le plus d'autonomie possible aux régions sans pour autant compliquer exagérément le travail et les processus de la CIIS. Une représentante du comité de la CC est donc d'avis qu'il incombe à ce dernier de décider quels thèmes doivent être traités à quel échelon (CSOL CIIS ou conférences régionales). Le comité de la CC devrait en particulier décider de la répartition des compétences dans les cas où il existe des conflits de compétences entre la CSOL CIIS et les conférences régionales.

Les deux représentantes de la CC ne partagent pas la même vision en ce qui concerne l'harmonisation des réglementations cantonales au sein d'une région. Toutefois, aucune n'a

déclaré qu'une modification ou une adaptation était nécessaire. Selon l'une, lorsque les cantons auront établi leurs plans stratégiques cantonaux, il faudra examiner si la CIIS ne doit pas intervenir pour avoir des réglementations uniformes.

4.9.4 Autres problèmes

“Existe-t-il à votre avis encore d'autres problèmes en relation avec la CIIS (par ex. en ce qui concerne les exigences de qualité imposée aux institutions sociales, les méthodes de décompte pour les retards dans les demandes de GPCF et l'approbation des budgets)?”

a) Réponse

Une des deux représentantes interrogées voit deux autres domaines de problèmes. Il y a d'abord une question d'interfaces entre la CIIS et la santé publique qui se manifeste particulièrement pour les clients du domaine C. En effet, la question de savoir si une dépendance est un problème plutôt médical ou social n'est pas résolue. Selon la réponse que l'on donne, ce sont d'autres offices qui sont compétents et qui doivent assumer les financements (avec de nouveau des règles variables d'un canton à l'autre).

Ensuite, il faut veiller à ce que la CIIS n'empêche pas les nouvelles tendances dans le suivi et l'encadrement mais cherche toujours à les promouvoir avec leurs structures. Ainsi, dans le domaine B, la tendance à avoir davantage de traitements ambulatoires en lieu et place de traitements en institutions devrait être accueillie avec de nouveaux standards de qualité et d'autres adaptations de la CIIS, notamment dans le système des décomptes.

b) Bilan et propositions de solution des personnes interrogées

Pour ce qui est du problème des interfaces, la CIIS devrait établir une délimitation claire. Mais il pourrait également être nécessaire de trouver un accord entre la CDS et la CDAS. La question reste ouverte de savoir quel organe devra s'occuper des tendances actuelles dans le suivi et l'encadrement dans les quatre domaines de la CIIS. Une chose est sûre, c'est qu'il faudra aussi y répondre.

4.9.5 Conséquences: effets sur le placement extracantonal

“Quelle appréciation globale portez-vous sur la CIIS? Contribue-t-elle effectivement à ce que des personnes ayant des besoins spécifiques en matière de soins et d'encadrement puissent également être admises dans des institutions en dehors de leur canton de domicile? Ou estimez-vous que les différents problèmes de la CIIS ont bien davantage conduit à un recul des placements extracantonaux?”

“Qu'est-ce que la CIIS obtient à l'échelon des gouvernements pour la collaboration intercantonale? Existe-t-il dans ce domaine encore d'autres instruments de collaboration (éventuellement plus intéressants)? Si oui, lesquels?”

a) Réponse

Les deux représentantes du comité de la CC considèrent la CIIS comme un instrument très utile qui a fait ses preuves; à leur avis, la collaboration intercantonale et les placements extracantonaux fonctionnent très bien. Plusieurs exemples le montrent: ainsi, la plupart des cantons s'intéressent aux offres dans d'autres cantons et la procédure pour les placements extracantonaux est beaucoup plus simple au sein de la CIIS qu'avec des institutions qui n'en font pas partie.

b) Bilan et propositions de solution des personnes interrogées

Aucune amélioration n'est en principe nécessaire. Selon l'une des représentantes interrogées, il faut cependant veiller à ce que la CIIS poursuive sur la voie du succès. Il est important de préserver l'esprit et la lettre de la CIIS telle qu'elle avait été conçue à l'origine.

4.10 Huitième thème: la pondération des problèmes

Dans ce huitième et dernier thème, il s'agit de pondérer les problèmes évoqués jusqu'à présent en fonction de leur importance et de leur urgence. Cette information sera surtout utile pour élaborer des recommandations (cf. chap. 5).

4.10.1 Pondération des problèmes

“Quel poids accorder aux différents problèmes évoqués? Lesquels entravent le plus le bon fonctionnement de la CIIS?”

a) Réponses

1. CSOL CIIS: pour deux des représentants interviewés de la CSOL CIIS, le plus urgent est d'uniformiser et de simplifier les décomptes et la facturation afin que les institutions puissent continuer d'être prêtes à recevoir des clients extracantonaux. Il est prioritaire également de supprimer la signature du représentant légal dans la demande de GPCF et de clarifier définitivement les questions tournant autour de la définition du domicile. Une des personnes interrogées réclame en outre de biffer dans tous les cantons le principe de la couverture du déficit et de n'émettre à l'avenir plus que des GPCF à durée déterminée. Implicitement ou explicitement, tous les représentants insistent sur le fait qu'il ne faut maintenant pas tout changer dans la CIIS, mais, dans un premier temps, continuer de recueillir des expériences. Tout le monde est convaincu que beaucoup de problèmes peuvent être résolus avec le temps, comme cela a été le cas jusqu'à présent.
2. Offices de liaison: il y a de grandes différences dans la perception des priorités entre les représentants des offices de liaison. Deux d'entre eux considèrent la question du domicile comme prioritaire, de même que la simplification de la facturation. Un représentant estime que le problème le plus urgent à résoudre est l'accélération et l'efficacité du déroulement des procédures de GPCF, un deuxième la simplification des

décomptes, un troisième les ajouts dans le formulaire de GPCF et un quatrième le renforcement des standards de qualité. Deux représentants sont très critiques à l'égard d'une réglementation de ces problèmes (et d'autres encore) et considèrent que la priorité est de régler le moins possible à l'échelon national ou régional. Une autre personne interrogée trouve, elle, que l'attribution de davantage de compétences décisionnelles à la CSOL CIIS est prioritaire, pas seulement au détriment de la CC ou du comité de la CC, mais également à celui des conférences régionales.

3. Organisations faïtières: pour leurs représentants, ce sont les uniformisations dans les différents domaines qui constituent la première priorité, en particulier en ce qui concerne les exigences de qualité et la facturation.
4. Institutions sociales: la diversité des institutions enregistrées dans la CIIS se reflète dans l'opinion des personnes interrogées sur les domaines de problèmes prioritaires. Le point le plus fréquemment cité est celui des uniformisations dans les différents domaines, mais surtout dans les exigences de qualité et la facturation. Dans le même ordre d'idées, un représentant réclame une réelle transparence des coûts et leur comparabilité. Pour plusieurs personnes, il est très urgent de trouver aussi une solution appropriée au problème des factures en souffrance. Ainsi, un représentant souhaite la création d'un Office centralisé qui garantirait le règlement des factures et qui supporterait les frais en cas de problème. L'introduction de la méthode du forfait n'a été demandée qu'une seule fois. Il en a été de même pour le règlement des problèmes concernant le domicile, l'amélioration du flux de l'information, l'adhésion de tous les cantons au domaine C de la CIIS, la résolution du problème d'interfaces dans le cycle de vie d'un handicapé physique et l'autorisation de constituer un capital. Un représentant est entièrement satisfait et ne voit aucun domaine dans lequel il est urgent d'intervenir.
5. Comité de la CC: pour une représentante du comité de la CC, c'est la préservation de la lettre et de l'esprit de la CIIS qui constitue la première priorité. L'amélioration de la situation de personnes ayant des besoins spécifiques en matière de soins et d'encadrement est un objectif qui ne doit pas être sacrifié pour des raisons de coûts. L'autre représentante du comité considère comme prioritaire de procéder à une séparation claire et à une attribution des compétences pour ce qui relève des questions politiques et stratégiques et les questions techniques et opérationnelles. Ainsi, aucune question ayant des implications politiques et financières importantes ne devrait être traitée au niveau technique (CSOL CIIS et conférences régionales). D'une manière générale, une certaine retenue est de mise pour les nouvelles réglementations politiques et stratégiques.

