

Interfaces entre les plans stratégiques cantonaux et la Convention intercantonale relative aux institutions sociales

Besoins d'adaptation de la CIIS en vue d'optimiser l'intégration des personnes invalides

Rapport final

7.2.2011

sur mandat de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)

ECOPLAN

Recherche et conseil dans
l'économie et la politique

CH - 3005 Berne, Thunstrasse 22
CH - 6460 Altdorf, Case postale

www.ecoplan.ch
info@ecoplan.ch

kurt moll

étude d'avocats.
conduite de projets

CH – 3005 Berne, Erlenweg 34

www.kurtmoll.ch
mail@kurtmoll.ch

Impressum

Forme recommandée pour les citations

Auteur: Ecoplan / Kurt Moll
Titre: Interfaces entre les plans stratégiques cantonaux et la Convention intercantonale relative aux institutions sociales
Sous-titre: Besoins d'adaptation de la CIIS en vue d'optimiser l'intégration des personnes invalides
Mandant: Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)
Lieu: Berne
Année: 2011

Equipe de projet Ecoplan / Kurt Moll

Hans-Jakob Boesch
Christof Rissi
Kurt Moll
Heini Sommer

Personnes de contact SG CDAS

Margrith Hanselmann (CDAS)
Thomas Schuler (CDAS)

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
CH - 3005 Berne
Tél. +41 31 356 61 61
Fax +41 31 356 61 60
bern@ecoplan.ch

Case postale
CH - 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
CH - 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 | 3 |
| | Résumé | 4 |
| | Vue d'ensemble des recommandations des deux projets partiels..... | 10 |
| 1 | Introduction | 15 |
| 2 | Interfaces théoriques entre la CIIS et la LIPPI..... | 18 |
| 3 | Analyse des plans stratégiques cantonaux | 27 |
| 4 | Recommandations | 46 |
| | Références bibliographiques..... | 58 |

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| Table des matières | 2 |
| Liste des abréviations | 3 |
| Résumé | 4 |
| Vue d'ensemble des recommandations des deux projets partiels | 10 |
| 1 Introduction | 15 |
| 1.1 Problématique et objectif de l'analyse | 15 |
| 1.2 Méthodologie | 16 |
| 2 Interfaces théoriques entre la CIIS et la LIPPI | 18 |
| 2.1 La politique en faveur des personnes handicapées: un domaine d'application commun à la CIIS et à la LIPPI | 18 |
| 2.2 Identification des interfaces théoriques existant entre la CIIS et la LIPPI | 21 |
| 3 Analyse des plans stratégiques cantonaux | 27 |
| 3.1 Remarques préliminaires sur l'analyse | 27 |
| 3.2 Analyse des plans stratégiques cantonaux – Vue d'ensemble..... | 28 |
| 3.3 Gros plan sur les différentes interfaces | 32 |
| 3.3.1 Harmonisation de l'offre | 32 |
| 3.3.2 Comptabilité analytique..... | 35 |
| 3.3.3 Compensation des coûts..... | 36 |
| 3.3.4 Participation aux frais..... | 38 |
| 3.3.5 Soumission à la CIIS | 39 |
| 3.3.6 Personnel spécialisé | 40 |
| 3.3.7 Contrôle des exigences de qualité | 41 |
| 3.3.8 Procédure de règlement des différends..... | 42 |
| 3.3.9 Autres thèmes abordés | 42 |
| 4 Recommandations | 46 |
| 4.1 Remarques préliminaires | 46 |
| 4.2 Recommandations formulées à partir des besoins d'adaptation constatés et des champs d'action possibles | 47 |
| 4.2.1 Recommandations hautement prioritaires | 47 |
| 4.2.2 Recommandations secondaires..... | 52 |
| 4.2.3 Recommandations concernant des problèmes non prioritaires ou pour lesquels il n'existe pas de solution au sein de la CIIS | 55 |
| 4.3 Vue d'ensemble des recommandations | 57 |
| Références bibliographiques | 58 |

Liste des abréviations

| | |
|----------------|--|
| ACI | Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges |
| ARBA | Analyse des ressources et besoin d'aide |
| CC | Conférence de la convention CIIS |
| CDAS | Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales |
| CIIS | Convention intercantonale relative aux institutions sociales |
| CSOL CIIS | Conférence suisse des offices de liaison CIIS |
| CURAVIVA | Association des homes et institutions sociales suisses |
| EFEBA | Evaluation fribourgeoise en besoin d'accompagnement |
| GBM | Gestaltung der Betreuung für Menschen mit Behinderungen |
| GPCF | Garantie de prise en charge des frais |
| GRAS | Groupement des services d'action et d'aide sociale des cantons romands, de Berne et du Tessin |
| IBB | Individueller Betreuungsbedarf |
| LAI | Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (RS 831.20) |
| LIPPI | Loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (RS 831.26) |
| OFAS | Office fédéral des assurances sociales |
| RPT | Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons |
| SMQ | Système de management de la qualité |
| Swiss GAAP FER | Recommandations relatives à l'établissement des comptes des organisations sociales d'utilité publique à but non lucratif |

Résumé

a) Contexte et problématique

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre les cantons et la Confédération (RPT) et l'entrée en vigueur en 2008 de la loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI) ont bouleversé la politique suisse en faveur des personnes handicapées: les adultes ayant des besoins spécifiques en matière d'encadrement sont désormais placés sous la seule responsabilité des cantons. Ces derniers ont, dans l'intervalle, soumis au Conseil fédéral des «plans stratégiques» qui donnent un aperçu de la politique qu'ils mèneront à l'avenir dans ce domaine.

Il existe de nombreuses interfaces entre les plans stratégiques cantonaux et la CIIS qui sont décrites en détail dans le chap. 2 (p. 18 et ss.). Il existe également un lien indirect entre ces plans et la convention: en fonction du degré de mise en œuvre des plans stratégiques, le nombre de personnes invalides placées en dehors de leur canton de domicile sera plus ou moins élevé et l'application de la CIIS prendra une dimension plus ou moins importante; plus la convention produira des effets bénéfiques, plus les cantons pourront s'en remettre à l'offre de leurs voisins lorsqu'ils voudront intégrer des personnes handicapées. Le but de la LIPPI, qui est de promouvoir l'intégration des personnes invalides, dépend donc de l'interaction entre les plans stratégiques et la CIIS.

Mais les plans stratégiques cantonaux sont-ils compatibles avec la CIIS? La présente étude vise à identifier et à décrire **les interfaces et les liens existant entre la CIIS et ces plans** en se fondant sur les plans qui ont reçu l'approbation du Conseil fédéral. A partir de là, il faudra déterminer dans quelle mesure il convient d'adapter les bases légales et les instruments de la CIIS pour que l'interaction entre la politique cantonale visant à promouvoir l'intégration des personnes invalides et la CIIS fonctionne de manière optimale, atteignant ainsi l'objectif commun qu'est l'intégration des personnes invalides.

b) Résultats de l'analyse des interfaces

Dans le tableau ci-dessous sont présentés les résultats de l'analyse des 19 plans stratégiques qui étaient disponibles au moment de l'analyse. Les quatre conférences régionales de la CIIS sont représentées par les cantons ayant remis leur plan, ce qui permet d'avoir un aperçu complet et de partir du principe que toutes les tendances importantes qui se dessinent dans les régions peuvent être prises en compte.

Tableau R-1: Résultats de l'analyse des plans stratégiques cantonaux – récapitulatif

| Interface | Analyse des interfaces au regard du fonctionnement de la CIIS | | |
|---------------------------------|--|---|---|
| | Réglementation conforme à la CIIS | Réglementation allant au-delà de celle prévue par la CIIS | Réglementation dérogeant aux dispositions de la CIIS |
| Harmonisation de l'offre | Harmonisation régionale de la méthode relative au recensement, à l'analyse et à la planification des besoins; procédure de communication au niveau régional. <i>Suisse latine (FR, GE, JU, VD, VS, TI)</i> | Harmonisation régionale de la méthode relative au recensement, à l'analyse et à la planification des besoins; harmonisation régionale effective de l'offre (la décision définitive appartient au canton) <i>Suisse orientale (AI, AR, GL, GR, SG, SH, TG, ZH); Suisse centrale (OW, ZG)</i> | Pas d'harmonisation régionale de la méthode, pas de procédure de communication institutionnalisée avec les cantons de la région, pas d'harmonisation régionale de l'offre. <i>AG, BL/BS, SO</i> |
| Comptabilité analytique | Comptabilité analytique selon CURAVIVA (ou CIIS), avec parfois des différences entre les cantons. <i>AG, BL/BS, SO, Suisse orientale (AI, AR, GL, GR, SG, SH, TG, ZH), Suisse centrale (OW, ZG)</i> | Harmonisation régionale de la comptabilité analytique selon CURAVIVA (ou CIIS). <i>Suisse latine (FR, GE, JU, VD, VS, TI)</i> | Tenue d'une comptabilité analytique ayant des standards différents de ceux de CURAVIVA (ou de la CIIS). <i>Aucun</i> |
| Compensation des coûts | La compensation des coûts se fait sur la base des coûts moyens par unité finale d'imputation et par établissement. <i>Région Suisse centrale (OW, ZG)</i> La gestion des bénéfices/pertes et des investissements est conforme aux exigences de la CIIS dans tous les cantons. | La compensation des coûts se fait sur la base des coûts moyens par unité finale d'imputation et par établissement. Les unités finales d'imputation et les unités de calcul sont davantage différenciées et parfois harmonisées au niveau régional. <i>AG, BL/BS, SO, Suisse orientale (AI, AR, GL, GR, SG, SH, TG, ZH), Suisse latine (FR, GE, JU, VD, VS, TI)</i> | La compensation des coûts ne se fait pas sur la base des coûts moyens par unité finale d'imputation d'un établissement mais, p. ex., sur la base d'un tarif unique valable pour l'ensemble du canton. <i>Aucun</i> |
| Participation aux frais | Les frais de séjour des personnes placées en dehors de leur canton de domicile sont pris en charge conformément à la CIIS; la participation aux frais des bénéficiaires de prestations est conforme aux exigences de la CIIS. <i>AG, BL/BS, OW, SO, Suisse orientale (AI, AR, GL, GR, SG, SH, TG, ZH)</i> | La collaboration financière va au-delà d'une simple prise en charge des frais de séjour des personnes placées en dehors de leur canton de domicile telle que prévue par la CIIS, p. ex. financement commun d'institutions à vocation intercantonale. La participation aux frais des bénéficiaires est conforme aux exigences de la CIIS. <i>ZG, Suisse latine (FR, GE, JU, VD, VS, TI)</i> | La prise en charge des frais de séjour des personnes placées en dehors de leur canton de domicile se fait conformément à des règles de calcul établies par le canton lui-même; les bénéficiaires de prestations ne participent pas aux frais. <i>Aucun</i> |

