

## Financement cantonal de prestations dans le domaine du handicap visuel

Stefan Spring, chargé scientifique UCBA  
Zurich, le 5 avril 2013

### Table des matières

1.	Résumé .....	1
2.	Situation de départ.....	2
3.	Enquête auprès de certaines organisations membres de l'UCBA.....	3
4.	Résultats .....	4
4.1.	Groupes de prestations financées par les cantons et taux de couverture .....	4
4.2.	Difficultés rencontrées.....	4
4.2.1.	Réglementations cantonales différentes dans le domaine des adultes.....	4
4.2.2.	Le marché est limité dans le domaine des offres d'hébergement .....	5
4.2.3.	Financement de l'accompagnement spécifique du handicap visuel .....	5
4.2.4.	Enfants avec handicap visuel non diagnostiqués ou non reconnus .....	6
4.2.5.	Définitions différentes de l'intégration à l'école publique .....	6
4.3.	Nécessité pour l'UCBA d'intervenir (du point de vue des organisations membres) ....	6
5.	Annexes.....	6
5.1.	Liens concernant les documents de la RPT.....	6
5.2.	Concepts approuvés par la Confédération :.....	7

### 1. Résumé

La RPT est entrée en vigueur il y a cinq ans. La majorité des cantons a établi des concepts de mise en application pour le domaine scolaire et de la prise en charge des adultes. Nous avons interrogé par téléphone les directeurs et directrices de 14 organisations membres de l'UCBA (OM) qui travaillent dans les domaines de l'école, de l'hébergement et du travail pour en savoir plus sur leurs expériences avec le nouveau système. Ces expériences peuvent se résumer de la façon suivante :

- Dix types de prestations proposées par les organisations membres de l'UCBA sont aujourd'hui financés par des contrats de prestations avec les cantons. Du point de vue des directeurs/trices, le taux de couverture atteint est très bon, ou du moins satisfaisant.
- Dans le domaine de l'éducation spécialisée, les processus administratifs sont bien réglés. Par contre, la charge administrative dans le domaine des adultes est très grande. Les cantons ont décidé que le tarif établi par le canton ou se situe l'organisation doit être accepté par les autres, et cela fonctionne bien. Mais les procédures et compétences sont différentes dans chaque canton. Les organisations membres, qui sont pour la plupart actives au niveau intercantonal, sont confrontées

à jusqu'à 18 procédures cantonales différentes !

- Les cantons ont utilisé la RPT pour limiter clairement la quantité de prestations fournies. Les organisations regrettent de ne pas avoir de marge de manoeuvre pour développer des prestations de service innovatrices.
- L'accompagnement spécifique du handicap visuel prend du temps. Dans le cadre des benchmarks cantonaux, les organisations membres apparaissent comme étant très chères.
- Les contrats de prestations dans le domaine scolaire partent du principe que les prestations ne peuvent s'adresser qu'à des enfants signalés par le canton. Cela pose la question de l'accès aux prestations pour les enfants handicapés de la vue auxquels le canton, pour diverses raisons, n'accorde pas d'aide.

Partant de ces difficultés, les organisations membres ont exprimé diverses attentes envers l'UCBA. Celles-ci comprennent l'élaboration de concepts de base concernant les frais supplémentaires liés au handicap visuel dans le domaine de l'hébergement, la défense du point de vue que les décisions d'aide concernant les enfants devraient être prises en priorité par des spécialistes, un développement de la défense des intérêts qui tienne compte de la dimension cantonale, devenue très importante, ainsi que l'amélioration de l'identification, toujours aussi peu satisfaisante, de la présence de handicap visuel chez les enfants et adultes atteints de handicap multiple.

## 2. Situation de départ

La nouvelle péréquation financière (RPT), entrée en vigueur le 1.1.2008, a entraîné une nouvelle régulation de certaines prestations centrales des assurances sociales pour les personnes handicapées et la responsabilité en a été attribuée aux cantons. Les cantons avaient au départ trois ans pour développer des concepts concernant ces tâches nouvelles pour eux dans le domaine de la prise en charge des adultes et de l'éducation spécialisée. Si les concepts n'ont pas été approuvés, les cantons doivent prolonger les financements en vigueur avant l'introduction de la RPT. A ce jour, cinq ans plus tard, 13 des 26 cantons disposent de concepts concernant l'éducation spécialisée, alors que tous les cantons en disposent pour le domaine de la prise en charge des adultes handicapés (Voir liste en annexe).