b) Bilan et propositions de solution des personnes interrogées

Les personnes interrogées ont des avis très différents en ce qui concerne les priorités des problèmes. Chacun des problèmes cités a été jugé prioritaire par l'une ou l'autre, parfois par deux, voire par trois ou quatre personnes. La question du domicile et la simplification de la facturation sont les questions les plus souvent mentionnées. Les institutions sociales accordent en majorité leur faveur à des solutions centralisées. Mais dans la plupart des

problèmes abordés, il y a toujours des voix opposées à une réglementation uniforme et qui préfèrent des solutions cantonales ou, tout au plus, au niveau des conférences régionales. C'est le conflit entre les fédéralistes et les centralisateurs (cf. chap. 4.3.2). Le tableau 4-2 résume les différentes positions concernant les domaines de problèmes prioritaires:

Tableau 4-2: Vue d'ensemble des problèmes prioritaires de la CIIS

Problème	Comité de la CC CIIS	CSOL CIIS	Offices de liaison	Organisations faitières	Institutions sociales	Besoin
Répartition des tâches			X / F			Davantage de compétences au niveau CSOL CIIS
	X				X	Répartition des compétences selon des critères de stratégie politique et de technique d'exploitation Amélioration des flux d'informations (déroulement, processus, information des personnes concernées)
Exigences de qualité			X / F	X	X	Uniformisation ou renforcement, prendre comme références les anciennes exigences
					X	Résoudre les problèmes des points de contact dans le cycle de vie d'une personne ayant des besoins de soins et de soutien particuliers
GPCF			X			Règlement plus rapide et plus efficient
		X				Ne plus accepter que des GPCF limitées dans le temps
		X				Supprimer l'exigence de la signature du représentant légal
Décomptes de prestations			X / F			Compléter avec des indications supplémentaires
		X			X	Introduction du forfait
		X	X / F	X	X	Uniformisation des méthodes budgétaires: parvenir à la transparence et comparabilité des coûts
Facturation					X	Autoriser la constitution de capital
		X	X / F	X	X	Uniformisation des taux de compensation, réduction du nombre de destinataires de factures
Autres problèmes					X	Règlement en cas de problèmes de paiement, création d'un centre de coûts unique
		X	X		X	Question du domicile: détermination des compétences dans divers cas particuliers
					X	Adhésion de tous les cantons au domaine C de la CIIS
	X					Préservation du sens et de l'esprit de la CIIS (amélioration de la situation des personnes concernées)

X: considéré comme prioritaire
F: solution fédéraliste explicitement demandée

5 Recommandations

5.1 Remarques préliminaires

Avant de discuter en détail la solution des problèmes et les recommandations, il apparaît judicieux de procéder à une appréciation générale, à un état des lieux de la CIIS. Ce n'est qu'après que l'on peut juger de l'importance des différents problèmes. Sur la base des résultats de l'évaluation de la CIIS, on peut tirer la conclusion suivante:

Dans l'ensemble, la CIIS fonctionne très bien, on ne constate pas de changements considérables dans le nombre de placements extracantonaux. Aucune des personnes interrogées ne souhaite un démantèlement ou une modification essentielle de la CIIS. Ce sont surtout des problèmes qui ont été évoqués dont la solution pourrait aider à rendre la CIIS meilleure et plus performante. La disponibilité des personnes interrogées à contribuer à l'amélioration de la CIIS apparaît très grande.

Mais les interviews des organes de la CIIS, des organisations faitières et des institutions sociales ont aussi montré qu'en dépit de la situation d'ensemble de la CIIS qui est bonne, il existe plusieurs problèmes dans sa mise en œuvre (cf. chap. 4). Ces problèmes ont des effets négatifs plus ou moins forts sur le fonctionnement de la CIIS et sur son objectif qui est d'intégrer des personnes ayant des besoins spécifiques en matière de soins et d'encadrement. Des différences apparaissent également dans le prix ou le travail que requiert la solution des problèmes évoqués.

Il a été tenu compte de ces deux aspects (utilité pour la CIIS et coûts des solutions aux problèmes) dans l'élaboration des recommandations. En outre, les problèmes et leurs solutions ont été classés par ordre d'importance: la priorité 1 concerne les problèmes qui affectent le fonctionnement de la CIIS et dont la résolution peut être obtenue à un coût réaliste; la priorité 2 concerne tous les problèmes dont la solution permettrait d'améliorer le fonctionnement de la CIIS mais qui ne sont pas d'une nécessité impérative. Ici aussi, le coût de la solution doit être adapté. Une troisième catégorie réunit les domaines de problèmes qui pourraient être résolus, mais (pour différentes raisons) très difficilement ou à un coût disproportionné. La quatrième et dernière catégorie réunit tous les problèmes qui ne requièrent pas de solution car ils ne sont pas capitaux pour le fonctionnement de la CIIS ou ne représentent même pas un problème en tant que tel.

Dans le chapitre 5.2, nous discuterons les problèmes selon les priorités fixées: d'abord ceux de la priorité 1 (recherche immédiate d'une solution), puis ceux de priorité 2 (recherche ultérieure d'une solution). Outre la description et la recommandation d'une solution, nous définirons aussi les compétences pour sa mise en œuvre. La priorité 3 concerne les problèmes qui ne peuvent pas être résolus. Enfin, la quatrième partie évoque les "problèmes" qui n'ont pas besoin d'une solution. Le chapitre 5.2.5 contient une vue d'ensemble de toutes les recommandations.

5.2 Recommandations concernant les différents problèmes

Une première recommandation à l'attention de la CDAS ne vise pas le fonctionnement de la CIIS mais la manière dont les propositions de solution devraient être concrétisées. À notre avis, il est important que les principaux résultats de l'évaluation, en particulier l'appréciation d'ensemble, donnent lieu à une communication active. Il devrait également être clairement montré que les problèmes énumérés dans les chapitres 5.2.1 ss seront abordés selon un calendrier défini. Ainsi, les personnes concernées au sein des organes de la CIIS, des organisations faitières et des institutions sociales se sentiront prises au sérieux et collaboreront activement à la résolution des problèmes et à la réussite des mesures prises.

5.2.1 Recommandations concernant les problèmes ayant une haute priorité

a) Répartition des tâches et des compétences

Problème/description du problème:

Même si la répartition des tâches et des compétences est dans l'ensemble perçue comme claire et judicieuse, il subsiste dans divers domaines une certaine incertitude sur les questions de savoir qui dans la CIIS est effectivement compétent ou à qui reviennent quelles compétences décisionnelles. En outre, sur le plan institutionnel, très peu de compétences (même techniques) sont attribuées à l'échelon de la CSOL CIIS et des conférences régionales; selon les textes légaux aujourd'hui en vigueur, le comité de la CC n'a pas le droit de déléguer des compétences.

Recommandations:

La répartition des tâches et des compétences devrait être réglée de telle manière que dans chaque situation, les attributions soient claires. Il doit être possible que le comité de la CC²⁵ qui est aujourd'hui toujours subsidiairement compétent puisse déléguer une affaire technique à un autre organe, par exemple la CSOL CIIS.

Concrètement, le comité de la CC doit recevoir la compétence statutaire de faire traiter des questions techniques ou opérationnelles par la CSOL CIIS ou par les conférences régionales. Les affaires de nature stratégique et politique doivent rester du ressort du comité de la CC ou de la CC. Afin de faciliter le triage pour le comité de la CC, le règlement sera adapté et contiendra des critères de délimitation des différents niveaux. En revanche, une délimitation exhaustive de tâches concrètes dans ce règlement n'est pas propre à atteindre le but souhaité car même des affaires de nature technique opérationnelle peuvent avoir des conséquences plus ou moins politiques. Il faut donc que le comité de la CC conserve la possibilité de résoudre lui-même une tâche au lieu de la déléguer à un organe subordonné.