| Interface | Analyse des interfaces au regard du fonctionnement de la CIIS | | |
|--|--|--|---|
| | Réglementation conforme à la CIIS | Réglementation allant au-delà de celle prévue par la CIIS | Réglementation dérogeant aux dispositions de la CIIS |
| Soumission à la CIIS | Les conditions de reconnaissance des institutions sont calquées sur celles prévues par la LIP-PI/CIIS. <i>AG, BL/BS, SO, Suisse orientale (AI, AR, GL, GR, SG, SH, TG, ZH), Suisse centrale (OW, ZG)</i> | Les conditions de reconnaissance des institutions sont calquées sur celles prévues par la LIP-PI/CIIS; le catalogue de prestations est harmonisé au niveau régional. <i>Suisse latine (FR, GE, JU, VD, VS, TI)</i> | Les conditions de reconnaissance des institutions ne sont pas calquées sur celles prévues par la LIPPI/CIIS. <i>Aucun</i> |
| Personnel spécialisé | Au moins la moitié du personnel au bénéfice d'une formation spécialisée dans tous les domaines; le personnel en formation entre dans ce quota. <i>AG, BL/BS, GE, JU, SO, VD, Suisse centrale (OW, ZG)</i> | Réglementation plus précise en ce qui concerne le personnel spécialisé, p. ex. énumération des diplômes reconnus. <i>VS, Suisse orientale (AI, AR, GL, GR, SG, SH, TG, ZH)</i> | Quota plus ou moins important de personnel spécialisé admis. <i>FR</i> |
| Contrôle des exigences de qualité | Le respect des exigences de qualité fixées par la CIIS est régulièrement contrôlé. <i>BL/BS, FR, JU</i> | Le respect des exigences de qualité fixées par la CIIS est régulièrement contrôlé, l'instauration d'un SMQ est également préconisée (souvent OFAS/AI 2000 et certification externe). <i>AG, GE, JU, SO, VD, VS, Suisse orientale (AI, AR, GL, GR, SG, SH, TG, ZH), Suisse centrale (OW, ZG)</i> | Les exigences de qualité diffèrent de celles fixées par la CIIS. Leur respect n'est pas contrôlé comme demandé. <i>Aucun</i> |
| Procédure de règlement des différends | Les procédures cantonales de règlement des différends et la procédure de règlement des différends prévue par la CIIS sont des procédures parallèles qui portent sur des situations différentes. | | |

Analyse de passages et de délimitations entre domaines

| | | | |
|---|---|--|--|
| Prestations résidentielles vs prestations ambulatoires | Seules les prestations fournies par des institutions reconnues par la CIIS peuvent être remboursées par le biais de la convention; prestations ambulatoires régies uniquement par une réglementation cantonale. <i>AG, SO, Suisse orientale (AI, AR, GL, GR, SG, SH, TG, ZH), Suisse centrale (OW, ZG)</i> | Les prestations ambulatoires fournies par les institutions reconnues par la CIIS sont reconnues par tous les cantons de la région et peuvent être compensées. <i>Suisse latine (FR, GE, JU, VD, VS, TI)</i> | La fourniture de prestations n'est pas principalement liée au fait qu'une institution soit reconnue. <i>BL/BS</i> |
| Passage du domaine des | Pas de réglementation en la matière (faille dans le système). | Une réglementation cantonale en la matière a été élaborée ou est en cours d'élaboration. Il n'est | |

| Interface | Analyse des interfaces au regard du fonctionnement de la CIIS | | |
|---|---|---|--|
| | Réglementation conforme à la CIIS | Réglementation allant au-delà de celle prévue par la CIIS | Réglementation dérogeant aux dispositions de la CIIS |
| adolescents à celui des adultes | <i>BL/BS, FR, GE, JU, OW, VS</i> | pas certain que les placements extracantonaux puissent s'effectuer sans difficultés. <i>AG, AI, AR, GL, GR, SG, SH, SO, TG, VD, ZG, ZH</i> | <i>Aucun</i> |
| Passage à la prévoyance vieillesse | Pas de réglementation en la matière (faille dans le système). <i>AG, BL/BS, FR, GE, JU, VD, VS</i> | Une réglementation cantonale en la matière a été élaborée ou est en cours d'élaboration. Il n'est pas certain que les placements extracantonaux puissent s'effectuer sans difficultés. <i>AI, AR, GL, GR, OW, SG, SH, SO, TG, ZG, ZH</i> | <i>Aucun</i> |

L'évaluation de la CIIS¹ a d'ores et déjà montré que la CIIS fonctionne bien dans l'ensemble et qu'elle fait ses preuves en tant qu'instrument permettant de garantir la mobilité intercantonale des personnes ayant des besoins spécifiques en matière d'encadrement. L'analyse des plans stratégiques cantonaux permet de tirer les mêmes conclusions en ce qui concerne le domaine B de la CIIS: la convention continuera de bien fonctionner dans l'ensemble même une fois que ces plans seront mis en œuvre. En ce sens, on peut dire qu'il n'y a guère d'urgence: la CIIS n'a pas besoin, dans l'immédiat, de faire l'objet de modifications techniques pour conserver sa fonctionnalité.

Il existe toutefois plusieurs champs d'action qui devraient être traités par la CIIS. Il s'agit en particulier que la convention tienne compte des développements survenus dans les cantons, condition sine qua none pour que la CIIS reste un instrument utile. L'opportunité est ainsi également offerte de développer la convention afin qu'elle devienne un instrument de coordination de la politique en faveur des personnes handicapées, ce qui pourrait s'avérer judicieux compte tenu du renforcement de la collaboration entre les cantons des différentes régions. La manière dont il faut appréhender ces champs d'action et l'étendue des modifications à apporter à la CIIS dépendront cependant en fin de compte aussi de la volonté des cantons de faire avancer activement le développement de la CIIS. Si le statu quo est maintenu, il se peut que la CIIS freine le développement des politiques cantonales en faveur des personnes handicapées du fait de ses dispositions obsolètes.

¹ Ecoplan/Kurt Moll (2010), Evaluation de la Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS).

c) Recommandations

Les recommandations de l'équipe de projet Ecoplan / Kurt Moll résumées dans le tableau R-2 ont été formulées et classées par ordre d'importance à partir de l'analyse détaillée des plans stratégiques cantonaux et de leurs interfaces avec la CIIS. Les observations faites pour chacune des interfaces ont parfois permis de dégager des domaines qui ont fait l'objet d'une recommandation spécifique.

Tableau R-2: Vue d'ensemble des recommandations formulées à partir de l'analyse des plans stratégiques cantonaux

| Recommandation | Résumé |
|--|--|
| | Priorité 1 |
| Tarifs échelonnés | On tend vers un échelonnement des tarifs dans de nombreux cantons. Cet échelonnement n'est pas exclu par le concordat CIIS mais n'est pas non plus prévu par les directives CIIS sur la compensation des coûts et la comptabilité analytique. Ces directives doivent donc être adaptées afin de permettre l'application de tarifs échelonnés et de la réglementer: ce type de tarifs devra être explicitement mentionné et le nombre maximal de classes de tarif autorisé fixé. Par ailleurs, les modifications nécessaires devront être apportées aux dispositions sur la GPCF. |
| Prestations ambulatoires | Dans le domaine B, les prestations seront à l'avenir de plus en plus souvent fournies en ambulatoire. C'est pourquoi le champ d'application de la CIIS devrait être étendu à ce type de prestations et les travaux (préalables) nécessaires à cet effet devraient être entrepris aussi vite que possible. L'extension du champ d'application vaut pour les principaux textes et instruments de la CIIS. |
| Personnel spécialisé | Les exigences fixées par la CIIS pour ce qui est du personnel spécialisé ne sont pas complètement respectées. Les quotas devraient être plus flexibles et différenciés au moins pour les homes, les centres de jour et les ateliers. Une liste des diplômes reconnus devrait par ailleurs être fournie. |
| Répartition des tâches et des compétences | L'harmonisation de l'offre n'est pas toujours effectuée au sein des organes qui en ont été chargés par la CIIS (directeur d'office en lieu et place des conférences régionales). Dans le domaine de l'harmonisation de l'offre, un réexamen approfondi de la répartition des tâches et des compétences doit avoir lieu. |
| | Priorité 2 |
| Harmonisation de l'offre | L'importance de l'harmonisation de l'offre pour le fonctionnement de la CIIS n'est pas claire. L'utilité d'une telle harmonisation doit être définie, les exigences minimales en la matière doivent être précisées et les organes appropriés doivent être chargés de cette tâche. |
| Contrôle des exigences de qualité | Les règles prévues par les textes juridiques de la CIIS en ce qui concerne le contrôle interne de la qualité des établissements ne sont pas claires. Elles doivent par conséquent être précisées et le développement des critères OFAS/AI 2000 doit être étudié. |
| | Non prioritaire ou ne pouvant pas être traité au sein de la CIIS |
| Passages à d'autres domaines | Plusieurs passages du domaine B à d'autres systèmes de la protection sociale ne sont pas réglementés de façon optimale. Le comité de la CC doit œuvrer pour qu'un groupe de travail soit mis en place à l'échelon fédéral ou à celui des conférences cantonales, qu'un état des lieux soit dressé et que des solutions soient proposées. |
| Collaboration financière accrue pour les établissements hautement spécialisés | Certains cantons et régions prévoient une collaboration financière allant plus loin que la GPCF afin de garantir le financement des établissements hautement spécialisés. Selon la CIIS, l'instrument de collaboration financière que constitue la GPCF est suffisant. Le renforcement de la collaboration financière doit rester de la compétence des cantons. |

Vue d'ensemble des recommandations des deux projets partiels

Les tableaux ci-après donnent une vue d'ensemble des recommandations formulées par l'équipe de projet Ecoplan / Kurt Moll dans le cadre des projets partiels «Evaluation de la CIIS» et «Interfaces entre les plans stratégiques cantonaux et la CIIS». Les recommandations ont été classées par ordre d'importance d'après les résultats de ces deux projets. Pour chaque recommandation, on a indiqué si elle a été formulée dans le cadre de l'évaluation de la CIIS (E) ou dans celui de l'analyse des plans stratégiques cantonaux (I). Si des recommandations similaires ou identiques ont été formulées à partir des deux projets partiels, un résumé de celles-ci est proposé ici.

