

Financement de l'objet / du sujet

Résultats de la consultation effectuée auprès des commissions spécialisées

Rapport

1) Contexte

La CDAS a prévu d'organiser, en collaboration avec la CI-Mise en œuvre de la RPT, un atelier pour l'échange des différents points de vue. Celui-ci avait tout d'abord été planifié en juin 2008. D'ici là, les institutions devaient avoir élaboré une première esquisse de position commune. La position des cantons, ainsi que celles des personnes handicapées et des institutions devaient avoir été transmises par écrit à l'assemblée annuelle de la CDAS du 5/6 juin 2008 ; cette dernière devait alors décider de la suite à donner (essai pilote dans un canton).

Entre-temps, les dates prévues pour cet atelier ont été revues et reportées à l'automne. La CDAS va probablement se pencher sur cette question en octobre prochain lors d'une séance extraordinaire.

En prévision de cet atelier, la CI-Mise en œuvre de la RPT a invité la DOK, ainsi que les associations représentant les institutions, à élaborer une prise de position ou un texte pouvant servir de base à la discussion. Le 6 mai dernier, la DOK a adopté un papier de discussion détaillé sur cette thématique, allant au-delà du domaine institutionnel.

2) Situation dans les cantons

Divers cantons, spécialement en Suisse alémanique, ont étudié la question de manière plus ou moins systématique. Le canton de Soleure, par exemple, a mis en place un « financement du sujet parfait » (cf terminologie de l'expert K. Jaggi) pour l'habitat. Au niveau des ateliers, le canton a introduit le « financement du sujet imparfait » (ou « financement de l'objet en référence à un sujet », selon la définition de l'association régionale de ZH ou la DOK). Dans les cantons de BS/BL et Berne, des groupes de travail (dans lesquels sont inclus des personnes handicapées et des représentants d'institutions) se penchent également sur la question.

En Suisse romande, le sujet n'a pas encore été débattu de manière approfondie. Aucune autorité cantonale n'a encore annoncé ou planifié son passage à un « financement du sujet parfait ». Les membres d'INSOS Suisse romande s'interrogent sur l'adéquation possible entre les projets cantonaux actuels de « centres d'indication et de suivi » et les principes qui prévalent dans le « financement du sujet parfait ». En effet, le concept de « triage » des bénéficiaires de prestations et la supervision qui en résulte pourraient être quelque peu contradictoires avec le concept de liberté de choix et d'autonomie desdits bénéficiaires.

3) Modèles de financement - Définitions

1. Financement de l'objet

Lors d'un financement de l'objet, l'Etat et les assurances sociales indemnisent directement les prestataires et non les bénéficiaires ou utilisateurs/trices de leurs prestations.

Le financement de l'objet au sens strict ne comprend absolument aucune composante subjective, telle que des taxes, car il s'effectue en fonction des charges **moyennes** de l'institution. Dans la pratique, ce système n'est aujourd'hui appliqué que dans le domaine du financement des ateliers protégés. Par contre, le financement partiel de l'objet

(« forme mixte ») est fréquemment utilisé : il est largement répandu dans le domaine des homes, des ateliers d'occupation et des services Spitex.

Dans le cas d'un financement de l'objet, c'est l'Etat ou l'assurance sociale qui décide de l'« objet » à financer.

2. Financement du sujet

En cas de financement du sujet, l'Etat et les assurances sociales indemnisent directement la personne handicapée qui peut ainsi financer les prestations en soins, accompagnement et assistance dont elle a besoin. Les prestataires, de leur côté, facturent les prestations fournies ou se font verser un salaire.

Le financement du sujet **parfait** n'a été que rarement appliqué jusqu'à présent, contrairement au financement partiel du sujet (ou « **forme mixte** »). Dans ce dernier modèle, la prestation est couverte par un financement du sujet pour une part et par un financement de l'objet pour le reste. Pour ce qui est de l'hébergement dans un home par exemple, la taxe est payée par les prestations complémentaires (financement du sujet) et le home reçoit des subventions directes (financement de l'objet).

Jusqu'à présent, seul le canton de Soleure a introduit (au 1.1.2008) le système de financement du sujet parfait pour ses homes. Le modèle de budget d'assistance constitue également un financement du sujet parfait (mais il s'adresse seulement aux personnes qui ne résident pas dans un home).

Le financement du sujet **imparfait** se fonde sur les **besoins individuels des utilisateurs/trices** de l'institution : plus leurs besoins en soins, accompagnement et assistance sont grands, plus le remboursement du prestataire dans le cadre du financement de l'objet est important. Ce modèle suppose une clarification individuelle des besoins qui ne peut être faite qu'avec des instruments d'évaluation appropriés.