À l'inverse, les organes auxquels des compétences ont été attribuées (c'est-à-dire la CSOL CIIS et les conférences régionales) auront aussi le droit de demander au comité de lui

²⁵ Cf. art. 9 al. 1 *litt.* k CIIS.

déléguer des tâches concrètes. Dans ce cas, soit le comité déléguera, soit il interviendra lui-même (dans un délai raisonnable). De cette manière, la conduite des affaires de la CIIS sera assurée. En outre, comme jusqu'à présent, la CSOL CIIS et les conférences régionales pourront édicter des recommandations sur des sujets techniques pour autant que le comité de la CC n'a pas lui-même procédé à une attribution explicite dans ces domaines²⁶. Le règlement qui doit être révisé devra tenir compte de ces principes.

D'une manière générale, les tâches et les compétences (actuelles) des différents organes de la CIIS devront être décrites de manière plus détaillée que ce n'est le cas aujourd'hui dans le règlement d'organisation. Ce dernier devrait indiquer clairement quelles tâches tel ou tel organe de la CIIS doit effectuer.

Compétence:

La mise en œuvre de cette recommandation nécessite une adaptation du règlement d'organisation (Règlement concernant l'organisation des organes de la CIIS) par la Conférence de la convention²⁷. Le règlement d'organisation actuel ne comporte que quelques dispositions d'organisation et ne contient pratiquement aucune indication sur l'activité des organes. Certes, aujourd'hui déjà, en vertu de l'art. 9 *litt.* k CIIS, le comité de la CC est compétent pour toutes les décisions qui ne sont pas du ressort d'un autre organe. Mais il n'y a pas de possibilité de déléguer certaines affaires, par exemple d'ordre technique, à un organe subordonné. C'est ce principe qui doit être modifié en conséquence: le comité de la CC définit les critères de sélection et procède à une répartition détaillée des tâches; ensuite, la mise en œuvre et la réalisation des tâches attribuées incombe à la Conférence de la convention, au comité de la CC, à la CSOL CIIS ou aux conférences régionales.

Remarques:

Le comité de la CC devrait attribuer explicitement à un organe ou traiter lui-même tous les points qui ont été considérés comme problématiques dans le cadre de la présente évaluation. La liste donnera une idée du travail à accomplir: fixer des délais pour remettre et traiter des GPCF, introduire une compensation des coûts échelonnée, réviser le formulaire de GPCF, édicter une réglementation applicable en cas de problèmes de paiement, formuler des exigences de qualité, compléter la banque de données des établissements enregistrés dans la CIIS, instituer des règles en cas de publication tardive des compensations de coûts, résoudre le problème des points de contact au cours du cycle de vie.

Dans le cadre de la révision du règlement d'organisation, il faudrait aussi mieux définir le rôle de la CoCo au sein de la CIIS. Formellement, la CoCo n'est pas un organe de la CIIS et n'a donc ni compétences, ni tâches attribuées. Pourtant, selon les renseignements fournis par le mandant, le comité de la CC ne prend de décisions concernant des objets de la CIIS qu'après que la CoCo ait rendu une recommandation. De fait, la CoCo occupe donc une fonction importante. On observe ainsi un décalage entre la théorie et la réalité qui doit être

²⁶ Voir à ce propos le commentaire CIIS du 7 décembre 2007 concernant l'art. 9, al. 1, *litt.* h CIIS.

²⁷ Cf. art. 7, al. 3 et art. 8, *litt.* b CIIS.

supprimé. Il faut aussi veiller à ce que les procédures de décision au niveau du comité de la CC restent aussi légères que possible. De l'avis de plusieurs personnes interviewées, elles sont aujourd'hui trop longues.

b) Amélioration du flux de l'information

Problème/description du problème:

Beaucoup d'offices ne savent pas très bien où trouver des informations ni à qui s'adresser pour poser des questions ou en cas de problème.

Recommandations:

Le site de la CDAS et celui de la CIIS devraient contenir toutes les informations importantes concernant cette dernière. On devrait en particulier y trouver tous les instruments normatifs (directives, décisions, recommandations) des différents organes de la CIIS, classés et présentés de façon systématique. Il faudrait également préparer des commentaires, des aides à l'interprétation et une foire aux questions sur les sujets les plus importants (ce qui est déjà aujourd'hui en partie le cas). L'accès au site doit aussi être aisé.

Les offices concernés doivent être mis au courant des nouveautés (importantes), par exemple au moyen d'une lettre d'information. D'une manière générale, toutes les personnes travaillant avec la CIIS et notamment les institutions doivent être tenues au courant des changements importants et des débats en cours.

Enfin, la CSOL CIIS veillera à ce que les offices de liaison soient informés sur les processus et les règles de la CIIS ainsi que sur leur cahier des charges (cf. aussi la recommandation a).

Compétence:

Ce sont les secrétariats généraux de la CDAS et de la CIIS qui sont compétents pour la mise en page et l'hébergement de leurs sites Internet. Il convient donc de désigner nommément un interlocuteur pour ces questions (c'est d'ailleurs déjà le cas aujourd'hui). Les informations seront à jour si tous les offices mettent le plus rapidement possible à disposition les informations concernant leurs domaines (par un message à la personne de contact du site).

Remarques:

Les textes normatifs des cantons qui ont de l'importance pour la CIIS doivent aussi figurer sur ces sites et pouvoir être consultés par toutes les personnes concernées.

c) Traitement des demandes de GPCF

Problème/description du problème:

La procédure de GPCF est essentielle pour le fonctionnement de la CIIS. Il n'est donc pas tolérable que le délai de traitement d'une demande de GPCF soit presque systématiquement dépassé et que cela cause aux institutions des problèmes de liquidités et des risques financiers. Ces retards mettent en péril la disponibilité des institutions à accepter des clients extracantonaux.

Recommandations:

Pour accélérer le traitement d'une demande de GPCF, il faudrait fixer aussi bien aux institutions qu'aux offices de liaison des cantons de domicile des délais impératifs et raisonnables pour le dépôt et le traitement d'une GPCF. Au cas où un office de liaison ne pourrait respecter ce délai, le processus interne devra être repensé (par ex. en séparant de manière conséquente le traitement de la GPCF et l'examen matériel d'un placement). Les offices de liaison du canton répondant devraient en outre jouer un rôle plus actif dans l'ensemble de la procédure et s'engager pour que les délais soient respectés, tant vis-à-vis de l'institution que vis-à-vis de l'office de liaison du canton de domicile.

Il faut également examiner si, en cas de retard d'une GPCF, le risque ne peut pas être réduit pour les institutions ou si les offices de liaison ne peuvent pas être interpellés pour qu'ils respectent le délai. Quelques suggestions de solutions:

- L'admission n'a lieu que sur présentation d'une GPCF: en conséquence, les institutions ne doivent plus admettre des clients extracantonaux que si elles sont en possession d'une GPCF pour chacun d'eux. Cette condition met la pression sur le canton de domicile pour qu'il accorde rapidement une GPCF.
- Intérêts de retard: les cantons ou les offices de liaison qui ne respectent pas les délais pour le traitement d'une demande de GPCF doivent verser un intérêt de retard à l'institution ou à un fonds central décrit ci-dessous (pour la durée du dépassement du délai de traitement prévu).
- Fonds: en attendant que la GPCF arrive, les frais d'un client peuvent être préfinancés par un fonds central. Le fonds pourrait être alimenté par exemple par les intérêts de retard décrits au point précédent.

En cas de placements d'urgence, il n'est évidemment pas possible d'avoir une GPCF au moment de l'admission du client si l'on respecte le rythme normal d'une demande de GPCF. Pour que les institutions aient quand même une garantie de prise en charge des coûts dès l'admission (et n'aient ainsi à redouter ni des problèmes de liquidités, ni des pertes), le canton de domicile devrait remettre immédiatement une garantie. La GPCF ordinaire pourrait ensuite être requise selon la procédure prévue.

Compétence:

La fixation de délai pour le dépôt et le traitement d'une GPCF relève de la compétence du comité de la CC; une délégation de celle-ci à la CSOL CIIS serait pertinente (cf. la recommandation a).

La création d'un fonds et l'institution d'intérêts de retard ne peuvent se faire, à notre avis, sans une modification de la CIIS et tombent par conséquent dans la sphère de compétence de la CC (art. 9, *litt.* g CIIS). Il incombe aux institutions d'adapter leurs usages en ce qui concerne le moment où des clients extracantonaux sont admis. De toute manière, les cantons devraient élaborer un formulaire spécial pour une "GPCF provisoire en cas de placement d'urgence".