Tableau V-1: Les recommandations hautement prioritaires (avec bref descriptif)

| Recommandation | Bref descriptif | E | I |
|---|---|----------|----------|
| Réglementation complète concernant la répartition des tâches et des compétences | <p>La répartition des tâches et des compétences doit être entièrement réglementée: le 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 se fixer pour 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 des conférences régionales. Le règlement d'organisation doit clairement définir les tâches et les compétences (existantes) des différents organes de la CIIS.</p> <p>Un exemple concret d'application existe dans le domaine de l'harmonisation de l'offre: celle-ci n'est pas toujours effectuée au sein des organes qui en ont été chargés par la CIIS. Un réexamen approfondi de la répartition des tâches et des compétences doit donc avoir lieu dans ce domaine.</p> | x | x |
| Tarifs échelonnés | On tend vers un échelonnement des tarifs dans de nombreux cantons. Cet échelonnement n'est pas exclu par le concordat CIIS mais n'est pas non plus prévu par les directives CIIS sur la compensation des coûts et la comptabilité analytique. Afin de permettre l'application de tarifs échelonnés et de disposer d'une réglementation en la matière, ces directives doivent être adaptées: ce type de tarifs devra être explicitement mentionné et le nombre maximal de classes de tarif autorisé fixé. Par ailleurs, les modifications nécessaires devront être apportées aux dispositions sur la GPCF. | x | x |
| Prestations ambulatoires | Dans le domaine B, les prestations seront à l'avenir de plus en plus souvent fournies en ambulatoire. C'est pourquoi le champ d'application de la CIIS devrait être étendu à ce type de prestations et les travaux (préalables) nécessaires à cet effet devraient être entrepris aussi vite que possible. L'extension du champ d'application vaut pour les principaux textes et instruments de la CIIS. | | x |
| 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. | x | |
| Accélération de la procédure de demande de GPCF | Afin d'accélérer la procédure, des délais pour le dépôt et le traitement d'une demande de 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 solutions sont propo- | x | |

| | sées). | |
|--|---|----------|
| Optimisation de la procédure de règlement des différends | La procédure de règlement des différends qui est aujourd'hui en principe applicable en vertu des art. 32 ss de l'accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI) s'est révélée trop rigide dans la pratique 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. | x |
| Personnel spécialisé | Les exigences fixées par la CIIS pour ce qui est du personnel spécialisé ne sont pas complètement respectées. Les quotas devraient être plus flexibles et différenciés au moins pour les homes, les centres de jour et les ateliers. Une liste des diplômes reconnus devrait en outre être fournie. | x |

Quant aux problèmes ci-dessous, ils sont moins prioritaires et peuvent être traités plus tard (v. tableau V-2):

Tableau V-2: Autres recommandations moins urgentes (avec bref descriptif)

| Recommandation | Bref descriptif | E | I |
|--|---|----------|----------|
| 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 se charger d'effectuer les ajouts spécifiques sur la base de renseignements collectés auprès des personnes concernées. Le formulaire ne doit cependant pas être surchargé. | x | |
| Harmonisation de l'offre | L'importance de l'harmonisation de l'offre pour le fonctionnement de la CIIS n'est pas claire. L'utilité d'une telle harmonisation doit donc être définie, les exigences minimales en la matière doivent être précisées et les organes appropriés doivent être chargés de cette tâche. | | x |
| Transparence des compensations des charges | Le financement des institutions sociales varie d'un canton à l'autre, ce qui rend difficile, voire fausse, la comparaison des compensations de charges pratiquées par les différentes institutions. Les cantons devraient par conséquent présenter le financement de leurs institutions de la façon la plus transparente possible. | x | |
| 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 s'avère judicieuse 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. | x | |
| 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-il 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 (p. ex. avant le premier rappel). | x | |
| Définition et contrôle des exigences de qualité | Les règles prévues par les textes juridiques de la CIIS en ce qui concerne le contrôle interne de la qualité des établissements ne sont pas claires. Elles doivent par conséquent être précisées et le développement des critères OFAS/AI 2000 doit être étudié. | x | x |
| Compléments dans la banque de données regroupant les institutions soumises à la CIIS | La banque de données regroupant les institutions soumises à 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. | x | |
| 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. | x | |
| Passages à d'autres domaines | Plusieurs passages du domaine B à d'autres systèmes de la protection sociale ne sont pas réglementés de façon optimale. Le co- | x | x |

mité de la CC doit œuvrer pour qu'un groupe de travail soit mis en place à l'échelon fédéral ou à celui des conférences cantonales, qu'un état des lieux soit dressé et que des solutions soient proposées.

1 Introduction

1.1 Problématique et objectif de l'analyse

La Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS) est un concordat qui règle le séjour de personnes ayant des besoins spécifiques en matière de soins et d'encadrement dans des institutions sociales en dehors de leur canton de domicile. Entre 2006 et 2009, tous les cantons y ont adhéré. Une évaluation portant sur les processus de la CIIS a révélé que ce concordat fonctionne bien dans l'ensemble et qu'il facilite les placements extracantonaux².

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre les cantons et la Confédération (RPT) et l'entrée en vigueur en 2008 de la loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI) ont bouleversé la politique suisse en faveur des personnes handicapées: les adultes ayant des besoins spécifiques en matière d'encadrement sont désormais placés sous la seule responsabilité des cantons. Ces derniers ont, pour la plupart, entre-temps soumis au Conseil fédéral des plans visant à promouvoir l'intégration des personnes invalides, appelés «plans stratégiques». Ces derniers permettent d'avoir une idée de l'évolution que connaîtra ce secteur politique.

Il existe des interfaces entre les plans stratégiques cantonaux et la CIIS, c'est-à-dire des domaines qui sont aussi bien réglementés par les plans que par la convention (par exemple les exigences de qualité et la coopération avec les autres cantons)³. Il existe également **un lien indirect** entre les plans stratégiques et la CIIS qui transparaît notamment dans la planification des besoins: en fonction du degré de mise en œuvre des plans stratégiques, le nombre de personnes invalides placées en dehors de leur canton de domicile sera plus ou moins élevé et l'application de la CIIS prendra une dimension plus ou moins importante; plus la convention produira des effets bénéfiques, plus les cantons pourront s'en remettre à l'offre de leurs voisins lorsqu'ils voudront intégrer des personnes handicapées. Le but de la LIPPI, qui est de promouvoir l'intégration des personnes invalides, dépend donc de l'interaction entre les plans stratégiques et la CIIS.

Mais les plans stratégiques cantonaux sont-ils bien conformes à la CIIS? La présente étude vise à identifier et à décrire **les interfaces et les liens existant entre la CIIS et ces plans** en se fondant sur les plans qui ont reçu l'approbation du Conseil fédéral. A partir de là, il faudra déterminer dans quelle mesure il convient d'adapter les bases légales et les instruments de la CIIS (v. schéma 2-1) pour que l'interaction entre la politique cantonale visant à promouvoir l'intégration des personnes invalides et la CIIS fonctionne de manière optimale, atteignant ainsi l'objectif commun qu'est l'intégration des personnes invalides.

² V. Ecoplan/Kurt Moll (2010), Evaluation de la Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS).

³ Dans ces plans, il est aussi parfois question des jeunes invalides et d'aspects de la formation scolaire spéciale en externat, ce qui concerne les domaines A et D de la CIIS.

L'analyse des interfaces doit aboutir à la formulation de **recommandations concrètes** en vue de modifier ou de compléter les règlements, directives, recommandations et consignes de la CIIS.

1.2 Méthodologie

Voici la méthodologie qui a été utilisée pour analyser les interfaces et les liens existant entre la CIIS et les plans stratégiques cantonaux visant à promouvoir l'intégration des personnes invalides et pour formuler des recommandations concrètes à l'intention de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS):

a) Préparation de l'analyse

Dans un premier temps, l'analyse des plans stratégiques a été préparée méthodiquement. Pour ce faire, les bases légales de la CIIS (v. schéma 2-1) ont été comparées avec les exigences posées par la LIPPI à ces plans. Comme aucune disposition d'exécution ne règle l'élaboration des plans stratégiques, on s'est appuyé sur le rapport du groupe de travail 2 «Mise en œuvre RPT» de la CDAS pour avoir une meilleure idée du contenu que peuvent avoir les plans stratégiques cantonaux. Ce rapport contient, en effet, un plan stratégique modèle selon l'art. 10 LIPPI⁴. La comparaison entre la CIIS et la LIPPI a permis de réaliser un **tableau synoptique des interfaces théoriques** existant entre ces deux bases légales (v. chap. 2), dont on s'est servi pour l'analyse des plans stratégiques cantonaux.

Un **schéma d'analyse** a été élaboré à partir des interfaces théoriques identifiées. Celui-ci a été soumis à un **pré-test** réalisé à l'aide de **trois plans stratégiques cantonaux**. Ce pré-test visait à démontrer l'utilité d'un tel instrument d'analyse et à mettre en évidence d'autres thèmes qui sont abordés dans les plans stratégiques et qui peuvent s'avérer pertinents au regard de la CIIS.

b) Analyse des plans stratégiques cantonaux

Le contenu de l'ensemble des plans stratégiques a ensuite été analysé afin de voir où se situent les interfaces avec la CIIS et quelle forme elles revêtent. Concrètement, on a cherché à savoir pour chaque interface, en s'aidant du schéma d'analyse, quelle **réglementation** régissait le domaine en question dans le canton concerné, si cette réglementation **s'écarterait des exigences fixées par la CIIS** et, si oui, dans quelle mesure, et quelles **conséquences** les divergences éventuelles pouvaient avoir pour la convention.

Les résultats de cette analyse approfondie sont présentés sommairement dans un tableau synoptique structuré (v. chap. 3). Pour chaque interface, on a regroupé dans ce tableau les éléments de contenu concrets et les cantons selon qu'ils reprennent les exigences fixées par

⁴ CDAS (2007), Rapport du groupe de travail 2 «Mise en œuvre RPT» de la CDAS.

la CIIS sans les modifier, qu'ils les précisent ou qu'ils prévoient des réglementations incompatibles avec la CIIS.

c) Recommandations

Pour chaque interface existant entre les plans stratégiques et la CIIS, on s'est demandé si la réglementation en vigueur dans le domaine en question avait une incidence sur le fonctionnement de la convention et comment, le cas échéant, cette dernière devrait être adaptée pour optimiser l'intégration des personnes invalides⁵. Les propositions formulées constituent les recommandations à l'intention de la mandante (CDAS).

⁵ Remarque: les recommandations d'adaptation portent uniquement sur la CIIS et non sur les plans stratégiques cantonaux; ces derniers ne peuvent et ne seront pas adaptés sur la base de l'analyse réalisée ici! De plus, les recommandations ne doivent pas aller au-delà du champ d'application de la CIIS.

2 Interfaces théoriques entre la CIIS et la LIPPI

Dans ce chapitre, la CIIS et la LIPPI sont tout d'abord présentées plus en détail. Les interfaces théoriques existant entre ces deux bases légales sont ensuite identifiées en vue de l'analyse des plans stratégiques cantonaux, permettant ainsi de se faire une première idée des domaines pouvant présenter des interfaces et de ce à quoi ces dernières pourraient avoir l'air.

2.1 La politique en faveur des personnes handicapées: un domaine d'application commun à la CIIS et à la LIPPI⁶

La CIIS et la LIPPI ont toutes deux pour objet la politique en faveur des personnes handicapées. Même si ces deux bases légales possèdent leur propre orientation et leurs propres domaines d'application, elles présentent donc des recoupements. Ci-dessous, on va d'abord présenter brièvement la CIIS et la LIPPI, puis on va définir le champ d'application commun à ces deux bases légales.

a) La CIIS

La CDAS soutient et coordonne la collaboration entre les cantons dans le domaine de la politique sociale. L'une de ses principales tâches consiste à gérer la CIIS, dont sont membres tous les cantons et la Principauté du Liechtenstein depuis début 2009. La CIIS 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 à ce concordat garantissent aux institutions situées en dehors de leur territoire la prise en charge des frais pour les clients dont le domicile légal ne se situe pas dans le canton où se trouve l'institution⁷.