4) Point de vue des commissions spécialisées INSOS (consultation)

Sur mandat du Comité central du 04.12.2007, les commissions spécialisées **Habitat, Travail** et **Handicap psychique** ont été consultées sur le « Rapport Jaggi ».

L'association régionale INSOS ZH a remis sa prise de position au secrétariat central. Celle-ci est basée sur les réflexions du groupe « Système de financement » d'INSOS ZH.

Résumé des diverses prises de position :

A) Ateliers / Travail

Au niveau des ateliers, seul un « **financement du sujet imparfait** » est envisageable.

L'introduction du « **financement du sujet parfait** » est **absolument exclue**.

B) Habitat

Au niveau de l'habitat, l'introduction d'un « **financement du sujet parfait** » ou d'une « **forme mixte** » peut être envisagée.

C) Handicap psychique

Quant au domaine du handicap psychique, l'introduction d'un « **financement du sujet parfait** » **est exclue**.

Les besoins des personnes psychologiquement handicapées étant soumis à de grandes fluctuations, l'introduction d'un « financement du sujet imparfait » n'est pas envisageable.

Recommandations du comité central d'INSOS 28.05.08

Une position unanime d'INSOS en faveur d'un type de financement – au détriment des autres – n'est pas encore possible dans l'état actuel des discussions.

INSOS ne veut faire aucune catégorisation des modèles de financement en fonction des offres (ateliers, logements) ou des types de handicap (surtout en ce qui concerne les handicaps psychiques).

A) Voici la position de principe d'INSOS :

1. Une solution différenciée est indispensable.
2. La terminologie du « Rapport Jaggi » doit servir de référence.
3. Les cantons devraient reprendre les lignes directrices émises par INSOS (présentées au point B ci-dessous).
4. Les cantons devraient définir une formule homogène pour les différents types d'offres.

B) INSOS fixe les lignes directrices suivantes :

1. La personne et son handicap sont au centre des préoccupations. Les ressources financières doivent être utilisées de manière ciblée. La charge administrative doit rester minimale.
2. L'autodétermination et l'autonomie sont des valeurs fondamentales pour les personnes handicapées également et doivent donc être considérées en tant que telles. Le droit à la formation et au développement doit en outre y être inclus. Les systèmes de financement doivent respecter ces valeurs.
3. Toute personne dépendante d'un soutien institutionnel doit pouvoir disposer d'une place appropriée. Ce droit ne doit en aucun cas être entravé par le système de financement appliqué (mobilité intercantonale).
4. Les institutions et ateliers sont des entreprises à caractères économique et social. Se basant sur de réels mandats de prestation, elles assument une tâche (sociale) publique essentielle.

C) INSOS se base sur les points forts et les points faibles des différents modèles de financement du point de vue des institutions et **en tenant compte des lignes directrices** (définies au point B ci-dessus).

1) « Forme mixte » : financement du sujet complété par un financement partiel de l'objet

Les frais doivent être couverts autant que possible par un financement du sujet. Ce modèle est celui qui laisse la plus grande liberté de choix à l'individu quant à son mode de vie. En effet, le handicap restreint fréquemment l'autonomie des personnes concernées. Le système de financement en lui-même ne devrait donc pas créer d'autres obstacles. Le modèle de « financement du sujet » est la structure qui favoriserait le plus leur intégration et leur participation. Il offre également de meilleures garanties pour que les prestations requises

soient conformes aux besoins, tout en tenant compte des ressources individuelles des personnes ayant besoin d'assistance et de celles de l'environnement social immédiat.

Lors d'une transition radicale vers le seul financement du sujet, il se pourrait qu'une offre de base adéquate dans les domaines stationnaire, semi-stationnaire et ambulatoire ne puisse être suffisamment garantie, celle-ci étant alors soumise aux impondérabilités du marché et aux insécurités qui en résultent au niveau des investissements. Certains groupes de personnes pourraient en être fortement préjudiciés (comme par ex. les personnes psychiquement handicapées dont le besoin d'assistance peut rapidement changer). Il nous paraît donc judicieux que les cantons continuent à couvrir les **coûts d'infrastructure des institutions** (comme les homes ou les structures de jour) sous la forme d'un **financement partiel de l'objet**. Ces subventions, sous forme de financement de l'objet, devraient couvrir des constructions, des infrastructures, ainsi que des structures d'accueil en cas d'urgence dans le domaine stationnaire. Par contre, les soins, l'accompagnement et l'assistance ne devraient pas entrer dans le financement de l'objet, mais seulement dans le financement du sujet. Le financement partiel de l'objet ne restreint pas la liberté de choix et l'autonomie des personnes ayant besoin d'assistance. Il permet également une perméabilité du système, du fait qu'une offre de base reste garantie pour des situations de crise et des séjours de décharge. Sans compter que le canton dispose alors d'instruments de pilotage avec lesquels il peut planifier l'offre en fonction des besoins tout en influençant et garantissant la qualité, de façon à ce que les personnes fortement handicapées disposent également de structures adéquates.