Remarques:

Plusieurs personnes interrogées ont suggéré de renoncer à l'exigence de la signature du client ou de son représentant légal pour une GPCF afin d'accélérer la procédure. C'est pour des raisons de protection des données qu'il n'est pas possible de renoncer à cette signature car c'est seulement avec elle que le canton de domicile peut consulter les données des assurances sociales dans le cadre de l'examen de la demande.

L'institution d'un fonds ne va pas sans créer des problèmes supplémentaires. Ainsi, l'alimentation et la gestion du fonds peuvent conduire à des conflits de compétences, notamment, entre les divers organes de la CIIS et les cantons: qui doit payer et combien? Qui exploite le fonds et selon quels principes? Par ailleurs, de fausses incitations pourraient être données suivant la manière dont le fonds sera alimenté: des cantons qui traînent pourraient ainsi reporter les coûts sur les autres cantons (par ex. si chaque canton doit verser le même montant au fonds, indépendamment du fait qu'il a respecté ou non les délais).

d) Optimisation de la procédure de conciliation (avec l'exemple de la question du domicile)*Problème/description du problème:*

La définition de l'unité finale d'imputation est clairement définie dans la CIIS. Elle est déterminée par le domicile légal. Il y a cependant des cas particuliers concernant la compétence de l'unité finale d'imputation (voir notamment l'art. 5 CIIS) qui ne sont pas limpides pour tout le monde. Dans les cas litigieux, une solution de conciliation doit être trouvée entre les parties. Par ailleurs, il existe une quantité d'autres ambiguïtés imaginables pouvant donner lieu à des conflits entre des membres de la CIIS et qui devront être résolues. Dans la pratique, la procédure d'arbitrage qui est aujourd'hui appliquée s'est révélée trop rigide et inadaptée aux différents degrés de gravité. Avant d'y recourir, il faudrait au moins avoir une procédure de conciliation informelle au sein de la CIIS.

Recommandations:

En cas de divergences d'opinions entre des membres de la CIIS, c'est aujourd'hui en général la procédure d'arbitrage prévue²⁸ qui est mise en route afin de résoudre les confusions et les conflits selon un modèle défini. Il faudrait cependant instituer une procédure de conciliation dans le cadre de la CIIS en aval de la procédure prévue en deux étapes devant la présidence de la Conférence des gouvernements cantonaux et devant la Commission intercantonale pour les conventions. La plupart des conflits pourraient en effet déjà être résolus à ce stade. Il va de soi toutefois que la possibilité d'aller quand même devant l'instance pour la procédure d'arbitrage officiellement prévue devrait être réservée.

²⁸ La procédure de conciliation dans le cadre de la CIIS est organisée selon l'art. 35 CIIS, conformément à la procédure prévue aux art. 32 ss de l'accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI).

Lors de la dernière adaptation de la CIIS à la RPT²⁹, la compétence d'arbitrage du secrétariat général de la CDAS a été supprimée. Il convient donc de la réintroduire. Elle sera mise en œuvre par la Conférence de la convention via une adaptation du règlement d'organisation (cf. également la recommandation a). C'est le secrétariat général qui devrait être désigné pour diriger cette procédure de conciliation informelle.

Compétence:

Comme une procédure d'arbitrage est déjà prévue, il n'y a rien de plus à faire. La réintroduction et l'institutionnalisation d'une procédure de conciliation comme étape préliminaire, qui serait dirigée par le secrétariat général, peut se faire dans le cadre d'une adaptation du règlement d'organisation par la CC.

Remarques:

Aujourd'hui déjà, les partenaires de la CIIS préfèrent d'autres solutions que la procédure d'arbitrage officielle prévue par l'ACI. Le risque est d'arriver à un pragmatisme que les textes normatifs n'ont pas prévu. De notre point de vue, des solutions pragmatiques sont certes souhaitables mais doivent être inscrites dans les textes législatifs en vigueur afin que les différents membres ne soient pas placés devant des faits accomplis se situant en dehors du droit.

Les litiges peuvent avoir pour effet qu'un client n'est pendant longtemps pas en possession d'une GPCF et l'institution qui l'accueille ne peut provisoirement pas facturer les prestations qu'elle lui fournit. Afin de réduire ce risque au minimum ainsi que celui de manque de liquidités, il faut que les institutions n'accueillent désormais de clients extracantonaux que si elles ont effectivement reçu une GPCF. Cela contraindra les cantons à remettre rapidement une GPCF transitoire même si l'unité finale d'imputation n'est pas clairement connue.

e) Compensation échelonnée des coûts

Problème/description du problème:

C'est surtout dans le domaine B que les prestations fournies par les institutions peuvent fortement varier d'un client à l'autre. Il ne serait pas juste d'appliquer la même compensation des coûts pour tous les clients. En plus, cela conduirait à de fausses incitations (prendre le plus de clients ne nécessitant que peu de soins).

Recommandations:

Certaines régions et certains cantons travaillent déjà à la mise en place d'une compensation des coûts échelonnée. Dans la CIIS, en revanche, un tel système n'est pas encore prévu. Les directives CIIS sur la compensation des coûts et la comptabilité analytique devraient donc être modifiées en conséquence afin de demeurer compatibles avec les compensations de coûts cantonales; la même remarque vaut pour les formulaires GPCF.

²⁹ Cf. l'art. 17, al. 3 CIIS qui a été biffé.

Compétence:

Comme la solution de ce problème requiert une adaptation des directives sur la compensation des coûts et la comptabilité analytique, c'est le comité de la CC qui est compétent. La mise à jour du formulaire de GPCF pourrait être déléguée à la CSOL CIIS.

Remarques:

Aucune.

5.2.2 Recommandations concernant les problèmes avec un niveau de priorité 2

a) Formulaire de la demande de GPCF

Problème/description du problème:

Le formulaire de demande de la GPCF est dans l'ensemble jugé bon par toutes les personnes interrogées. Il n'en demeure pas moins que plusieurs points devraient être complétés afin qu'il ne faille pas encore devoir aller chercher ailleurs certaines données ou que les cantons se mettent à utiliser en plus leurs propres formulaires. Les principaux points à compléter sont les suivants: participation d'autres assurances (par ex. LAMal ou assurance militaire), paiement d'une rente ou d'une indemnité pour impotent, personne ou office compétents pour le placement, etc.

Recommandations:

Le formulaire de la demande de GPCF doit être complété par les indications nécessaires. Les ajouts à faire doivent être élaborés dans un groupe de travail et, le cas échéant, sur la base d'un questionnaire complet adressé à toutes les personnes concernées (proposition: sous la houlette de la CSOL CIIS). Mais le formulaire ne doit pas non plus être surchargé (par ex. un formulaire de plusieurs pages); il doit rester concentré sur l'essentiel.

Parallèlement, le groupe de travail devra dans une même étape élaborer des exigences minimales concernant la GPCF, notamment des indications claires à propos de la facturation, en particulier des instructions sur la facturation des prestations propres des clients.

Compétence:

La compétence appartient au comité de la CC. Il convient cependant de réfléchir si cette tâche ne devrait pas être déléguée à la CSOL CIIS (cf. la recommandation pour la répartition des tâches et des compétences).

Remarques:

Il apparaît judicieux que le même groupe de travail vérifie aussi si les demandes de GPCF ne peuvent pas à l'avenir être envoyées par voie électronique avec un rapport coût/utilité raisonnable.

b) Transparence des compensations de coûts

Problème/description du problème:

Le montant des compensations de coûts des institutions sociales dépend du financement intercantonal de ces institutions. Comme l'organisation précise du financement cantonal n'est pas connue, il est très difficile de comparer les compensations de coûts des différentes institutions et une telle interprétation risque, le cas échéant, de mener à des interprétations erronées concernant le rapport prix/prestations.

Recommandations:

Selon les personnes interrogées, le problème n'est pas particulièrement grave et, en plus, le financement cantonal des institutions est un élément important de l'autonomie cantonale. Pour ces raisons, nous déconseillons fortement l'uniformisation voulue par la CIIS. Il n'empêche que les cantons devraient rendre leur financement plus transparent afin de permettre une comparaison des compensations de coûts. En même temps, la CIIS devrait recommander un ou deux standards d'établissement du budget (par ex. celui de l'organisation faîtière CURAVIVA), ce qui accroîtrait précisément la transparence.