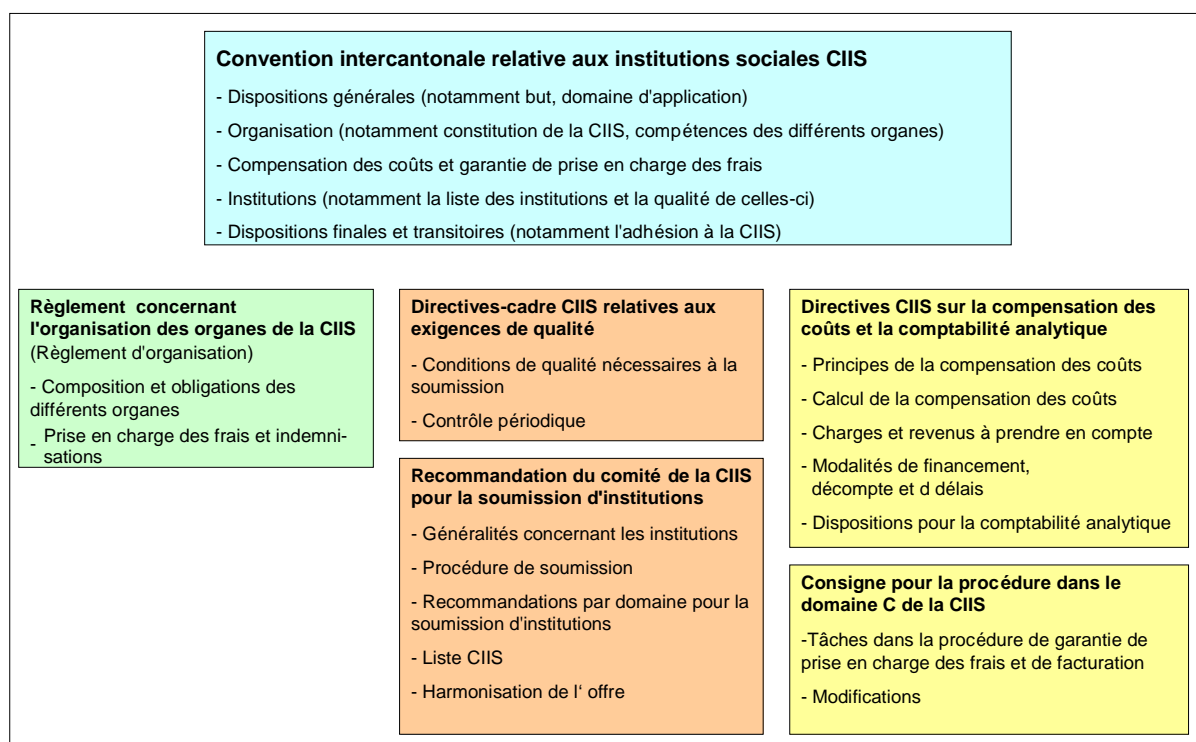
Le concordat CIIS s'applique aux quatre domaines suivants: les institutions à caractère résidentiel pour enfants et adolescents (domaine A), les institutions pour adultes handicapés (domaine B), les institutions à caractère résidentiel de thérapie et réhabilitation dans le domaine de la dépendance (domaine C) et les institutions de formation scolaire en externat (domaine D). La **CIIS** ainsi que les règlements, directives, recommandations et consignes la complétant **règlent** en particulier **les questions suivantes** lors du placement de personnes ayant des besoins spécifiques en matière de soins et d'encadrement en dehors de leur canton de domicile (une vue d'ensemble détaillée des bases légales et des instruments de la CIIS figure dans le schéma 2-1):

⁶ Certains passages de ce chapitre sont tirés de Ecoplan/Kurt Moll (2010), Evaluation de la Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS).

⁷ V. disposition d'exception constituée par l'art. 5 CIIS.

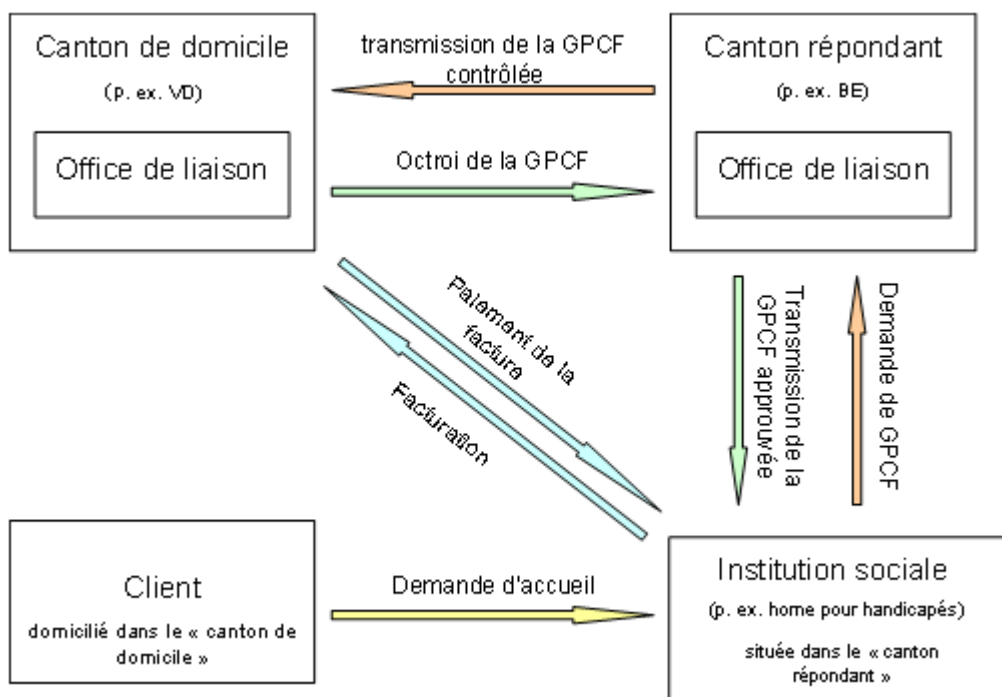
- la compensation des coûts et la prise en charge des frais par le canton de domicile,
- les exigences de qualité et le contrôle de la qualité des établissements,
- l'harmonisation de l'offre entre les cantons,
- le financement et la comptabilité analytique.

Schéma 2-1: Vue d'ensemble des bases légales et des instruments de la CIIS



La CIIS prévoit la procédure suivante (v. schéma 2-2): une institution sociale qui veut accueillir un client dont le domicile légal n'est pas situé dans le canton où elle se trouve doit envoyer une demande de garantie de prise en charge des frais (demande de 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 l'office de liaison du canton de domicile. Dès que l'office de liaison de ce dernier approuve la demande, il garantit que les frais relatifs au séjour du client dans l'institution sociale seront pris en charge par l'«agent financeur» compétent. Ensuite, l'institution sociale peut facturer au canton de domicile (ou à la commune de domicile et/ou au client) les prestations qu'elle fournit au client.

Schéma 2-2: Déroulement d'un placement extracantonal



b) La LIPPI

Avant la RPT, les institutions pour adultes handicapés relevaient de la compétence conjointe des cantons et de la Confédération (tâche commune). Conformément à la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI), cette dernière était entre autres chargée d'allouer des subventions pour la construction et l'exploitation de homes, d'ateliers et de centres de jour pour personnes handicapées.

Depuis l'entrée en vigueur de la **LIPPI** en 2008, les cantons sont seuls à devoir veiller au fait que «les personnes invalides [...] aient à leur disposition des institutions répondant adéquatement à leurs besoins»⁸. Ils peuvent donc désormais décider eux-mêmes de l'orientation qu'ils veulent donner à leur politique en faveur des personnes handicapées dans les limites de cette loi. Cette politique se base sur **un plan stratégique visant à promouvoir l'intégration des personnes invalides**⁹ que chaque canton est tenu d'arrêter en vertu des dispositions transitoires de la LIPPI¹⁰. Pour ce faire, les cantons peuvent se fonder sur la législation

⁸ V. art. 2 LIPPI.

⁹ Dans la suite du rapport, les expressions «plan stratégique visant à promouvoir l'intégration des personnes invalides», «plan stratégique en faveur des personnes handicapées» et «plan stratégique cantonal» sont utilisées de façon synonymique.

¹⁰ Durant la période transitoire, les cantons sont tenus d'assurer les prestations qui étaient fournies par la Confédération avant la RPT.

cantonale en vigueur dans le domaine du handicap. Le plan stratégique doit (au moins) contenir les huit éléments suivants¹¹:

- la planification des besoins du point de vue quantitatif et qualitatif;
- la procédure applicable aux analyses périodiques des besoins;
- le mode de collaboration avec les institutions;
- les principes régissant le financement;
- les principes régissant la formation et le perfectionnement professionnels du personnel spécialisé;
- la procédure de conciliation en cas de différends entre des personnes invalides et des institutions;
- le mode de coopération avec d'autres cantons, en particulier dans les domaines de la planification des besoins et du financement;
- la planification de la mise en œuvre du plan stratégique.

2.2 Identification des interfaces théoriques existant entre la CIIS et la LIPPI

Afin d'identifier d'éventuelles interfaces théoriques, on a comparé la CIIS ainsi que les directives et recommandations s'y rapportant à la LIPPI. On s'est en outre appuyé sur le rapport du groupe de travail 2 «Mise en œuvre RPT» de la CDAS¹² afin d'avoir une meilleure idée des exigences posées par la LIPPI aux plans stratégiques cantonaux. La comparaison entre la CIIS et la LIPPI a permis de mettre en évidence quatorze interfaces au total, dont on trouvera un aperçu dans le tableau 2-3.

¹¹ V. art. 10, al. 2, LIPPI.

¹² CDAS (2007), Rapport du groupe de travail 2 «Mise en œuvre RPT» de la CDAS.