La commission UCBA de pédagogie spécialisée, avait mis à disposition des cantons des remarques et des dispositions spécifiques pour les concepts des deux tranches d'âge.

En ce qui concerne les prestations pour les enfants et les adolescents (0 à 20 ans), la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), avec „l'accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée“, a réussi à mettre en place une démarche coordonnée au niveau national. Cet accord, en vigueur depuis le 1.1.2011, a été suivi par des instruments utiles et valables de façon uniforme pour tout le pays : processus de dépistage basés sur la CIF, terminologie pour les offres de prestations, calcul de forfaits journaliers, ainsi que standards de qualité.

Dans le domaine de la prise en charge des adultes, il n'y a malheureusement pas de coordination analogue sur le plan intercantonal au niveau des contenus. Par contre, il existe pour les deux tranches d'âge la "Convention intercantonale relative aux institutions sociales" (CIIS). Celle-ci régule la reconnaissance des tarifs pour les prestations apportées à des personnes handicapées ayant leur lieu de domicile dans d'autres cantons. La CIIS a été adaptée aux exigences de la RPT dans sa version du 1.1.2008.

Les organisations membres de l'UCBA sont touchées par la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans les domaines suivants :

- Centres de consultation pour l'éducation précoce spécialisée
- Écoles pour enfants et adolescents handicapés de la vue
- Consultation ambulatoire et soutien dans les écoles

- Homes pour personnes handicapées de la vue
- Établissements pour personnes âgées et de soins s'adressant aux personnes handicapées de la vue
- Ateliers pour personnes handicapées de la vue

Les domaines de prestations suivants des organisations membres de l'UCBA ne sont pas touchés ou seulement de façon marginale :

- Bibliothèques
- Écoles de chiens-guides d'aveugles
- Centres de consultation et de réadaptation ambulatoires pour personnes atteintes de handicap visuel et de surdité
- Groupes d'entraide

Remarque : Au départ, la consultation ambulatoire pour les personnes handicapées aurait également dû être „cantonalisée“ (Service social et réadaptation). Mais lors des travaux préparatoires de la RPT, on l'a laissée sous la responsabilité de la Confédération (LAI Art. 74).

### **3. Enquête auprès de certaines organisations membres de l'UCBA**

En collaboration avec le directeur de l'UCBA, certaines organisations membres ayant probablement fait leurs propres expériences suite aux changements liés à la mise en application de la RPT ont été sélectionnées. Le 26.2.2013, les responsables de ces organisations ont reçu un courriel avec des questions et ont été informés qu'ils seraient contactés par téléphone (en allemand et en français). Il a été promis aux organisations membres qu'elles seraient informées des résultats de l'enquête sous une forme adaptée. Entre le 5 et le 21 mars 2013, les 14 organisations membres suivantes ont pu être interrogées par téléphone : ABA Genève (L. Moeri), BB Berne (S. Wittwer), Blindenheim Horw (A. Böhni), Blindenheim Basel (J. Utzinger), Asile des Aveugles/CPHV Lausanne (Y. Mottet), FRSA Monthey (F. Gay), Obvita St Gall (M. Naef), STAC Lugano (F. Greco), Stiftung Lerchenhof (U. Brunet), Stiftung Mühlehalde (M. Leemann), Tanne, Langnau a.A. (T. Wälchli), Sonnenberg Baar (T. Dietziker), Stiftung Kinder und Jugendliche, Zollikofen (C. Niederhauser), TSM Münchenstein (P. Frei).

Les questions suivantes ont été posées :

1. Quelles prestations de votre institution sont-elles actuellement financées par le canton ?
2. Quel en est le degré de financement ? (degré de financement prévu : entières du montant de la prestation / participation cantonale à la prestation, si possible en rapport avec les ordonnances/contrats en vigueur)
3. Rencontrez-vous des difficultés à faire valoir votre point de vue en tant qu'institution spécialisée ?
4. Quelles sont les prescriptions principales pour le contrôle de gestion ? Dans quelle mesure les prescriptions pour le contrôle de gestion diffèrent-elles entre les cantons ? Quelles en sont les conséquences pour votre institution ?
5. Considérez-vous qu'il soit nécessaire pour l'UCBA, en tant qu'organisation faitière, d'intervenir
  - Au niveau de la coordination entre les organisations membres ?
  - Au niveau de la politique sociale ?