Compétence:

Les cantons doivent montrer de manière transparente et détaillée comment leurs institutions sont financées. Le comité de la CC doit recommander aux cantons un ou deux standards d'établissement du budget.

Remarques:

Aucune.

c) Admission de la constitution du capital

Problème/description du problème:

L'introduction de la méthode forfaitaire (décompte des prestations) incite les institutions sociales à agir de façon plus entrepreneuriale, c'est-à-dire à supporter elles-mêmes les risques et les chances de l'exploitation. Cependant, beaucoup de cantons interdisent aux institutions de réaliser un bénéfice et, par là, de constituer du capital (par ex. pour couvrir le déficit d'une mauvaise année ou pour procéder à des investissements à court terme). Il manque donc aux institutions un élément-clé de leur marge de manœuvre entrepreneuriale.

Recommandations:

Les cantons doivent permettre aux institutions de constituer du capital car ce n'est qu'à cette condition que l'introduction de la méthode forfaitaire prend sens et encourage une activité économique efficiente. Mais comme les recettes des institutions proviennent également des pouvoirs publics, chaque canton doit donner des instructions précises sur le cadre dans lequel la réalisation d'un bénéfice est possible et comment celui-ci peut ensuite être utilisé. D'ailleurs, les directives de la CIIS sur la compensation des coûts et la comptabilité analytique l'exigent également. Quelques cantons qui autorisent déjà la constitution de

capital peuvent donner de bons exemples de ces instructions. La CIIS est aussi un lieu pour échanger des expériences et discuter des problèmes.

Compétence:

L'octroi de l'autorisation de constituer du capital est de la compétence des cantons. Le secrétariat général de la CDAS et la CSOL CIIS peuvent cependant mettre à disposition des cantons des informations pour la mise en œuvre de la mesure et offrir une plate-forme de discussion.

Remarques:

Le débat sur l'autorisation de constituer du capital est associé à la question de l'indépendance qu'un canton veut accorder à ses institutions. Il appartient à chaque canton de trouver sa réponse et de l'inscrire dans un texte normatif.

d) Règlement des problèmes en cas de paiement

Problème/description du problème:

Il arrive que certaines unités finales d'imputation (en particulier les clients ou leurs représentants légaux) ne règlent pas une facture. Le travail pour recouvrer leurs créances est alors considérable.

Recommandations:

Ce problème ne nécessite aucune solution nouvelle ou particulière: avec une GPCF, le canton de domicile garantit la prise en charge de tous les frais d'un client (art. 25 CIIS). En cas de problème de paiement, le canton de domicile doit également être rappelé à ses obligations. Il reste à déterminer à quel moment (par ex. avant la première mise en demeure) une institution doit s'adresser au canton de domicile.

Compétence:

L'élaboration d'une recommandation concernant le moment auquel une institution, en cas de problème de paiement, doit s'adresser au canton de domicile, relève de la compétence du comité de la CC. Elle pourrait cependant aussi être déléguée à la CSOL CIIS (cf. la recommandation pour la répartition des tâches et des compétences).

Remarques:

Aucune.

e) Exigences de qualité

Problème/description du problème:

Il semble n'y avoir pour le moment aucun problème concernant les exigences de qualité car ce sont encore le plus souvent les anciennes règles qui s'appliquent ou qui sont respectées. Plusieurs personnes ont néanmoins souhaité que les anciennes exigences de qualité (dans

le domaine B) deviennent explicitement la base des exigences de la CIIS, notamment pour empêcher aussi que chaque canton définisse ses propres exigences.

Recommandations:

Il apparaît judicieux que les anciennes exigences de qualité, en particulier le standard OFAS AI 2000 dans le domaine B, servent de base aux standards CIIS. Mais comme ce point n'a été évoqué et discuté que par petit nombre de personnes interrogées, il devrait encore être approfondi, la question étant de savoir quels sont les anciens standards qui devraient être conservés. En outre, concernant le domaine B, il faut encore attendre que les cantons aient tous établi leurs plans stratégiques cantonaux dans la mesure où ces derniers contiendront également des exigences de qualité. Il sera ensuite de toute manière nécessaire de s'assurer de la compatibilité entre la CIIS et les plans stratégiques cantonaux.

Les certificats de qualité d'organisations externes ne doivent pas explicitement être reconnus comme ayant la même valeur que les standards de qualité de la CIIS. En effet, cela nécessiterait une nouvelle réglementation compliquée qui devrait encore être approuvée par tous les cantons (quels certificats peuvent être considérés comme équivalents aux standards de la CIIS et à quelles conditions?)

Compétence:

Le secrétariat général de la CDAS doit procéder à une analyse approfondie de la question afin que le comité de la CC puisse décider d'une éventuelle adaptation des standards de qualité sur la base de résultats concrets. Ce travail ne devrait cependant être mené qu'une fois que les cantons auront établi leurs plans stratégiques cantonaux.

Remarques:

Il convient de réfléchir dans quelle mesure la révision des standards de qualité devrait également tenir compte des tendances actuelles dans les soins et l'encadrement, par exemple une réglementation des traitements ambulatoires dans les domaines B et C.

f) Ajouts à la banque de données des institutions de la CIIS

Problème/description du problème:

La banque de données qui recense toutes les institutions reconnues par la CIIS est très appréciée par les personnes concernées et est aussi largement consultée. Mais l'utilité de cette banque de données pourrait encore être accrue par l'ajout d'autres informations: compensation des coûts actuelle, indications précises sur les prestations, date du dernier contrôle de la qualité, etc.

Recommandations:

Comme la banque de données sur les institutions de la CIIS est perçue comme un instrument utile et qu'elle est régulièrement consultée, il convient de la développer. Les premières réponses concernant la forme des ajouts figurent dans les interviews déjà menées. Un questionnaire adressé aux offices de liaison permettrait d'affiner encore les attentes. Il est cependant important que la banque de données sur les institutions de la CIIS

ne soit pas surchargée d'informations. Le travail consacré à la préparation des informations doit être raisonnable.

Compétence:

La compétence d'ordonner ce travail relève du comité de la CC. Il convient toutefois de se demander si cette tâche ne devrait pas être déléguée à la CSOL CIIS.

Remarques:

Suivant les informations que la banque de données contiendra ensuite, il peut être indiqué de protéger son accès par un mot de passe, du moins pour certaines parties.

g) Communication tardive des compensations de coûts

Problème/description du problème:

Les compensations de coûts des institutions se fondent le plus souvent sur les budgets établis. Si le canton tarde à approuver les budgets, les nouvelles compensations de coûts ne peuvent être communiquées. Pour cette raison, plusieurs institutions ne font connaître leurs compensations de coûts qu'en cours d'année, bien après qu'un client a reçu ses prestations. (Ce problème ne concerne que la méthode du forfait.)

Recommandations:

Pour de tels cas, le règlement de la CIIS ne prévoit pas de réglementation particulière. Aussi, certains appliquent le système suivant: si les nouvelles compensations de coûts ne sont pas communiquées à temps, ce sont automatiquement celles de l'année précédente qui s'appliquent. Cette pratique semble bien fonctionner, raison pour laquelle elle devrait être intégrée dans une nouvelle règle de la CIIS et être ainsi valable pour tous.

Compétence:

La compétence d'élaborer de nouvelles règles relève du comité de la CC; cette mission pourrait toutefois être également déléguée à la CSOL CIIS.

Remarques:

Aucune.

5.2.3 Problèmes ne pouvant guère ou que difficilement être résolus

a) Préservation du sens et de l'esprit de la CIIS

Problème/description du problème:

Depuis que, dans le cadre de la mise en œuvre de la RPT, la compétence a été transférée aux cantons, il semble que la question du coût du placement de personnes ayant des besoins spécifiques en matière de soins et d'encadrement ait pris le pas sur le but véritable de la CIIS qui est d'améliorer la situation de ces personnes.

Recommandations:

Il s'agit d'un problème qui met en péril le fonctionnement de la CIIS. Mais comme il relève d'une volonté politique, aucune recommandation sensée ne peut être fournie concernant la modification de réglementations de la CIIS.