Tableau 2-3: Interfaces théoriques existant entre la CIIS et les plans stratégiques cantonaux

| Eléments de contenu CIIS | Eléments de contenu des plans stratégiques cantonaux selon art. 10, al. 2, LIPPI | | | | | | | | Autres éléments de contenu LIPPI | | | | |
|--|--|---|---|------------------------|---------------------------|--|--|---|----------------------------------|---|---|---|---------------------------------------|
| | Planification des besoins | | Finances | | | Personnel spécialisé | Règlement des différends | Coopération intercantonale | | Mise en œuvre | Reconnaissance | Contrôle | Participation aux coûts |
| | Principes | Analyse des besoins | Présentation des comptes | Compensation des coûts | Prise en charge des coûts | | | Planification des besoins | Financement | | | | |
| | let. a: Planification des besoins du point de vue quantitatif et qualitatif | let. b: Procédure applicable aux analyses périodiques des besoins | let. c: Mode de collaboration avec les institutions let. d: Principes régissant le financement | | | let. e: Principes régissant la formation et le perfectionnement professionnels du personnel spécialisé | let. f: Procédure de conciliation en cas de différends entre des personnes invalides et des institutions | let. g: Mode de coopération avec d'autres cantons, en particulier dans les domaines de la planification des besoins et du financement | | let. h: Planification de la mise en œuvre du plan stratégique | art. 3 à 5 LIPPI: Reconnaissance des institutions; Conditions de reconnaissance | art. 6 LIPPI: Contrôle | art. 7 LIPPI: Participation aux coûts |
| Harmonisation de l'offre Invitation à harmoniser les offres des institutions | LIPPI plus précise | LIPPI plus précise | | | | | | LIPPI plus précise | | | | | |
| Comptabilité analytique Exigences concernant le plan comptable de la comptabilité analytique | | | CIIS plus précise | | | | | | CIIS plus précise | | | | |
| Compensation des coûts Exigences concernant le calcul des frais nets entrant dans la composition de la compensation des coûts | | | | CIIS plus précise | | | | | CIIS plus précise | | | | |
| Participation aux frais Exigences concernant la participation aux frais des agents financeurs, y compris garantie de prise en charge des frais | | | | | LIPPI plus précise | | | | LIPPI plus précise | | | | LIPPI plus précise |
| Soumission à la CIIS Exigences concernant la qualité et la gestion des institutions | | | | | | | | | | | La CIIS reprend les dispositions de la LIPPI et les précise | | |
| Personnel spécialisé Exigences concernant la qualification du personnel | | | | | | LIPPI plus précise | | | | | | | |
| Contrôle Exigences concernant le contrôle régulier du respect des critères de soumission à la CIIS | | | | | | | | | | | | La CIIS reprend les dispositions de la LIPPI et les précise | |
| Règlement des différends Procédure de conciliation en cas de désaccord entre cantons | | | | | | | Aspects complémentaires | | | | | | |

Le tableau peut être interprété de la façon suivante:

- **Horizontalement** figurent les principaux éléments de contenu de la CIIS. Aucune distinction n'est faite entre les différents domaines de la CIIS (A, B, C ou D), mais les éléments de contenu en question concernent la plupart du temps le domaine B (institutions pour adultes handicapés).
- **Verticalement** sont indiqués les éléments de contenu des plans stratégiques cantonaux arrêtés conformément à l'art. 10, al. 2, LIPPI. Sont également mentionnés sur fond gris les autres éléments de contenu de la LIPPI qui sont pertinents au regard de la CIIS (avec, à chaque fois, les articles correspondants).
- Les **cases noires** symbolisent les interfaces existant sur le plan théorique entre la CIIS et la LIPPI. Une interface se présente chaque fois que les exigences de la LIPPI (verticalement) ont une quelconque incidence sur le contenu de la CIIS (horizontalement). Pour chaque interface, on a précisé qui de la CIIS ou de la LIPPI prévoyait une réglementation plus complète ou plus spécifique.
- Les **hachures** visent à montrer que la mise en œuvre des plans stratégiques cantonaux touche indirectement à tous les domaines de la CIIS. On ne reviendra pas sur ce point dans la suite de l'analyse.

Il existe, sur le plan théorique, quatorze interfaces entre la CIIS, d'une part, et les plans stratégiques cantonaux arrêtés conformément à l'art. 10 LIPPI ainsi que les autres dispositions de cette loi, d'autre part. Ces interfaces concernent huit domaines thématiques de la CIIS (cf. tableau 2-3), qui sont brièvement présentés ci-dessous:

- **Harmonisation de l'offre**
 - Conformément à la CIIS, les cantons signataires doivent harmoniser leur offre en matière d'institutions¹³. Ce sont le comité de la Conférence de la convention¹⁴ et les conférences régionales regroupant les offices de liaison¹⁵ qui sont compétents pour harmoniser l'offre respectivement entre les régions et entre les cantons d'une région. Selon les recommandations du comité CIIS, pour qu'une institution soit soumise à la convention, le besoin doit en être démontré. Le comité recommande par ailleurs aux cantons répondants qui veulent soumettre une nouvelle institution à la CIIS d'aborder la question du besoin au sein de la conférence régionale compétente avant que la décision relative à la soumission ne soit prise et d'adopter une procédure semblable en

¹³ V. art. 1, al. 2, CIIS.

¹⁴ V. art. 9, al. 1, let. i, CIIS.

¹⁵ V. art. 13, let. b, CIIS.

cas de changements durables de l'offre au niveau des places ou des prestations d'une institution ou lors de la planification d'une nouvelle institution¹⁶.

- Aux termes de la LIPPI, le plan stratégique doit entre autres contenir les éléments suivants: «la planification des besoins du point de vue quantitatif et qualitatif»¹⁷, «la procédure applicable aux analyses périodiques des besoins»¹⁸ et «le mode de coopération avec d'autres cantons, en particulier dans les domaines de la planification des besoins et du financement»¹⁹.
- **Comptabilité analytique**
 - La CIIS charge les cantons de veiller à ce que les institutions qui leur sont soumises établissent une comptabilité analytique²⁰. Elle exige en outre des comptabilités analytiques transparentes tenues conformément au plan comptable de CURAVIVA et définit des classes de charges, des centres de charges et des unités finales d'imputation²¹.
 - Conformément à la LIPPI, les plans stratégiques doivent régler la question de la collaboration avec les institutions et des principes régissant le financement²², ce qui sous-entend qu'ils doivent contenir des dispositions relatives au respect des principes uniformisés de la gestion d'entreprise dans la présentation des comptes²³.
- **Compensation des coûts**
 - La CIIS et les directives la complétant donnent une définition précise de la compensation des coûts et de son calcul, des charges et revenus à prendre en compte (y compris gestion des investissements, des bénéfiques et des dons), des modalités de financement et des unités de calcul²⁴.
 - Conformément à la LIPPI, les plans stratégiques doivent décrire le mode de collaboration avec les institutions et définir les principes régissant le financement²⁵. Pour la CDAS, il faut concrètement entendre par là qu'ils doivent aussi contenir des règles relatives à la compensation des coûts²⁶.

¹⁶ V. Comité de la CC CIIS (2007), Recommandations du comité CIIS relatives à la soumission d'institutions à la CIIS du 5.12.2005.

¹⁷ V. art. 10, al. 2, let. a, LIPPI.

¹⁸ V. art. 10, al. 2, let. b, LIPPI.

¹⁹ V. art. 10, al. 2, let. g, LIPPI.

²⁰ V. art. 34, al. 1, LIPPI.

²¹ V. CC CIIS (2007), Directives CIIS sur la compensation des coûts et la comptabilité analytique.

²² V. art. 10, al. 2, let. c, LIPPI «le mode de collaboration avec les institutions», art. 10, al. 2, let. d, LIPPI «les principes régissant le financement» et art. 10, al. 2, let. g, LIPPI «le mode de coopération avec d'autres cantons, en particulier dans les domaines de la planification des besoins et du financement».

²³ V. CDAS (2007), Rapport du groupe de travail 2 «Mise en œuvre RPT» de la CDAS.

²⁴ V. art. 20 et 21 CIIS et CC CIIS (2007), Directives CIIS sur la compensation des coûts et la comptabilité analytique.

²⁵ V. art. 10, al. 2, let. c, LIPPI «le mode de collaboration avec les institutions» et art. 10, al. 2, let. d, LIPPI «les principes régissant le financement».

²⁶ V. CDAS (2007), Rapport du groupe de travail 2 «Mise en œuvre RPT» de la CDAS.

- **Participation aux frais**

- La CIIS ne donne guère de précisions sur l'importance de la participation des cantons et des bénéficiaires de prestations. Les personnes séjournant dans un établissement appartenant au domaine B, à l'exception de celles qui sont prises en charge dans des ateliers, participent au moins en partie aux frais. Dans le domaine intercantonal, les frais sont pris en charge dans le cadre de la GPCF²⁷.
- Les plans stratégiques doivent exposer les principes du financement et régler, dans le cadre de ces derniers, la question de la participation aux frais des différents participants²⁸. La collaboration intercantonale dans le domaine du financement²⁹ est particulièrement importante au regard de la CIIS. Aux termes de la LIPPI, les cantons participent aux frais de séjour dans une institution reconnue de telle manière qu'aucune personne invalide ne doive faire appel à l'aide sociale en raison de ce séjour³⁰.

- **Soumission à la CIIS**

- La CIIS renvoie expressément à la LIPPI et aux conditions de reconnaissance fixées par cette dernière pour ce qui est de son champ d'application et de la soumission d'institutions à la CIIS. Elle contient en outre des directives propres³¹.
- La LIPPI définit précisément les conditions que doit remplir un établissement pour être reconnu comme institution sociale (avec les droits et devoirs qui en découlent) par le canton sur le territoire duquel il est établi³².

- **Personnel spécialisé**

- Pour ce qui est du personnel, la CIIS stipule uniquement que la moitié du personnel d'encadrement doit être au bénéfice d'une formation spécialisée³³.
- Le plan stratégique doit fixer les principes régissant la formation et le perfectionnement professionnels du personnel spécialisé³⁴.

- **Contrôle**

- En vertu de la CIIS, les cantons sont tenus de contrôler régulièrement le respect des exigences de qualité³⁵.

²⁷ V. art. 26 à 29 CIIS.

²⁸ V. art. 10, al. 2, let. d, LIPPI «les principes régissant le financement» et CDAS (2007), Rapport du groupe de travail 2 «Mise en œuvre RPT» de la CDAS.

²⁹ V. art. 10, al. 2, let. g, LIPPI.

³⁰ V. art. 7 LIPPI.

³¹ V. art. 2 et 33 CIIS et comité de la CC CIIS (2005), Recommandations du comité CIIS relatives à la soumission d'institutions à la CIIS du 5.12.2005 et comité de la CC CIIS (2005), Directives-cadre CIIS relatives aux exigences de qualité.

³² V. art. 3 à 5 LIPPI.

³³ V. comité de la CC CIIS (2005), Directives-cadre CIIS relatives aux exigences de qualité.

³⁴ V. art. 10, al. 2, let. e, LIPPI.

³⁵ V. art. 2 et 33 LIPPI et comité de la CC CIIS (2005), Directives-cadre CIIS relatives aux exigences de qualité.

- Conformément à la LIPPI, les établissements doivent être contrôlés régulièrement³⁶.
- **Règlement des différends**
 - La CIIS contient des dispositions régissant le règlement des différends survenant au sein de la CIIS, c'est-à-dire entre cantons lors de placements extracantonaux.
 - Aux termes de la LIPPI, le plan stratégique doit prévoir une procédure de conciliation en cas de différends entre des personnes invalides et des institutions³⁷.

³⁶ V. art. 6, al. 1, LIPPI.

³⁷ V. art. 10, al. 2, let. f, LIPPI.

