

# Rapport final du SG CDAS

## sur le projet « Avenir de la CIIS »

**2 février 2015\***

### Sommaire

1.	Contexte .....	2
2.	Déroulement du projet.....	2
2.1	1 <sup>ère</sup> étape: évaluation de la mise en oeuvre de la CIIS .....	2
2.2	2 <sup>ème</sup> étape : évaluation des besoins d'adaptation de la CIIS au regard des plans stratégiques cantonaux .....	2
2.3	3 <sup>ème</sup> étape: besoins d'adaptation de la CIIS au regard des deux premières étapes .....	2
2.4	Rapports publiés .....	3
3.	Décisions et mise en oeuvre.....	3
3.1	Questions de fond réglées .....	3
3.2	Questions de fonds en cours de traitement .....	4
3.3	Questions administratives réglées .....	5
4.	Défis .....	6
5.	Bilan .....	6

## 1. Contexte

La convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS) du 13 décembre 2002, a pour objectif de permettre aux personnes ayant des besoins spécifiques en matière de soins et d'encadrement, de séjourner dans des institutions sociales situées hors de leur canton de domicile. Depuis le début de l'année 2009, tous les cantons en font partie, ainsi que la principauté du Liechtenstein. Tous adhèrent aux domaines A et B, 19 cantons au domaine C et à l'exception du canton d'Appenzell Rhodes intérieures, tous les cantons et le LI sont signataires pour le domaine D.

Le projet « Avenir de la CIIS » a pour but d'évaluer la CIIS, puis d'optimiser son règlement si nécessaire, en fonction des besoins identifiés.

Le Comité CDAS a approuvé le 18 juin 2009 le projet global en trois étapes.

## 2. Déroulement du projet

### 2.1 1<sup>ère</sup> étape: évaluation de la mise en oeuvre de la CIIS

Il s'agissait dans un premier temps d'identifier les difficultés relatives à la mise en oeuvre de la CIIS, ainsi que leurs causes, puis de formuler des recommandations en conséquence. Mandaté par la CDAS, le bureau Ecoplan/Kurt Moll a remis son rapport final intitulé „Evaluation de la CIIS“, le 19 janvier 2010. Le Comité CDAS s'est prononcé le 26 mars 2010 sur les différentes recommandations d'Ecoplan/Kurt Moll.

### 2.2 2<sup>ème</sup> étape : évaluation des besoins d'adaptation de la CIIS au regard des plans stratégiques cantonaux

L'objectif de la deuxième étape consistait à évaluer les besoins d'adaptation de la CIIS, sur la base des plans stratégiques cantonaux. A cette fin, le bureau Ecoplan/Kurt Moll a analysé les recoupements et les liens entre la CIIS et les plans cantonaux, puis formulé des recommandations pour l'optimisation de la CIIS. Le rapport final intitulé „Interfaces entre les plans stratégiques cantonaux et la Convention intercantonale relative aux institutions sociales“ du 7 février 2011, a été donné en consultation auprès des services cantonaux de l'action sociale concernés. Le Comité CDAS a pris connaissance du rapport final et des résultats de la consultation, puis a fait connaître le 23 juin 2011, ses décisions au sujet des recommandations d'Ecoplan/Kurt Moll.

### 2.3 3<sup>ème</sup> étape: besoins d'adaptation de la CIIS au regard des deux premières étapes

Le rapport "Avenir de la CIIS (3<sup>ème</sup> étape)" du 26 janvier 2012 s'est penché sur la question de savoir quelles adaptations pouvaient être envisagées dans la réglementation CIIS et à quels niveaux. Il aborde en parallèle de nouveaux champs d'action, notamment la question de l'élargissement de la CIIS - soit la création de nouveaux domaines pour l'organisation de placement familial, les structures d'accueil pour femmes et les écoles hospitalières - les critères régissant les compétences concernant les ateliers et le principe du séjour pour le financement de l'école ordinaire ou spécialisée.