Compétence:

Aucune.

Remarques:

Aucune.

b) Facturation*Problème/description du problème:*

Avec les différentes instructions cantonales concernant la facturation ainsi que le calcul et le montant des prestations propres des clients (par ex. forme et montant de l'imputation de journées d'absence et des journées à l'essai, des forfaits de repas et des séjours en camps, montants des jours civils à compenser, des heures de travail imputables, etc.), le travail administratif des institutions est considérable. En outre, plusieurs factures doivent parfois être établies par client et par période comptable (pour le canton, la commune et le client lui-même), ce qui augmente encore le travail.

Recommandations:

La facturation constitue un énorme problème pour les institutions, raison pour laquelle il serait judicieux d'uniformiser les instructions concernant la facturation. Pourtant, cette uniformisation créerait une inégalité de droit intolérable entre les clients extracantonaux et les clients intracantonaux pour lesquels ce seraient les instructions propres aux cantons qui continueraient de s'appliquer. Autrement dit, des clients d'un même canton de domicile auraient à supporter des prestations propres de montants différents. Ce conflit ne peut être résolu que si les instructions concernant la facturation sont harmonisées sur le plan national et qu'elles s'appliquent donc aussi bien aux clients extracantonaux qu'aux clients intracantonaux. Or, une telle harmonisation irait très au-delà de la sphère de la CIIS et empiéterait directement sur la compétence cantonale voulue explicitement par la RPT. Une telle mesure n'est donc ni souhaitable, ni possible. Aussi les institutions doivent-elles chercher à contourner cette situation qui leur est défavorable et tenter de trouver des optimisations internes, comme l'une ou l'autre l'ont d'ailleurs déjà fait (par ex. nouveau logiciel et facturation plus que tous les trois mois).

La proposition que les institutions n'envoient plus que des factures groupées aux offices de liaison du canton répondant afin de réduire le travail administratif n'est pas non plus défendable. Elle revient à un simple transfert de la charge mais pas à une réduction du travail de facturation. D'ailleurs, suivant comment les compétences sont réparties au sein d'une administration cantonale, la quantité de travail peut encore s'accroître.

Compétence:

Aucune.

Remarques:

Aucune.

c) Le problème des différentes interfaces dans le cycle d'une vie

Problème/description du problème:

Dans la vie d'une personne ayant des besoins spécifiques en matière de soins et d'encadrement, il y a des situations dans lesquelles l'administration ou l'assurance sociale compétente pour son intégration et à laquelle elle doit s'adresser n'est pas clairement désignée. C'est le cas, par exemple, au moment du passage à l'âge adulte, puis au moment du passage à l'âge de la retraite ou encore lors du recours à des prestations de soins (LAMal ou CIIS ?) Il s'agit donc aussi bien d'interfaces entre les quatre domaines de la CIIS qu'entre la CIIS et d'autres systèmes sociaux.

Recommandations:

L'interaction entre les assurances sociales est complexe; une solution est difficile à trouver même en ce qui concerne les interfaces entre les quatre domaines de la CIIS. Il convient donc d'évaluer dans quelle mesure un groupe de travail interdisciplinaire à l'échelon fédéral et à celui des conférences cantonales pourrait se pencher sur ce sujet. Dans une première étape, il s'agit surtout de cerner chaque interface et les problèmes qui leur sont associés.

Compétence:

La solution de ce problème n'est pas de la seule compétence d'un organe de la CIIS. Mais le comité de la CC devrait œuvrer pour qu'un groupe de travail à l'échelon fédéral soit nommé.

Remarques:

Plusieurs personnes interrogées ont également proposé des réglementations cantonales ou bilatérales pour résoudre ce problème. La mesure peut être pragmatique et judicieuse pour un cas précis mais ne permettra pas fondamentalement de trouver une solution au problème.

5.2.4 Problèmes qui n'ont pas besoin de solution

À côté des problèmes de priorité 1 et 2 ainsi que de ceux qui ne peuvent être que difficilement résolus, les personnes interrogées ont également cité des points qui, à notre avis, n'ont pas besoin d'être résolus. Soit parce qu'une solution existe déjà mais n'est pas encore appliquée, soit parce que le problème n'a guère d'effet sur la capacité de fonctionnement de la CIIS et que le travail pour trouver une solution serait disproportionné. Ces problèmes sont les suivants:

a) Comment faire avec les offices qui “traînent”

Dans l'ensemble, les processus au sein de la CIIS se déroulent comme il faut. Toutefois, selon les personnes interrogées, il y a des offices qui n'appliquent pas toujours les règles de la CIIS de manière correcte et fiable.

Raison pour laquelle aucune recommandation n'est faite:

Les expériences faites jusqu'à présent avec la CIIS ont montré qu'avec la routine, toujours moins de fautes et d'erreurs sont commises. On peut donc s'attendre à ce que la situation continue de s'améliorer. En outre, avec une meilleure circulation de l'information (voir plus haut), la situation peut encore être optimisée.

b) Introduction de la méthode forfaitaire

Problème/description du problème:

Pour beaucoup, la méthode de la couverture des frais n'est pas idéale car elle ne laisse pas de liberté entrepreneuriale ni de risque aux institutions.

Raison pour laquelle aucune recommandation n'est faite:

La plupart des cantons ont déjà passé à la méthode du forfait ou sont en voie de le faire. De plus, la CIIS favorise la méthode du forfait et il n'y a pour ainsi dire personne qui s'est déclaré opposé à cette méthode. On peut donc partir de l'idée qu'à plus ou moins long terme, tous les cantons appliqueront le forfait. Et si cela ne devait pas être le cas, il n'en résulterait pas un gros problème pour la CIIS.

c) Adhésion de tous les cantons au domaine C de la CIIS

Problème/description du problème:

Les cantons qui n'ont pas adhéré à un domaine de la CIIS imposent des conditions spéciales pour les placements extracantonaux, ce qui peut occasionner davantage de travail administratif pour les institutions.

Raison pour laquelle aucune recommandation n'est faite:

Les cantons ne peuvent pas être contraints à adhérer. Si le travail administratif devient trop grand pour les institutions, elles doivent décider de ne plus prendre des clients venant d'un canton qui n'a pas adhéré au domaine CIIS concerné.

d) Approche des nouvelles tendances dans le suivi et l'encadrement

Problème/description du problème:

La CIIS ne doit pas entraver les nouvelles tendances dans les soins et l'encadrement mais au contraire les soutenir activement. La question se pose de savoir quel organe devrait être compétent pour cela.

Raison pour laquelle aucune recommandation n'est faite:

Il n'est ni nécessaire ni judicieux de désigner tel ou tel organe pour cette mission. Il faut que tous les acteurs de la CIIS soient sensibles aux nouvelles tendances dans les soins et l'encadrement et que, le cas échéant, ils fassent une demande d'adaptation des règles de la CIIS.

5.2.5 Vue d'ensemble de toutes les recommandations

Le tableau 5-1 résume toutes les recommandations:

Tableau 5-1: Vue d'ensemble des recommandations

Priorité	Recommandation
Priorité 1	<ul style="list-style-type: none"> – Réglementation complète de l'attribution des tâches et des compétences – Amélioration du flux de l'information – Accélération du processus des demandes de GPCF – Optimisation de la procédure de conciliation (à l'exemple de la question du domicile) – Introduction d'une compensation échelonnée des coûts
Priorité 2	<ul style="list-style-type: none"> – Nouvelle formulation du formulaire de demande de GPCF – Transparence des compensations des charges – Autorisation de constituer un capital – Réglementation en cas de problème de paiement – Définition des exigences de qualité – Compléments dans la banque de données des institutions de la CIIS – Réglementation en cas d'information tardive concernant les compensations des charges
Problèmes difficiles ou impossibles à résoudre	<ul style="list-style-type: none"> – Préservation du sens et de l'esprit de la CIIS – Simplification de la facturation – Problème d'interfaces au cours d'un cycle de vie
Problèmes qui n'ont pas besoin de solution	<ul style="list-style-type: none"> – Offices de liaison qui "traînent" – Introduction de la méthode forfaitaire – Adhésion de tous les cantons au domaine C de la CIIS – Approche des nouvelles tendances dans le suivi et l'encadrement