3 Analyse des plans stratégiques cantonaux

3.1 Remarques préliminaires sur l'analyse

L'analyse des plans stratégiques cantonaux, et en particulier des interfaces existant entre ces derniers et la CIIS, doit montrer en quoi la mise en œuvre de ces plans pourrait entraver le fonctionnement de la convention. Les plans stratégiques de tous les cantons doivent donc, si possible, être pris en considération; au moment de l'analyse, les plans de 19 cantons étaient disponibles³⁸. A noter que l'ensemble des quatre conférences régionales de la CIIS étaient représentées par ces cantons, ce qui permet d'avoir un aperçu complet et de partir du principe que toutes les tendances importantes qui se dessinent dans les régions ont été prises en compte.

Le schéma utilisé pour analyser le contenu des 19 plans stratégiques cantonaux se fonde sur les quatorze interfaces théoriques identifiées dans le chap. 2. Pour chacune d'elles, trois questions ont été posées:

- Quelle réglementation est prévue dans le plan stratégique du canton en question?
- La réglementation prévue par le canton correspond-elle à celle prévue par la CIIS, est-elle beaucoup plus précise ou s'en écarte-t-elle?
- La réglementation cantonale a-t-elle une incidence sur le fonctionnement de la CIIS ou la réalisation des objectifs de la CIIS?

Les résultats de l'analyse du contenu des plans stratégiques sont récapitulés dans un tableau synoptique (comme décrit dans le para. 1.2).

Il convient d'ajouter les remarques suivantes à propos de cette analyse:

- Les dispositions de fond des plans stratégiques ne sont pas toutes formulées avec le même degré de détail. Quelques plans donnent ainsi des indications très précises en ce qui concerne, par exemple, le calcul des coûts d'investissement dans le domaine de la compensation des coûts alors que les autres se cantonnent à des généralités. Pour qu'une comparaison des résultats soit possible, l'analyse doit tenir compte du degré de spécificité des plans stratégiques dans les différents domaines.
- Les plans stratégiques sont déjà mis en œuvre à des degrés différents. Certains décrivent longuement la réglementation en vigueur dans le canton dans le domaine de la politique en faveur des personnes handicapées. D'autres se concentrent sur l'orientation que pourrait à l'avenir prendre cette politique.

³⁸ Il s'agit des plans des cantons d'AG, d'AI, d'AR, de BL/BS, de FR, de GE, de GL, des GR, du JU, d'OW, de SG, de SH, de SO, de TG, du TI, de VD, du VS, de ZG, de ZH.

- Les bases légales cantonales n'ont pas été examinées lors de l'analyse des plans stratégiques cantonaux car cela aurait dépassé le cadre de ce travail. On est donc parti du principe que les réglementations prévues par les plans stratégiques ont bien été ou sont bien mises en œuvre dans les cantons concernés. Lorsque la réglementation prévue par un plan stratégique «satisfait aux exigences de la CIIS», elle est considérée comme conforme à la convention (pour autant qu'aucune assertion contraire ne soit faite ailleurs dans le plan).

3.2 Analyse des plans stratégiques cantonaux – Vue d'ensemble

Le tableau 3-1 présente brièvement les résultats de l'analyse des plans stratégiques cantonaux. Pour chaque domaine de la CIIS présentant (théoriquement) une interface avec les plans stratégiques (v. tableau 2-3), on a indiqué dans le tableau si les réglementations prévues par les cantons sont conformes à la CIIS, si elles vont au-delà ou si elles dérogent à ses dispositions³⁹.

Cette classification permet de tirer des conclusions sur le fonctionnement de la CIIS:

- Lorsque les cantons prévoient une **réglementation conforme** à la CIIS (colonne de gauche), cette dernière **n'a pas besoin d'être modifiée**. On peut considérer que la politique en faveur des personnes handicapées menée par les cantons en question est (sur ce point) compatible avec la CIIS.
- Lorsque les cantons prévoient **une réglementation allant au-delà de celle de la CIIS** (colonne du milieu) mais étant, sur le principe, compatible avec cette dernière, la convention n'a pas non plus besoin d'être modifiée. Il existe toutefois un **champ d'action possible** pour la CIIS. Le fait qu'un canton a édicté une réglementation allant plus loin montre qu'il est possible d'approfondir, de compléter ou de développer la convention sur le point en question.
- Lorsque des cantons ont édicté **une réglementation dérogeant aux dispositions de la CIIS** (colonne de droite), la convention doit absolument **être adaptée** afin que son fonctionnement soit garanti. En effet, des divergences peuvent diminuer l'acceptation de la CIIS et compliquer, voire empêcher, les placements extracantonaux.

Ont été mentionnés dans le tableau non seulement les domaines d'application de la CIIS mais aussi d'autres thèmes abordés dans les plans stratégiques cantonaux, qui sont pertinents au regard de la CIIS. Il s'agit notamment de passages à d'autres domaines de l'aide aux personnes handicapées entrant ou non dans le champ d'application de la CIIS et de délimitations entre domaines. Trois de ces thèmes sont régulièrement revenus au cours de l'analyse, à savoir: la délimitation entre les prestations résidentielles et les prestations ambulatoires, le passage du domaine des adolescents (notamment formation scolaire spéciale ou

³⁹ Si les cantons d'une conférence régionale prévoient la même réglementation ou une solution régionale dans un domaine révélant une interface, on a indiqué dans le tableau le nom de la région à laquelle ils appartiennent. Dans le cas contraire, on a nommé les cantons individuellement.

domaine D de la CIIS) à celui des adultes (domaine B de la CIIS) dans le système de l'aide aux personnes handicapées et le passage des personnes handicapées ayant atteint l'âge de la retraite aux systèmes des soins gériatriques⁴⁰.

⁴⁰ Certains domaines présentant une interface avec la CIIS, comme les soins hospitaliers, ont été peu cités dans les plans stratégiques, raison pour laquelle ils ne figurent pas dans le tableau synoptique mais sont simplement évoqués dans le para. 3.3.9 d).

Tableau 3-1: Résultats de l'analyse des plans stratégiques cantonaux – récapitulatif

| Interface | Analyse des interfaces au regard du fonctionnement de la CIIS | | |
|---------------------------------|---|--|--|
| | Réglementation conforme à la CIIS | Réglementation allant au-delà de celle prévue par la CIIS | Réglementation dérogeant aux dispositions de la CIIS |
| Harmonisation de l'offre | <p>Harmonisation régionale de la méthode relative au recensement, à l'analyse et à la planification des besoins; procédure de communication au niveau régional.</p> <p><i>Suisse latine (FR, GE, JU, VD, VS, TI)</i></p> | <p>Harmonisation régionale de la méthode relative au recensement, à l'analyse et à la planification des besoins; harmonisation régionale effective de l'offre (la décision définitive appartient au canton)</p> <p><i>Suisse orientale (AI, AR, GL, GR, SG, SH, TG, ZH); Suisse centrale (OW, ZG)</i></p> | <p>Pas d'harmonisation régionale de la méthode, pas de procédure de communication institutionnalisée avec les cantons de la région, pas d'harmonisation régionale de l'offre.</p> <p><i>AG, BL/BS, SO</i></p> |
| Comptabilité analytique | <p>Comptabilité analytique selon CURAVIVA (ou CIIS), avec parfois des différences entre les cantons.</p> <p><i>AG, BL/BS, SO, Suisse orientale (AI, AR, GL, GR, SG, SH, TG, ZH), Suisse centrale (OW, ZG)</i></p> | <p>Harmonisation régionale de la comptabilité analytique selon CURAVIVA (ou CIIS).</p> <p><i>Suisse latine (FR, GE, JU, VD, VS, TI)</i></p> | <p>Tenue d'une comptabilité analytique ayant des standards différents de ceux de CURAVIVA (ou de la CIIS).</p> <p><i>Aucun</i></p> |
| Compensation des coûts | <p>La compensation des coûts se fait sur la base des coûts moyens par unité finale d'imputation et par établissement.</p> <p><i>Région Suisse centrale (OW, ZG)</i></p> <p>La gestion des bénéfices/pertes et des investissements est conforme aux exigences de la CIIS dans tous les cantons.</p> | <p>La compensation des coûts se fait sur la base des coûts moyens par unité finale d'imputation et par établissement. Les unités finales d'imputation et les unités de calcul sont davantage différenciées et parfois harmonisées au niveau régional.</p> <p><i>AG, BL/BS, SO, Suisse orientale (AI, AR, GL, GR, SG, SH, TG, ZH), Suisse latine (FR, GE, JU, VD, VS, TI)</i></p> | <p>La compensation des coûts ne se fait pas sur la base des coûts moyens par unité finale d'imputation d'un établissement mais, p. ex., sur la base d'un tarif unique valable pour l'ensemble du canton.</p> <p><i>Aucun</i></p> |
| Participation aux frais | <p>Les frais de séjour des personnes placées en dehors de leur canton de domicile sont pris en charge conformément à la CIIS; la participation aux frais des bénéficiaires de prestations est conforme aux exigences de la CIIS.</p> <p><i>AG, BL/BS, OW, SO, Suisse orientale (AI, AR, GL, GR, SG, SH, TG, ZH)</i></p> | <p>La collaboration financière va au-delà d'une simple prise en charge des frais de séjour des personnes placées en dehors de leur canton de domicile telle que prévue par la CIIS, p. ex. financement commun d'institutions à vocation intercantonale. La participation aux frais des bénéficiaires est conforme aux exigences de la CIIS.</p> <p><i>ZG, Suisse latine (FR, GE, JU, VD, VS, TI)</i></p> | <p>La prise en charge des frais de séjour des personnes placées en dehors de leur canton de domicile se fait conformément à des règles de calcul établies par le canton lui-même; les bénéficiaires de prestations ne participent pas aux frais.</p> <p><i>Aucun</i></p> |

| Interface | Analyse des interfaces au regard du fonctionnement de la CIIS | | |
|--|--|--|---|
| | Réglementation conforme à la CIIS | Réglementation allant au-delà de celle prévue par la CIIS | Réglementation dérogeant aux dispositions de la CIIS |
| Soumission à la CIIS | Les conditions de reconnaissance des institutions sont calquées sur celles prévues par la LIP-PI/CIIS. <i>AG, BL/BS, SO, Suisse orientale (AI, AR, GL, GR, SG, SH, TG, ZH), Suisse centrale (OW, ZG)</i> | Les conditions de reconnaissance des institutions sont calquées sur celles prévues par la LIP-PI/CIIS; le catalogue de prestations est harmonisé au niveau régional. <i>Suisse latine (FR, GE, JU, VD, VS, TI)</i> | Les conditions de reconnaissance des institutions ne sont pas calquées sur celles prévues par la LIPPI/CIIS. <i>Aucun</i> |
| Personnel spécialisé | Au moins la moitié du personnel au bénéfice d'une formation spécialisée dans tous les domaines; le personnel en formation entre dans ce quota. <i>AG, BL/BS, GE, JU, SO, VD, Suisse centrale (OW, ZG)</i> | Réglementation plus précise en ce qui concerne le personnel spécialisé, p. ex. énumération des diplômes reconnus. <i>VS, Suisse orientale (AI, AR, GL, GR, SG, SH, TG, ZH)</i> | Quota plus ou moins important de personnel spécialisé admis. <i>FR</i> |
| Contrôle des exigences de qualité | Le respect des exigences de qualité fixées par la CIIS est régulièrement contrôlé. <i>BL/BS, FR, JU</i> | Le respect des exigences de qualité fixées par la CIIS est régulièrement contrôlé, l'instauration d'un SMQ est également préconisée (souvent OFAS/AI 2000 et certification externe). <i>AG, GE, JU, SO, VD, VS, Suisse orientale (AI, AR, GL, GR, SG, SH, TG, ZH), Suisse centrale (OW, ZG)</i> | Les exigences de qualité diffèrent de celles fixées par la CIIS. Leur respect n'est pas contrôlé comme demandé. <i>Aucun</i> |
| Procédure de règlement des différends | Les procédures cantonales de règlement des différends et la procédure de règlement des différends prévue par la CIIS sont des procédures parallèles qui portent sur des situations différentes. | | |