Les organes de la CIIS ont décidé de renoncer, pour le moment, à amender la convention CIIS et à l'étendre à d'autres domaines (décisions 3<sup>ème</sup> étape). Sur mandat du Comité, la réglementation de la CIIS a été adaptée depuis; de nouvelles règles ont été édictées et approuvées par les organes de la CIIS compétents.

## 2.4 Rapports publiés

Chaque étape a fait l'objet d'un rapport, publié sur le site Internet de la CDAS:

- Ecoplan: *Evaluation de la CIIS*. Rapport final du 19 janvier 2010.
- Ecoplan: *Interfaces entre les plans stratégiques cantonaux et la CIIS. Besoins d'adaptation de la CIIS dans le but d'optimiser l'intégration des personnes invalides*. Rapport final du 7 février 2011.
- SG CDAS: *Avenir de la CIIS (3<sup>ème</sup> étape) : Rapport et propositions pour la suite des opérations*. Rapport du 26 janvier 2012.

## 3. Décisions et mise en œuvre

Le Comité CDAS a pris 33 décisions au cours de trois étapes.

Cinq décisions portaient sur des questions dont le Comité ou la Conférence de la convention CIIS renonçaient expressément à poursuivre l'examen (par ex. élargissement de la CIIS à de nouveaux domaines). Sept décisions se référaient à des prises de positions en cours d'examen.

Il en résultait 21 mandats, dont 16 portaient sur des questions de fond et 5 concernaient des aspects administratifs (par ex. site Internet et base de données CIIS). 16 de ces mandats sont terminés et 5 sont en cours de traitement.

### 3.1 Questions de fond réglées

De 2010 à 2014, les questions suivantes ont été réglées :

- Concernant les problèmes de paiement lors du règlement des factures d'une institution, la CSOL CIIS a publié la « 2<sup>ème</sup> aide à l'interprétation du 9 septembre 2011: problèmes de paiement en cas de recouvrement (Art. 25 CIIS) », approuvée par le Comité.
- L'ajout d'une règle dans la « directive CIIS COCOAN », pour sanctionner l'annonce tardive des montants forfaitaires pour l'année suivante, n'entre pas en considération. La CSOL CIIS a publié à la place la « 3<sup>ème</sup> aide à l'interprétation: annonce de la compensation des coûts et mise à disposition des montants forfaitaires » approuvée par le Comité en décembre 2011. Ce texte précise et commente la question de l'annonce tardive des montants forfaitaires. Il indique aussi comment les listes doivent être transmises aux autres offices de liaison CIIS.
- La possibilité d'appliquer une compensation échelonnée des coûts a été inscrite par le Comité dans la « directive CIIS-COCOAN », en décembre 2011.
- La CSOL CIIS a publié une liste des diplômes reconnus pour le personnel spécialisé dans le domaine B, approuvée par le Comité en décembre 2011, ajoutée en annexe à la « 1<sup>ère</sup> aide à l'interprétation sur les exigences de qualité concernant le personnel d'institutions pour personnes invalides adultes ».
- Le « Document de travail de la CDAS sur la politique en faveur des personnes handicapées » de septembre 2013, approuvé par le Comité CDAS, traite des questions d'interférences et de la problématique des passages à d'autres domaines de la sécurité sociale.