6 Annexe A: Guide pour les interviews

Tableau 6-1: Vue d'ensemble des questions pour les interviews

CSOL	OL	Org.	Instit.	Politique	1) Domaines de tâches
					a) Quelles tâches accomplissez-vous au sein de la CIIS? En vous appuyant sur quelles bases légales?
					b) Certaines tâches que vous accomplissez gagneraient-elles à être confiées à un autre acteur, organe (au sein de la CIIS)?
					c) Certaines tâches que vous accomplissez vous paraissent-elles superflues ou du moins trop réglementées (et pourraient donc être simplifiées)?
					d) Certaines tâches dont se chargent actuellement d'autres acteurs au sein de la CIIS gagneraient-elles à vous être confiées?
					etc.
					1) etc.
					2) etc.
					etc.
CSOL	OL	Org.	Instit.	Politique	2) Processus décisionnels et compétences
					a) Les compétences, fonctions et tâches des organes de la CIIS vous paraissent-elles clairement définies ou donnent-elles lieu à des conflits ouverts parce qu'elles se chevauchent?
					b) La manière dont les compétences et les tâches sont réparties au sein de la CIIS entre l'échelon "technique" (office de liaison, conférences régionales, CSOL CIIS) et l'échelon "politique" (comité de la CC, CC) vous paraît-elle satisfaisante ou vaudrait-il mieux répartir certaines tâches et compétences différemment entre ces deux niveaux?
					c) Vous semble-t-il que les règles en vigueur sont véritablement appliquées par tous les organes de la CIIS? Constatez-vous des problèmes récurrents du fait que certains organes ne remplissent pas leurs tâches ou du moins pas comme il le faudrait?
					d) Les décisions prises par les différents organes de la CIIS sont-elles appliquées en pratique ou ne sont-elles qu'insuffisamment prises en compte dans le travail quotidien?
					e) Est-il problématique au sein de la CIIS que les régions aient chacune leurs propres règles (de procédure) et que celles-ci ne soient pas (ou plus) forcément compatibles entre elles? Ces différences conduisent-elles à des conflits entre des cantons de différentes régions au point que des clients extracantonaux en viennent à être éconduits?
					f) Selon vous, les domaines (A, B, C, D) sont-ils également représentés au sein de la CSOL CIIS et des conférences régionales ou certains d'entre eux sont-ils sous-représentés? L'échange d'information entre ces domaines est-il insuffisant (au sein des conférences régionales et de la CSOL CIIS)?
					1) Réponse
					Explication, exemples, remarques:
					Comment ces problèmes pourraient-ils être résolus au mieux?
					2) Réponse
					Explication, exemples, remarques:
					Comment ces problèmes pourraient-ils être résolus au mieux?
					etc.
					1) Réponse
					Explication, exemples, remarques:
					Comment ces problèmes pourraient-ils être résolus au mieux?
					2) Réponse
					Explication, exemples, remarques:
					Comment ces problèmes pourraient-ils être résolus au mieux?
					etc.
					1) Réponse
					Explication, exemples, remarques:
					Comment ces problèmes pourraient-ils être résolus au mieux?
					2) Réponse
					Explication, exemples, remarques:
					Comment ces problèmes pourraient-ils être résolus au mieux?
					etc.

Question qui doit être posée
 Question optionnelle: ne doit être posée que si la personne interviewée signale qu'elle a une opinion sur la question ou qu'elle connaît le sujet.
 Question qui ne doit pas être posée

Tableau 6-2: Vue d'ensemble des questions pour les interviews (suite 1)

CSOL OL	Org.	Insti.	Politique	3) Enregistrement d'institutions et contrôle de qualité		
CIIS				a) Est-il arrivé que des institutions qui n'offrent de prestations dans aucun des quatre domaines de la CIIS aient été admises au sein de la CIIS (alors qu'elles ne devraient en principe pas en faire partie)?	Réponse Explication, exemples, remarques: Comment ces problèmes pourraient-ils être résolus au mieux?	Débuts de solutions mentionnés dans les entretiens préparatoires: les conférences régionales et la CSOL CIIS devraient vérifier les listes d'établissements et, le cas échéant, pouvoir également exclure des institutions de la CIIS.
				b) Est-il parfois difficile de déterminer si une institution tombe ou non sous le régime de la CIIS parce qu'une partie seulement de ses prestations entrent dans le cadre de la CIIS? La part des coûts pouvant être facturée selon la CIIS est-elle compliquée à établir?	Réponse Explication, exemples, remarques: Comment ces problèmes pourraient-ils être résolus au mieux?	
				c) Les prescriptions en matière de qualité tiennent-elles trop compte du processus d'établissement des décomptes au lieu de se concentrer sur la qualité des prestations à fournir, ou les exigences de qualité vous paraissent-elles optimales?	Réponse Explication, exemples, remarques: Comment ces problèmes pourraient-ils être résolus au mieux?	
				d) Est-il problématique que le canton de domicile ne puisse pas vérifier lui-même si les institutions respectent les exigences de qualité?	Réponse Explication, exemples, remarques: Comment ces problèmes pourraient-ils être résolus au mieux?	Débuts de solutions mentionnés dans les entretiens préparatoires: il devrait y avoir une sorte d'instance de recours ou alors le secrétariat général de la CIIS devrait recevoir dans ce domaine davantage de compétences.
CSOL OL	Org.	Insti.	Politique	4) GPCF		
CIIS				a) La manière dont les demandes de GPCF sont traitées et les GPCF octroyés vous paraît-elle satisfaisante et conforme aux instructions?	Réponse Explication, exemples, remarques: Comment ces problèmes pourraient-ils être résolus au mieux?	Débuts de solutions mentionnés dans les entretiens préparatoires: il devrait y avoir davantage de formations.
				b) Le processus conduisant à l'octroi d'une GPCF dure-t-il trop longtemps ou la GPCF est-elle (en général) prête au moment du début de la relation avec le client?	Réponse Explication, exemples, remarques: Comment ces problèmes pourraient-ils être résolus au mieux?	Débuts de solutions mentionnés dans les entretiens préparatoires: 1) il faudrait définir des délais précis pour chaque étape de ce processus; 2) l'introduction d'un tarif de toutes les institutions permettrait d'éviter l'étape d'une GPCF devant d'abord passer par l'office de liaison du canton répondant.
				c) À votre avis, quels sont les avantages et les inconvénients respectifs de la GPCF à durée indéterminée et déterminée?	Réponse Explication, exemples, remarques: Comment ces problèmes pourraient-ils être résolus au mieux?	

Question qui doit être posée

Question optionnelle: ne doit être posée que si la personne interviewée signale qu'elle a une opinion sur la question ou qu'elle connaît le sujet.

Question qui ne doit pas être posée

Les cinq premières colonnes des tableaux 6-1 à 6-4 indiquent par un code de couleur si la question correspondante a ou non été posée à l'organe ou à l'institution, le cas échéant si la question était optionnelle. Pour chaque réponse aux questions, nous avons en outre demandé des explications, des exemples et des solutions possibles (à partir de la deuxième partie de l'interview). Les personnes interviewées pouvaient par ailleurs faire d'autres remarques. À la suite des entretiens préliminaires, des débuts de solutions ont encore été mentionnés dans les questions. Ces indications sont utilisées dans le débat sur des solutions possibles (par ex. "Approuvez-vous ce début de solution?") Les questions ont été préalablement transmises par écrit aux personnes interviewées afin qu'elles puissent se préparer à l'entretien (sans la colonne avec les débuts de solutions).