Analyse de passages et de délimitations entre domaines

| | | | |
|---|---|--|--|
| Prestations résidentielles vs prestations ambulatoires | Seules les prestations fournies par des institutions reconnues par la CIIS peuvent être remboursées par le biais de la convention; prestations ambulatoires régies uniquement par une réglementation cantonale. <i>AG, SO, Suisse orientale (AI, AR, GL, GR, SG, SH, TG, ZH), Suisse centrale (OW, ZG)</i> | Les prestations ambulatoires fournies par les institutions reconnues par la CIIS sont reconnues par tous les cantons de la région et peuvent être compensées. <i>Suisse latine (FR, GE, JU, VD, VS, TI)</i> | La fourniture de prestations n'est pas principalement liée au fait qu'une institution soit reconnue. <i>BL/BS</i> |
| Passage du domaine des | Pas de réglementation en la matière (faille dans le système). | Une réglementation cantonale en la matière a été élaborée ou est en cours d'élaboration. Il n'est | |

| Interface | Analyse des interfaces au regard du fonctionnement de la CIIS | | |
|---|---|---|--|
| | Réglementation conforme à la CIIS | Réglementation allant au-delà de celle prévue par la CIIS | Réglementation dérogeant aux dispositions de la CIIS |
| adolescents à celui des adultes | <i>BL/BS, FR, GE, JU, OW, VS</i> | pas certain que les placements extracantonaux puissent s'effectuer sans difficultés. <i>AG, AI, AR, GL, GR, SG, SH, SO, TG, VD, ZG, ZH</i> | <i>Aucun</i> |
| Passage à la prévoyance vieillesse | Pas de réglementation en la matière (faille dans le système). <i>AG, BL/BS, FR, GE, JU, VD, VS</i> | Une réglementation cantonale en la matière a été élaborée ou est en cours d'élaboration. Il n'est pas certain que les placements extracantonaux puissent s'effectuer sans difficultés. <i>AI, AR, GL, GR, OW, SG, SH, SO, TG, ZG, ZH</i> | <i>Aucun</i> |

Le paragraphe suivant revient plus en détail sur les résultats de l'analyse des différentes interfaces.

3.3 Gros plan sur les différentes interfaces

3.3.1 Harmonisation de l'offre

Conformément à la CIIS, les cantons sont tenus d'harmoniser leur offre entre eux (v. chap. 2). Compte tenu de l'harmonisation plus ou moins importante qui est prévue au niveau régional, les plans stratégiques cantonaux peuvent être classés en trois groupes:

- Les plans stratégiques de la **Suisse latine** sont **conformes à la CIIS**⁴¹:
 - Dans leurs principes communs⁴², ces cantons prévoient de développer un outil commun d'évaluation des besoins d'encadrement⁴³.
 - La méthode utilisée pour l'analyse des besoins est, elle aussi, harmonisée au niveau régional. Pour ce faire, une enquête auprès des institutions basée sur des indicateurs communs est réalisée et des tendances durables sont déterminées à partir de scénarii dynamiques.

⁴¹ Tous les éléments relatifs à l'harmonisation régionale de l'offre ne sont pas toujours mentionnés dans les plans stratégiques des cantons latins. Tous les plans se réfèrent cependant de manière explicite aux principes communs des plans stratégiques latins (v. GRAS 2008, Principes communs des plans stratégiques latins) qui contiennent tous les éléments relatifs à l'harmonisation régionale de l'offre qui sont requis.

⁴² V. GRAS (2008), Principes communs des plans stratégiques latins.

⁴³ Il s'agit soit de l'outil EFEBA (Evaluation fribourgeoise en besoin d'accompagnement) soit de l'outil ARBA (Analyse des ressources et besoin d'aide).

- La planification de l'offre reste cependant réglée au niveau cantonal. Les cantons latins se sont concertés en ce qui concerne les horizons temporels dans lesquels la planification doit s'inscrire. Par ailleurs, ils se sont engagés à communiquer leurs planifications à intervalles réguliers et ont mis au point une procédure latine de communication pour le cas où un canton procéderait à une modification pertinente de son offre. Ils n'ont toutefois pas établi de planification commune.
- Les **cantons de Suisse orientale et de Suisse centrale** ont édicté des **réglementations allant au-delà** des exigences requises par la CIIS:
 - Ces cantons vont plus loin que les cantons latins, notamment en ce qui concerne la planification de l'offre à l'échelle régionale. Ils prévoient ainsi des conférences régionales de planification au sein desquelles est établie la planification de l'offre pour l'ensemble de la région. Cette planification commune est ensuite soumise aux gouvernements cantonaux, qui sont chargés de prendre une décision définitive.
 - Afin d'établir la planification régionale de l'offre, un «inventaire des offres» donnant un aperçu des places disponibles est dressé et la méthode utilisée pour l'analyse des besoins est harmonisée. A noter que seuls les cantons de Suisse orientale utilisent un outil commun de recensement des besoins individuels⁴⁴.
- Les plans stratégiques des **cantons d'AG, de BL/BS et de SO** ont été considérés **comme dérogeants aux dispositions de la CIIS**:
 - Certes, le plan commun arrêté par les cantons de BS et BL prévoit une planification commune et la planification des deux cantons est parfaitement coordonnée. Il n'est cependant nullement question d'une harmonisation de l'offre avec les autres cantons (de la région). BS et BL souhaitent par ailleurs passer d'une planification de l'offre basée sur les places des institutions à une planification basée sur les prestations afin que les besoins des personnes handicapées soient totalement pris en compte. Ce changement de perspective, aussi judicieux qu'il puisse paraître, pourrait davantage compliquer l'harmonisation régionale.
 - Dans le domaine de l'harmonisation de l'offre, le canton d'AG n'évoque qu'un projet de collecte commune des données en Suisse du Nord-ouest et des rencontres à intervalles réguliers au sein de la conférence régionale. Le canton de SO indique, quant à lui, s'entretenir avec les autres cantons au sujet des offres et prestations à vocation intercantonale et vouloir impliquer les services compétents des cantons partenaires lorsque l'offre en prestations à vocation intercantonale sera développée. Contrairement aux cantons de Suisse orientale, de Suisse latine et de Suisse centrale, AG et SO ne prévoient pas d'harmonisation institutionnalisée de l'offre au niveau régional que ce soit

⁴⁴ CDAS Est (2010), Die individuelle Betreuungsbedarf (IBB) (texte disponible uniquement en allemand).

pour la méthode utilisée pour l'analyse des besoins ou pour la planification des besoins⁴⁵.

Force est de constater que les cantons ont usé de manière très diverse de leurs nouvelles compétences en matière de planification de l'offre de places dans les homes, centres de jour et ateliers. La plupart ont mis au point des processus d'harmonisation régionale conformes à la CIIS pour ce qui est de la méthode, de l'analyse et de la planification des besoins. Parfois, une planification commune de l'offre est même prévue. Seuls les cantons de la Suisse du Nord-ouest n'harmonisent guère leur offre entre eux. Il existe donc des domaines dans lesquels on peut, mais on ne doit pas absolument, prendre des mesures.

Voici les **champs d'action** possibles:

- **L'évaluation des besoins individuels**, autrement dit des besoins en prestations d'une personne invalide, est un instrument qui est de plus en plus souvent utilisé pour la planification des besoins et l'échelonnement des tarifs (v. para. 3.3.3). Dans les plans stratégiques, il est question de quatre systèmes différents d'évaluation des besoins. D'autres cantons déclarent vouloir introduire un système d'évaluation des besoins individuels. Au regard de la CIIS, il y a lieu de se demander si une (certaine) harmonisation de ce système serait judicieuse et dans quelle mesure il faudrait recommander à tous les cantons d'adopter un tel système.
- **L'harmonisation de la méthode utilisée pour l'analyse des besoins** se poursuit dans plusieurs régions. La CIIS pourrait contribuer au développement de méthodes appropriées en encourageant l'échange d'informations entre les régions ou en formulant des recommandations sur la base des expériences faites.
- Depuis que le domaine du handicap est passé sous leur responsabilité, les cantons ont besoin de davantage de données pour planifier l'offre. Les cantons de Suisse orientale et certains cantons de Suisse centrale fournissent un aperçu de l'offre disponible sur leur territoire dans des **inventaires d'offres** standardisés. Les cantons de Suisse latine se communiquent leur planification entre eux. Ces outils peuvent faciliter l'harmonisation de l'offre à l'échelle régionale. La CIIS pourrait éventuellement formuler des recommandations à ce sujet.
- Dans les deux régions ayant coordonné la planification de l'offre, les cantons se sont regroupés en **conférences de planification régionales**. La CIIS prévoit que l'harmonisation de l'offre entre les cantons d'une région se fasse au sein des conférences régionales. Il serait donc judicieux de discuter à nouveau des compétences au sein de la CIIS et de les adapter en tenant compte des propositions des cantons.

⁴⁵ Le canton de SO utilise en outre, comme les cantons de Suisse orientale et de Suisse latine, un outil de recensement des besoins individuels appelé GBM (Gestaltung der Betreuung für Menschen mit Behinderungen) censé l'aider dans la réalisation de cette analyse.

Des mesures doivent être prises en Suisse du Nord-ouest. Aucune harmonisation de l'offre n'est, en effet, prévue au niveau de cette région.