- La répartition des tâches et des compétences entre les organes de la CIIS, a fait l'objet d'une réglementation complète. Une nouvelle réglementation d'organisation de la CIIS a été édictée par la Conférence de la convention CIIS en juin 2013.
- Afin de faciliter le règlement des différends entre les cantons, le Comité a formulé en mars 2013 une « recommandation en matière de règlement des différends relatifs à la CIIS ». La Conférence de la convention CIIS a pris connaissance de cette recommandation et approuvé sa proposition concernant la prise en charge des frais provisoire. La recommandation comprend deux annexes concernant la procédure informelle de médiation et la procédure d'arbitrage, impliquant le SG CDAS.
- La CSOL CIIS a décidé que l'élaboration d'une recommandation pour accélérer la procédure GPCF n'entrait pas en considération. Au lieu d'une recommandation, elle a rédigé un guide pratique GPCF, qui sert à orienter les offices de liaison CIIS et peut contribuer à accélérer le traitement des demandes de GPCF. Ce guide pratique pour la procédure GPCF a été approuvé par la CSOL CIIS en avril 2014 et envoyé à tous les offices de liaison CIIS.
- Lors de la 1<sup>ère</sup> étape, Ecoplan a émis une recommandation pour prôner la transparence en matière de financement de la compensation des coûts et autoriser les institutions à constituer un capital. Le Comité CDAS a repoussé l'examen de ces deux recommandations à la 3<sup>ème</sup> étape. Mais dans la mesure où la réforme du système de financement était difficile à anticiper dans de nombreux cantons, l'examen de ces deux recommandations n'a pas été approfondi dans le rapport de janvier 2012, portant sur la 3<sup>ème</sup> étape.
- En août 2012, la Conférence de la convention CIIS a rejeté l'idée d'élargir la CIIS à un nouveau domaine « organisation de placement familial ». La consultation concernant la question de la soumission de prestations dans le domaine du placement dans des familles d'accueil conformément à l'art. 20a OPE (conseil, médiation, conseil des parents, mais également responsabilité des parents, des homes et des familles d'accueil) a montré qu'à l'avenir aucune prestation de ce genre ne doit être soumise à la CIIS et que les institutions déjà reconnues sont à biffer de la liste CIIS. En tenant compte de ces résultats de consultation, le 18 décembre 2014 le Comité a approuvé la modification de la « recommandation à la soumission » et a ajouté une proposition de compromis à sa décision, c'est-à-dire une phase transitoire de deux ans pour biffer ces institutions de la liste.

### 3.2 Questions de fonds en cours de traitement

En février 2015, les questions suivantes étaient encore en cours de traitement:

- Il est prévu que le Comité, respectivement l'assemblée plénière de la CDAS adopte en 2015 une recommandation relative aux exigences minimales de qualité dans les institutions au sens de la LIPPI. Les « Directives-cadre CIIS relatives aux exigences de qualité » dans ce domaine, devront ensuite être adaptées en intégrant ces recommandations.
- La Conférence de la convention CIIS a rejeté en août 2012 l'idée d'élargir la CIIS au domaine des « écoles hospitalières ». La Conférence des directeurs de l'instruction publique (CDIP) a cependant adressé une demande en décembre 2012, pour que l'offre en matière de formation fournie par les écoles hospitalières soit au moins soumise à la CIIS. En accord avec la CDAS, un groupe de travail s'est constitué pour examiner la problématique des « écoles hospitalières ». La CDIP a lancé un sondage à cet effet, auprès des écoles hospitalières et des départements de l'instruction publique. La CDIP décidera de la marche à suivre au premier trimestre 2015.

- La question de la distinction entre offres résidentielles et ambulatoires concerne principalement le domaine B. Dans les principes de la CDAS relatifs à la politique en faveur des personnes handicapées de juin 2013, figure l'objectif selon lequel les personnes en situation de handicap doivent pouvoir choisir, dans la mesure du possible, entre différentes offres de logement. Le principe de l'encadrement à domicile plutôt qu'en institution n'est pas seulement important pour la CIIS. Lors de l'atelier national sur la politique en faveur des personnes handicapées en octobre 2014, on a proposé que la CDAS instaure un groupe de travail à cet effet.
- L'élaboration de propositions pour la réglementation des jours d'absence dans le domaine B, s'est avérée plus difficile que prévu. On examine actuellement, sous la direction de la CSOL CIIS, si l'on peut atteindre une uniformisation des réglementations cantonales ou une réglementation intercantonale avec une recommandation du Comité.