Les organisations membres se sont réjouies de l'intérêt de l'UCBA à ce sujet et ont très volontiers répondu aux questions.

## 4. Résultats

### 4.1. Groupes de prestations financées par les cantons et taux de couverture

Les organisations membres de l'UCBA interrogées bénéficient d'un financement cantonal pour une ou normalement plusieurs prestations suivantes (entre parenthèses, taux de couverture, en partie évalué) :

Enfants et adolescents :

- Éducation précoce spécialisée (90 à 100%)
- Consultation ambulatoire et soutien pour l'intégration scolaire (90-100%)
- Éducation spécialisée (100%)
- Garderie (100%)
- Formation professionnelle (100%)

Adultes :

- Travail/occupation (60-100% des coûts pour l'accompagnement)
- Hébergement pour handicapés à l'âge de l'AI (42 à 96%)
- Hébergement pour handicapés à l'âge de l'AVS issus de l'AI (100%)
- Accueil journalier (jusqu'à 100%)
- Hébergement et soins pour handicapés âgés, non issus de l'AI, „handicapés tardifs“ (environ 100%)

Toutes ces prestations ont été couvertes ces dernières années par des contrats de prestations ou de service<sup>1</sup>. Quelques OM bénéficient en plus de contrats de prestations avec les communes régis par des lois sur la santé pour des prestations de soins, ainsi que pour des stages d'observation professionnelle/mesures professionnelles avec les offices cantonaux de l'AI.

Les directrices et directeurs des organisations membres interrogés sont tous d'accord sur le fait qu'ils bénéficient toujours, au vu de leurs charges, d'un très bon taux de couverture avec la nouvelle péréquation financière RPT. Là où il y a une couverture moindre, celle-ci est en général souhaitée. Exemple : certaines organisations membres décident d'introduire une nouvelle prestation qui pourra être couverte plus tard par des contrats de prestations.

D'une façon générale, ce sont les frais d'investissement qui sont difficiles à négocier avec les cantons (voir plus en avant).

### 4.2. Difficultés rencontrées

#### 4.2.1. Réglementations cantonales différentes dans le domaine des adultes

La "Convention intercantonale relative aux institutions sociales" (CIIS), signée en 2002 déjà, fait en sorte que les tarifs qui sont négociés avec le canton ou l'institution se situe sont également acceptés par les autres cantons. La CIIS a été adaptée à la nouvelle situation au 1.1.2008. Ce système fonctionne et est considéré comme valable. En ce qui concerne les enfants, la coordination s'étend aussi, grâce au concordat déjà évoqué, à certains aspects de contenu, à la terminologie utilisée, au contrôle de gestion et aux processus financiers entre les cantons. Cela n'est pas le cas dans le domaine de la prise en charge des adultes, où pratiquement seulement les tarifs sont reconnus de façon intercantonale (négociation seulement avec le canton site), les processus et les prescriptions sont cependant très différents de canton en canton. Dans le canton de Zurich (un cas particulier), les prescriptions sont même différentes à l'intérieur d'un seul et même

---

<sup>1</sup> Exceptions : La fondation Lerchenhof (Thurgovie) et le CPHV (Vaud) n'établiront de contrat qu'à partir du 1.1.2014.

canton suivant les offices.

Nous illustrons ces problèmes avec quelques exemples :

- Différences au niveau des délais et des modalités concernant la saisie, les rapports et les paiements
- Calculs des indemnités journalières selon l'année civile ou l'année comptable (c'est-à-dire 30 jours par mois)
- Selon les cantons, financement à l'avance ou rétroactif, parfois seulement l'année suivante. Ce qui crée des difficultés au niveau de la planification des liquidités et de la limitation des dépenses annuelles
- Amortissement des investissements : les cantons et parfois aussi les offices ont des prescriptions différentes concernant les amortissements des institutions. Mais les investissements dans les immeubles, des appareils, l'informatique etc. concernent en général tous les domaines de prestations (ex. L'acquisition d'un nouveau chauffage central à la Tanne doit être répartie sur différents contrats de prestation qui ont des règles d'amortissements différentes).