7 Annexe B: Questionnaire pour les interviews des représentantes du comité de la CC

Tableau 7-1: Questionnaire pour les interviews des représentantes du comité de la CC

1) Domaines de tâches et compétences

a) À votre avis, les compétences, fonctions et tâches des différents organes de la CIIS sont-elles clairement définies ou existe-t-il des conflits de compétences (par ex. en ce qui concerne la question de savoir quel organe est habilité à édicter des directives et des recommandations?)

b) Quelles tâches exécute le comité de la Conférence de la convention (CC) dans le cadre de la CIIS? Quelles sont les tâches dévolues à la Conférence de la convention (CC)?

c) Y a-t-il des tâches que le comité de la CC ou la CC elle-même exécute et qui, à votre avis, seraient plus judicieusement effectuées par un autre organe au sein de la CIIS (par ex. la CSOL CIIS)?

d) Existe-t-il des tâches d'autres organes de la CIIS (par ex. de la CSOL CIIS), pour lesquelles vous pensez qu'il vaudrait mieux que ce soit le comité de la CC ou la CC qui les exécute?

e) Il y a des problèmes et des questions que la CIIS doit résoudre et qui concernent l'échelon politique et stratégique (par ex. la définition de la méthode de décompte : le forfait ou la couverture du déficit). D'autres sont plutôt de nature technique et opérationnelle (par ex. la fixation d'une règle concernant les jours d'absence).

Comment évaluez-vous à cet égard la répartition des compétences et des tâches dans la CIIS? Les questions politiques et stratégiques sont-elles aussi traitées à l'échelon politique (comité de la CC et CC) et les questions techniques et opérationnelles à l'échelon technique (CSOL CIIS, conférences régionales)? Ou faut-il que l'échelon politique s'occupe également des questions techniques et opérationnelles et que les organes de l'échelon technique se penchent sur des questions politiques et stratégiques?

Une modification dans la répartition des compétences des tâches dans ce domaine vous paraît-elle nécessaire? Si oui, quels changements faudrait-il faire?

2) Mise en œuvre et application des règles de la CIIS

a) À votre avis, les réglementations actuelles de tous les organes de la CIIS sont-elles appliquées de façon cohérente ou y a-t-il des problèmes parce que certains organes n'arrivent pas à suivre ou n'exécutent pas correctement leurs tâches?

b) Y a-t-il des problèmes avec certains processus de la CIIS, par exemple avec la demande de garantie de prise en charge des frais ou avec la facturation?

c) Comment évaluez-vous l'organisation régionale de la CIIS? Est-ce que le fait que les différentes régions aient leurs propres règles de procédure et ne soient plus compatibles entre elles pose un problème? Ces différences provoquent-elles des conflits entre les cantons ou les régions? Ou l'organisation régionale est-elle au contraire très utile parce qu'elle permet de tenir compte des différences et des spécificités régionales dans la mise en œuvre de la CIIS?

d) Il n'est pas seulement des différences de procédure entre les quatre régions de la CIIS, mais aussi entre les cantons (par ex. en ce qui concerne les instructions pour le budget, les méthodes de décompte et la facturation). Comment évaluez-vous ces différences? Compliquent-elles le travail au sein de la CIIS? Sont-elles nécessaires pour que chaque canton puisse défendre ses propres intérêts?

e) Comment évaluez-vous la collaboration intercantonale dans la mise en œuvre et l'application de la CIIS?

Tableau 7-2: Questionnaire pour les interviews des représentantes du comité de la CC (suite)

3) Autres problèmes

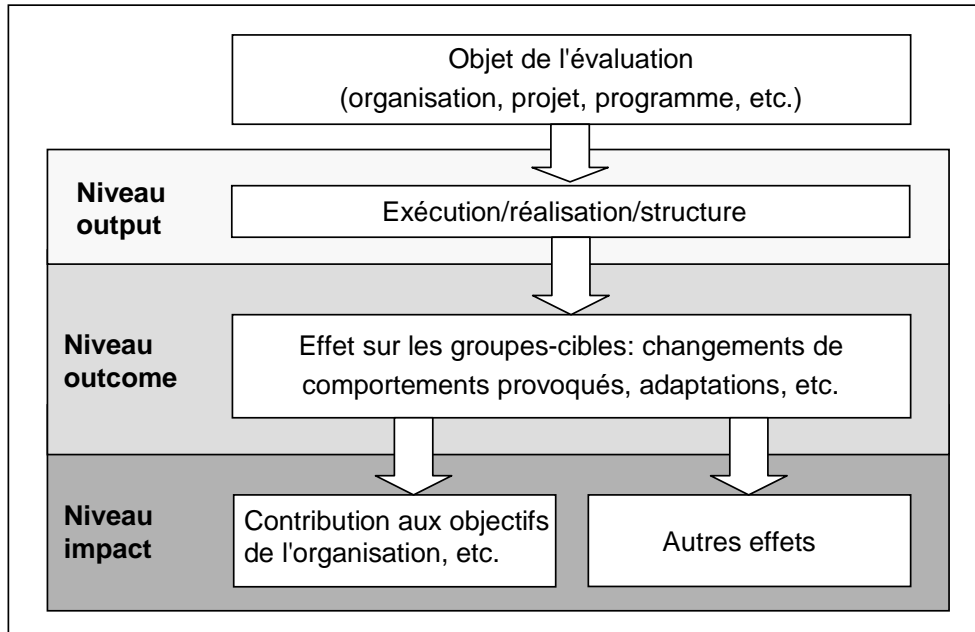
- a) Existe-t-il à votre avis encore d'autres problèmes en relation avec la CIIS (par ex. en ce qui concerne les exigences de qualité imposée aux institutions sociales, les méthodes de décompte pour les retards dans les demandes de GPCF et l'approbation des budgets)?
-

4) Conclusion

- a) Quelle appréciation globale portez-vous sur la CIIS? Contribue-t-elle effectivement à ce que des personnes ayant des besoins spécifiques en matière de soins et d'encadrement puissent également être admises dans des institutions en dehors de leur canton de domicile? Ou estimez-vous que les différents problèmes de la CIIS ont bien davantage conduit à un recul des placements extracantonaux?
- b) Quels sont, à votre avis, les problèmes de la CIIS qui devraient être résolus de façon absolument prioritaire?
- c) Qu'est-ce que la CIIS obtient à l'échelon des gouvernements pour la collaboration intercantonale? Existe-t-il dans ce domaine encore d'autres instruments de collaboration (éventuellement plus intéressants)? Si oui, lesquels?
-

8 Annexe C: Modèle général d'évaluation

Schéma 8-1: Modèle général d'évaluation et notions d'output, d'outcome et d'impact



Explication de la terminologie utilisée en évaluation

Output	prestations, produit
Outcome	part du problème résolu, réalisation
Impact	public-cible atteint, impact
(N.d.T.)	

Références bibliographiques

- Comité de la Conférence de la convention CIIS (2005)
Recommandations du comité CIIS relatives à la soumission d'institutions à la CIIS du 5.12.2005. État au 1er janvier 2008. Berne.
- Comité de la Conférence de la convention CIIS (2005)
Recommandations du comité CIIS relatives à la soumission d'institutions à la CIIS du 5.12.2005. État au 13 septembre 2007. Berne.
- Conférence de la convention CIIS (2002)
Convention intercantonale relative aux institutions sociales CIIS. État au 1er janvier 2008. Berne.
- Conférence de la convention CIIS (2006)
Règlement concernant l'organisation des organes de la CIIS (règlement d'organisation). Berne.
- Conférence de la convention CIIS (2007)
Directives CIIS sur la compensation des coûts et la comptabilité analytique. Berne.
- CSOL CIIS Conférence suisse des offices de liaison CIIS (2008)
Wegleitung für das Verfahren in der CIIS im Bereich C „Stationäre Therapie- und Rehabilitationsangebote im Suchtbereich“. Berne.
- Ecoplan (2009)
Evaluation der Interkantonalen Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (CIIS). Auswertung der Vorgespräche und Ausarbeitung von Interviewleitfaden. Berne et Altdorf.
- Haute école de Lucerne (2008)
Angebot und Angebotsstrukturen stationärer Betreuung der erwachsenen Menschen mit Behinderung im Kanton Zürich. Angebotsinventar 2007. Lucerne.
- Haute école de Lucerne (2009)
Angebot der Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung in den Ostschweizer Kantonen im Vergleich. Angebotsinventar 2008. Lucerne.
- Widmer Thomas (2005)
Leitfaden für Wirksamkeitsüberprüfungen beim Bund. Instrument zur Qualitätssicherung gestützt auf die Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (Standards SEVAL).
- Widmer Thomas, Landert Charles, Nicole Bachmann (2000)
Standards d'évaluation de la Société suisse d'évaluation (SEVAL).