### 3.3 Questions administratives réglées

Toutes les questions administratives ont été réglées :

- Le flux d'informations a été amélioré d'une manière générale. Le site Internet de la CIIS a été restructuré. La CSOL CIIS a approuvé les réponses apportées aux questions fréquentes (FAQ), qui ont été publiées sur le site Internet de la CIIS. Elle a rédigé des guides pratiques à l'intention des offices de liaison, ainsi que des aides à l'interprétation. Le SG CDAS est en train de remanier la mise en page de toute la réglementation CIIS (convention, règlement, directives, recommandations).
- Les trois formulaires GPCF pour les domaines A/D, B et C, ont été adaptés par la CSOL CIIS. Une nouvelle adaptation est prévue pour l'été 2015.
- La base de données CIIS a été optimisée dans le cadre de la solution informatique existante. Des manuels d'instruction ont été produits pour aider les offices de liaison à effectuer les mutations dans la base de données. Suivant la décision de la CSOL CIIS, les offices de liaison doivent désormais procéder chaque année au 31 janvier à une mise à jour de l'ensemble des données. Il n'est toujours pas possible d'établir un véritable rapport statistique, dans la mesure où les données concernant les offres introduites dans la base de données CIIS, sont inégalement détaillées.
- Le SG CDAS s'est engagé auprès de l'OFJ afin de régler dans l'OPE les questions relatives aux services proposés dans le cadre du placement familial (« OPF »). Le Conseil fédéral a adopté une nouvelle règle, notamment une déclaration obligatoire pour ce type d'offre, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014.
- Il n'a pas été possible de fournir une information régulière sur l'harmonisation de l'offre des institutions dans les autres régions. Les CR CIIS ne traitent que rarement de l'harmonisation de l'offre lors de leurs séances. Les décisions concrètes des CR au sujet de l'harmonisation de l'offre dans leur région, ne sont par conséquent parvenues au SG CDAS que de manière ponctuelle.

#### 4. Défis

En raison des différents modèles cantonaux de financement d'institutions, du développement de nouvelles offres de logement et d'encadrement en dehors des institutions et de la pression économique dans les cantons, la CIIS est confrontée à de grands défis, dont voici deux en particulier :

Le rapport établi par econcept sur mandat de la CDAS « LIPPI : état des lieux de la mise en œuvre et effets mesurés dans les cantons » de mai 2013, a mis en évidence le fait que le financement de l'offre représente un grand défi, également sur le plan intercantonal. On peut partir du principe que les conflits entre les cantons au sujet des compétences augmentent, notamment dans le domaine A (en particulier pour les institutions pour enfants et les foyers), en raison des questions concernant l'interprétation des articles 23 et 25 du CC (domicile civil des mineurs). Un groupe de travail instauré par le SG CDAS évalue actuellement des solutions envisageables pour le domaine A. Cet exemple montre bien que les organes de la CIIS doivent tenir compte des changements de bases légales (par ex. CC. en ce qui concerne l'autorité parentale conjointe) ou de l'évolution de la société (par ex. taux de divorce plus élevé), pour que la CIIS puisse continuer d'être appliquée dans l'intérêt des cantons et des personnes placées hors canton. Les cantons où sont implantées les institutions du domaine A, ne devraient pas supporter les coûts supplémentaires, s'ils accueillent dans leurs établissements des enfants et des adolescents d'autres cantons.

La CIIS ne prévoit aucune possibilité de sanction en cas de non-respect des dispositions de la CIIS, ni non plus de délais de réalisation. L'accord-cadre ACI spécifie bien des voies de droit, mais qui sont rarement saisies dans la pratique. La CIIS en vigueur repose sur le principe de la bonne foi et de la loyauté entre les cantons. Or cette confiance serait entamée s'il s'avérait que l'un des partenaires contrevient à la réglementation CIIS ou ne respecte pas son mode de collaboration basé sur le consensus. C'est donc un défi permanent pour la CIIS de fonctionner en pratique, en l'absence de toute possibilité de sanctionner les écarts. Certains cantons critiquent ce fait et exigent une révision totale de la CIIS.

#### 5. Bilan

Le SG CDAS conclut que les buts du projet « Avenir de la CIIS », lancé par le Comité CDAS en 2009, sont aujourd'hui atteints. L'ensemble des problématiques ont été analysées, de nombreuses solutions ont été proposées, des mesures ont été introduites par le Comité et mises en œuvre par la CSOL CIIS et le SG CDAS.