Les organisations membres de l'UCBA sont hautement spécialisées et proposent des prestations pour toutes les tranches d'âge. Elles prennent donc en charge des clients de différents cantons et doivent mettre en place un système de demandes, de rapports, de contrôle de gestion et de comptabilisation différent pour chaque canton mandataire. Pour une des organisations membres, cela nécessite la prise en compte de 18 systèmes cantonaux différents, d'autres parlent de 16 ou 14 cantons ! D'autres difficultés peuvent s'y ajouter lorsqu'il est nécessaire de négocier également avec les communes concernées à cause d'un besoin en soins ou de la nécessité d'organiser des transports pour handicapés.

#### 4.2.2. Le marché est limité dans le domaine des offres d'hébergement

Les cantons ont tendance à limiter les places disponibles dans les homes dans les contrats de prestations. Pour cette raison, il y a des listes d'attente et des offres innovatrices telles que les groupes d'habitation ou la différenciation des degrés d'accompagnement ne sont pas possibles. Cela limite le marché des possibilités. L'„habitation collective“ n'est pas une réelle alternative à l'hébergement privé. Les personnes concernées n'ont pas réellement le choix.

#### 4.2.3. Financement de l'accompagnement spécifique du handicap visuel

Les personnes adultes qui choisissent ou doivent choisir un mode d'hébergement collectif reçoivent de la part des organisations membres des prestations supplémentaires et spécifiques à leur handicap visuel. Celles-ci peuvent concerner les AVJ ou l'O&M. Elles peuvent concerner l'infrastructure, des pratiques spécifiques au niveau de la communication et de l'information par un personnel bien formé à cet égard, des offres de loisirs adaptées et bien d'autres choses. Ces prestations supplémentaires demandent plus de temps de la part du personnel et donc des coûts, en particulier lorsque des handicaps supplémentaires sont présents. En comparaison avec d'autres homes d'habitation ou d'autres institutions pour personnes âgées et de soins, les organisations membres encourrent des frais supplémentaires. Ces temps de traitement et les coûts supplémentaires sont de plus en plus difficiles à justifier. Le Blinden- und Behindertenzentrum Bern a calculé ce coût supplémentaire comme s'élevant à 10%. En comparaison avec les institutions non spécialisées, les organisations membres de l'UCBA apparaissent comme étant plus chères. D'autre part le financement par cas (Subjektfinanzierung) est bientôt la norme dans tous les cantons.

Ils existent des idées de prescrire médicalement les prestations spécifiques au handicap visuel et ainsi de les financer comme étant liés à une maladie. Mais les caisses maladies ne prévoient aucunement la prise en compte de ces prestations d'accompagnement.

Des cantons (comme par ex. Zurich) reconnaissent comme étant „handicapées et susceptibles de bénéficier de prestations supplémentaires“ uniquement les personnes qui perçoivent une rente AI. Ainsi ils rendent impossibles les prestations spécifiques au handicap pour toutes les personnes qui ont un emploi dans le premier marché du travail et sont en mesure de gagner leur vie (ex. Mobile, Zurich).

#### 4.2.4. Enfants avec handicap visuel non diagnostiqués ou non reconnus

Les organisations membres travaillant dans le domaine scolaire aussi sont limitées au niveau de leur développement. Les contrats de prestations cantonaux ne prévoient de droit aux prestations que pour les élèves signalés par les offices cantonaux. Ceci a d'une part pour conséquence que les décisions ne sont pas prises par des spécialistes (diagnostic spécialisé pour le handicap visuel, principe de vérification par un deuxième expert, intégration des parents), mais plutôt de façon administrative (nombre des prestations financées par le canton, épuisement des possibilités de pédagogie curative sans expertise particulière pour le handicap visuel offertes dans le canton). Le processus de diagnostic standardisé de l'éducation spécialisée risque de disparaître.

Nous savons aussi que parmi les enfants atteints de handicap mental ou multiple, il y a beaucoup d'enfants atteints de handicap visuel (jusqu'à 40%). Ceux-ci ne peuvent cependant pas être diagnostiqués à cause du financement par cas (Subjektfinanzierung) dans leur institution et ne peuvent donc pas recevoir le soutien spécifique dont ils auraient besoin.