2) Financement du sujet parfait

A première vue, le « financement du sujet parfait » répond avant tout aux besoins des personnes handicapées. Un aperçu de ses **atouts** est donné au point 1). Ce modèle présente également des avantages pour les institutions : augmentation de la liberté d'entreprise, incitations à la prestation et à l'innovation et rétribution à la prestation.

Il présente également les **points faibles** suivants :

➤ Dans le **domaine du travail**

Les personnes handicapées qui travaillent en atelier sont au bénéfice d'un contrat de travail. Il est donc impensable qu'elles doivent payer pour pouvoir travailler. Il ne devrait pas y avoir de différence entre les personnes qui effectuent un travail économiquement rentable (avec objectifs de production) et celles qui accomplissent un travail d'occupation (en principe sans objectif de production).

Aucune personne handicapée n'est fondamentalement obligée de travailler (particulièrement les personnes fortement handicapées au bénéfice d'une rente complète d'invalidité) : le bien-fondé d'un besoin d'assistance dépend non seulement de l'atteinte objective à la santé, mais également du fait que la personne exerce effectivement un travail ou non, ainsi que de l'emplacement du lieu de travail.

Pour des personnes qui travaillent en ateliers protégés contre un petit salaire, un système de financement du sujet au sens strict provoquerait des situations incongrues, comme par exemple celle de la personne qui devrait payer Fr. 1'500,- par mois pour des prestations et ne recevrait finalement qu'un salaire de Fr. 500.- ! Même lorsque ces Fr. 1'500.- sont couverts, la motivation première à travailler en est considérablement réduite.

A l'occasion d'une journée thématique RPT organisée dans le cadre de l'AG d'INSOS Suisse romande du 15.05.08, l'expert Kurt Jaggi a d'ailleurs confirmé que le modèle de « financement du sujet parfait » n'entraîne pas en ligne de compte dans le domaine des ateliers.

Il serait donc préférable ici d'envisager un « **financement du sujet imparfait** ». Ce modèle diffère du financement de l'objet actuellement en vigueur, dans le sens où le besoin d'assistance est déterminé et financé individuellement (et non pas selon le type d'ateliers).

Selon la commission spécialisée Habitat, la même logique est valable pour les structures de jour. En effet, dans le canton de Soleure, celles-ci sont financées selon le système de « financement du sujet imparfait ».

➤ Dans le domaine des **institutions pour personnes psychiquement handicapées** Face à l'état de santé fluctuant de la plupart des personnes psychiquement handicapées, le besoin en prestations qui a été établi n'est pas assez stable pour permettre une notation (rating) individuelle sur une période suffisamment longue. D'autre part, il semblerait que le **financement du sujet ne renforce pas l'autonomie de ces personnes, mais au contraire la réduit.**

3) Financement du sujet imparfait

Avec le modèle de « financement du sujet imparfait », il est possible de planifier et de garantir l'offre dans le domaine du travail en fonction des besoins et d'assurer de façon optimale la qualité de la prise en charge. Le canton peut également garantir sous certaines conditions que les responsables des ateliers protégés encouragent l'intégration des personnes handicapées dans le premier marché du travail, en proposant par exemple des places de travail protégées intégrées dans des entreprises. Pour les personnes concernées (qui sont pour la plupart mentalement ou psychiquement handicapées), ce modèle de financement ne présente aucun problème d'application ; elles sont en effet dispensées de la charge administrative. La liberté de choix n'est certes pas totalement garantie, puisqu'elle ne dépend pas seulement du type de financement, mais avant tout du nombre limité de places de travail protégées. Le marché libre du travail ne connaît par contre pas cette restriction au niveau des places de travail. En outre, le travail en atelier protégé associé à un emploi à temps partiel sur le marché libre du travail assure la perméabilité et la flexibilité du système.

D) INSOS décrète donc que, dans le **domaine des ateliers**, l'introduction du « financement du sujet parfait » est exclue et que seul un « **financement du sujet imparfait** » est envisageable.

Mai 2008 – VF et TB.