#### 4.2.5. Définitions différentes de l'intégration à l'école publique

Les cantons ont des positions partiellement différentes et encore fluctuantes en ce qui concerne l'intégration des élèves handicapés de la vue à l'école publique. Pour les organisations membres la situation est imprévisible. Ceci d'une part en ce qui concerne la planification annuelle des classes pour les écoles spécialisées, et d'autre part à cause des critères au niveau des effectifs permettant de garantir l'existence des écoles spécialisées. Le besoin de clarifier les choses à ce niveau est manifeste dans les cas où différents cantons avec des politiques d'intégration différentes sont engagés dans la gestion (Trägerschaft) de l'organisation (ex. TSM Münchenstein).

### 4.3. Nécessité pour l'UCBA d'intervenir (du point de vue des organisations membres)

- Nous avons peu de concepts de base permettant d'expliquer et de quantifier les frais supplémentaires liés au handicap visuel dans l'accompagnement et l'animation.
- Les décisions concernant les prestations pédagogiques spécifiques liées au handicap visuel pour les enfants devraient être du ressort de spécialistes. L'UCBA devrait défendre ce point de vue.
- La défense institutionnelle des intérêts devrait se faire non seulement au niveau fédéral, mais également au niveau cantonal. Toutes les associations faitières ont ce problème, une concertation sur la façon d'agir est nécessaire (DOK, Insos, Insieme, etc.)
- Les personnes atteintes de handicap multiple et de la vue qui sont suivies principalement à cause de leur handicap mental (handicap premier) ont besoin d'un soutien particulier spécifique au handicap visuel au niveau scolaire et postscolaire.

## 5. Annexes

### 5.1. Liens concernant les documents de la RPT

Aperçu des concepts dans le domaine de la prise en charge des adultes :  
<http://sodk.ch/fr/qui-est-la-cdas/plateforme-dinformation-rpt/cantons/franz-titel/>

Aperçu des concepts dans le domaine de la pédagogie spécialisée :  
<http://www.szh.ch/de/Plateforme-dinformation-pour-la-pdagogie-spcialise-en-Suisse/Droit-RPT/Concepts-cantonaux/page33820.aspx?newsid=>

Accord intercantonal sur la pédagogie spécialisée :  
<http://www.szh.ch/de/Plateforme-dinformation-pour-la-pdagogie-spcialise-en-Suisse/Droit-RPT/Collaboration-intercantonale/page33818.aspx?newsid=>

Recommandations de l'UCBA pour la mise en place de la RPT : Téléchargement „RPT“ à partir de <http://www.szb.ch/fr/nos-prestations/organisation-faitiere/la-defense-des-interets-des-organisations-typhlophiles-suisses.html>

Convention intercantonale relative aux institutions sociales de la CDAS :  
Allemand : IVSE  
[http://sodk.ch/fileadmin/user\\_upload/Fachbereiche/Behindertenpolitik/IVSE/Vereinbarung\\_IVSE\\_nach\\_Anpassung\\_an\\_die\\_NFA\\_d.pdf](http://sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Behindertenpolitik/IVSE/Vereinbarung_IVSE_nach_Anpassung_an_die_NFA_d.pdf)  
Français : CIIS  
[http://sodk.ch/fileadmin/user\\_upload/Fachbereiche/Behindertenpolitik/IVSE/Vereinbarung\\_IVSE\\_nach\\_Anpassung\\_an\\_die\\_NFA\\_f.pdf](http://sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Behindertenpolitik/IVSE/Vereinbarung_IVSE_nach_Anpassung_an_die_NFA_f.pdf)

## 5.2. Concepts approuvés par la Confédération :

(mars 2013, sous réserve) :

	Enf&ados	Adultes
AG		oui
AR		oui
AI		oui
BE		oui
BL	oui	oui
BS	oui	oui
FR		oui
GE		oui
GL	oui	oui

	Enf&ados	Adultes
GR	oui	oui
JU		oui
LU	oui	oui
NE		oui
NW	oui	oui
OW	oui	oui
SG		oui
SH	oui	oui
SO		oui

	Enf&ados	Adultes
SZ	oui	oui
TG	oui	oui
TI		oui
UR	oui	oui
VD		oui
VS		oui
ZH	oui	oui
ZG	oui	oui
	13/26	26/26