3.3.2 Comptabilité analytique

En vertu de la CIIS, les cantons sont tenus de tenir une comptabilité analytique conforme au cadre comptable de CURAVIVA. Aucun canton ne manque à cette obligation. Cependant, on peut distinguer deux groupes de cantons:

- Les plans stratégiques des **cantons d'AG, de BL/BS, de SO ainsi que ceux des cantons de Suisse orientale et de Suisse centrale** sont **conformes à la CIIS**:
 - Tous les cantons exigent expressément dans leur plan stratégique que les institutions se trouvant sous leur responsabilité tiennent une comptabilité analytique conforme au cadre comptable de CURAVIVA ou renvoient aux exigences de la CIIS en la matière.
 - La plupart des cantons fixent par ailleurs d'autres exigences en matière de comptabilité analytique, qui demandent en particulier une différenciation de la comptabilité analytique plus importante que celle prévue par le cadre comptable de CURAVIVA. Le respect de cette exigence est requis lorsque le canton souhaite appliquer une compensation des coûts ne se limitant pas seulement aux unités finales d'imputation que sont les homes, les centres de jour et les ateliers. Les cantons qui veulent que le calcul de la compensation des coûts se fasse sur la base du besoin d'encadrement individuel fixent, eux aussi, d'autres exigences (voir à ce propos para. 3.3.3).
- Les **cantons latins** ont édicté des **réglementations allant au-delà** des exigences de la CIIS:
 - Ils exigent une comptabilité analytique plus détaillée que celle prévue par CURAVIVA mais aussi une harmonisation de cette comptabilité au niveau régional. Cette harmonisation doit permettre la mise en place d'un système de comparaison des coûts («benchmarking») entre les différents établissements de la région⁴⁶.

Notons par ailleurs que de nombreux cantons ont prévu une méthode concrète pour la présentation des comptes ou une procédure de contrôle des comptes. Il s'agit la plupart du temps d'un contrôle des comptes fondé sur la norme comptable SWISS GAAP FER 21 de la Fondation pour les recommandations relatives à la présentation des comptes.

Dans le domaine de la comptabilité analytique, il existe donc, d'une manière générale, très peu de problèmes au regard de la CIIS. L'exigence fixée par la CIIS de l'utilisation du cadre

⁴⁶ La volonté de rendre les structures de coûts des établissements comparables se retrouve également dans certaines autres régions. Le canton de SO entend, par exemple, mettre en place un «benchmarking» au sein du canton afin de fixer des forfaits aussi standardisés que possible.

comptable de CURAVIVA est respectée par tous les cantons et est même devenue un standard intercantonal.

La CIIS n'a donc **pas besoin d'être adaptée** dans le domaine de la comptabilité analytique. Il existe toutefois **deux champs d'action** possibles:

- **Comparabilité des coûts:** Le cadre comptable de CURAVIVA permet d'ores et déjà d'harmoniser dans une certaine mesure les comptabilités analytiques des établissements et de comparer en partie les coûts. Il laisse cependant une grande latitude aux cantons, ce qui oblige à relativiser la comparaison entre les institutions. Jusqu'à présent, l'harmonisation régionale de la comptabilité analytique se poursuit de façon cohérente uniquement en Suisse latine. Une harmonisation plus importante de la comptabilité analytique pourrait s'avérer pertinente pour la CIIS car cela faciliterait la comparaison entre les institutions.
- **Normes comptables:** La CIIS exige certes la tenue d'une comptabilité analytique conforme au cadre comptable de CURAVIVA mais ne donne aucune indication précise en ce qui concerne le contrôle des comptes des institutions. Chaque canton a donc édicté une réglementation propre en matière de présentation des comptes, ce qui rend la comparaison entre les institutions difficile (v. Evaluation de la CIIS) et peut entraîner des doublons coûteux lorsqu'un canton demande un contrôle des comptes à la fois privé et cantonal. Aussi appartient-il à la CIIS d'adopter des normes comptables communes et de clarifier le lien entre contrôle des comptes privé et surveillance étatique.

3.3.3 Compensation des coûts

La CIIS fixe des exigences précises dans le domaine de la compensation des coûts (v. chap. 2); les plans stratégiques ne sont généralement pas aussi explicites à ce sujet. Soit ces plans sont conformes à la CIIS, soit ils prévoient une réglementation en la matière allant au-delà de celle prévue par la CCIS. **Aucun plan ne déroge (clairement) aux dispositions de la CIIS:**

- Les plans stratégiques des cantons de **Suisse centrale** sont **conformes à la CIIS**: les cantons de cette région satisfont aux exigences de la CIIS pour ce qui est du calcul de la compensation des coûts. Cette dernière est calculée par bénéficiaire sur la base des coûts moyens par unité finale d'imputation (homes, centres de jour ou ateliers) et par établissement.
- Les cantons d'**AG, de BL/BS, de SO, ainsi que les cantons de Suisse orientale et de Suisse latine** ont édicté une **réglementation allant au-delà de celle prévue par la CIIS**:
 - La compensation des coûts se calcule aussi sur la base des coûts moyens par unité finale d'imputation et par établissement.
 - Par rapport aux plans stratégiques des cantons de Suisse centrale considérés comme conformes à la CIIS, les prestations figurant dans le catalogue et les **unités finales d'imputation** sont cependant davantage différenciées, le but étant ainsi de mieux coordonner les prestations individuelles avec les coûts effectifs. Le degré de détail des catalogues de prestations entrant en considération dans la compensation des coûts

peut fortement varier d'un canton à un autre (celui de BL/BS étant le plus détaillé). Les cantons latins ont développé un catalogue de prestations commun.

- Les plans stratégiques des cantons de Suisse orientale et de SO prévoient de différencier la compensation des coûts au sein des trois unités finales d'imputation (homes, centres de jour et ateliers) **en fonction des coûts d'encadrement**. Lors du calcul de la compensation des coûts, les unités finales d'imputation seront pondérées par les coûts d'encadrement. Cette méthode se fonde sur une évaluation des besoins individuels, pour laquelle la Suisse orientale utilise un outil commun (v. para. 3.3.1). A noter que des projets visant à introduire ce type de compensation des coûts existent dans les cantons de GE et de VD.

Tous les plans stratégiques prévoient des réglementations conformes aux exigences de la CIIS pour ce qui est de la gestion des bénéfices et des pertes par les institutions. Il en va de même pour les investissements.

En ce qui concerne la compensation des coûts lors des placements extracantonaux, les cantons se réfèrent généralement à la CIIS. Aussi, en général, peut-on estimer qu'ils agissent en conformité avec la convention et que les placements extracantonaux se déroulent sans heurts ; il n'y a donc pas d'**urgence** à cet égard. Entre certains cantons et dans certaines régions, on a cependant constaté l'émergence de pratiques qui exigent que l'on accélère le processus d'harmonisation des principes de financement des institutions (notamment en ce qui concerne l'application d'une comptabilité analytique et de tarifs adaptés à chaque cas individuel), ce qui pose problème au regard du fonctionnement de la CIIS.

La différenciation au niveau cantonal des prestations figurant dans le catalogue et l'échelonnement des tarifs en conséquence laissent entrevoir un **champ d'action** possible pour la CIIS: le fait de combiner les tarifs unitaires moyens prévus par la CIIS et une légère différenciation des unités finales d'imputation (homes, centres de jour et ateliers) entraîne une indemnisation des prestations fournies par les institutions qui peut varier fortement des coûts effectifs selon le degré de prise en charge des personnes présentant un handicap. Dans plusieurs cantons et régions, les prestations figurant dans le catalogue et les **unités finales d'imputation** sont donc davantage différenciées ou alors la compensation des coûts est calculée sur la base des **besoins d'encadrement effectifs** (v. supra). Le concordat de la CIIS lui-même ne s'oppose pas à un tel procédé ; ceci n'est toutefois pas prévu explicitement dans les directives correspondantes, qui devraient faire l'objet d'une adaptation sur ce point (v. p. 40-41, 66-67 Evaluation de la CIIS). De plus, la question se pose de savoir si des recommandations ou des directives doivent être formulées en ce qui concerne l'échelonnement des tarifs afin d'éviter que de grosses disparités apparaissent entre les cantons.

3.3.4 Participation aux frais

La CIIS vise principalement à régler la question de la participation aux frais des différents acteurs lors des placements extracantonaux sur la base de la GPCF. La convention ne donne guère de précisions quant à l'importance de la participation des bénéficiaires de prestations. Tous les cantons se réfèrent, pour ce qui est de la participation aux frais de séjour des personnes placées en dehors de leur canton de domicile, aux procédures de la CIIS et respectent les exigences concernant la participation aux frais des bénéficiaires. Aucun canton n'impose ses propres règles de calcul pour la compensation des frais résultant de placements extracantonaux. Dans ce domaine, **aucune réglementation cantonale ne déroge donc aux dispositions de la CIIS:**

- Les plans stratégiques des cantons d'**AG**, de **BL/BS** et de **SO** ainsi que ceux des cantons de **Suisse orientale** et de **Suisse centrale** sont **conformes** à la CIIS, notamment en ce qui concerne les placements extracantonaux; dans ce domaine, tous les cantons se réfèrent aux procédures et aux dispositions de la CIIS. Cependant, certains déclarent vouloir appliquer la procédure de la CIIS dans le contexte intercantonal et prévoient en même temps des tarifs échelonnés, ce qui est contradictoire dans la mesure où les directives CIIS sur la compensation des coûts et la comptabilité analytique n'en prévoient pas de tels (v. aussi p. 40-41 et 66-67 Evaluation de la CIIS).
- Les plans stratégiques des cantons de **Suisse latine** sont conformes à la CIIS mais contiennent aussi des **réglementations allant au-delà des exigences** fixées par cette dernière: ils prévoient ainsi une collaboration financière dans le domaine intercantonal dépassant le cadre de la GPCF⁴⁷. Ainsi, pour les établissements hautement spécialisés à vocation intercantonale, le risque financier est partagé entre les cantons de la région. La surveillance de l'institution relève toujours de la compétence du canton dans lequel elle est située. Cependant, si, malgré d'importants efforts de la part de ce dernier, un déficit apparaît en raison d'une sous-occupation, il est prévu que celui-ci soit compensé par des contributions plus importantes des cantons intéressés.
- Le canton de **ZG** prévoit également la possibilité d'un financement intercantonal des institutions.

Les cantons font donc participer, dans le cadre des compétences qui leur sont conférées, les différents «agents financeurs» et les bénéficiaires à des degrés différents mais tout en respectant les exigences de la CIIS.

Un **champ d'action** possible pour la CIIS consisterait à accélérer la mise en place de conditions pour une **collaboration financière plus importante**, par exemple dans le cas des institutions à vocation intercantonale.

⁴⁷ Ce principe est inscrit dans les principes communs des plans stratégiques latins mais n'est évoqué explicitement que dans les plans stratégiques de deux cantons de la région.

Au vu des différentes pratiques existant dans les cantons en matière de compensation des coûts, les dispositions de la CIIS relatives à la participation aux frais **doivent être adaptées**: l'échelonnement des tarifs visé par la différenciation des prestations figurant dans le catalogue et la prise en compte des besoins individuels d'encadrement (v. para. 3.3.3) entraîne des incompatibilités lors de la GPCF. Cette dernière doit donc absolument être adaptée s'il devient également possible d'appliquer des tarifs échelonnés lors de placements extracantonaux (voir aussi p. 40-41 et 66-67 Evaluation de la CIIS).

3.3.5 Soumission à la CIIS

La soumission d'institutions à la CIIS relève de la compétence des cantons mais est subordonnée à toute une série de conditions de reconnaissance et d'exigences de qualité fixées par la CIIS. Au vu des plans stratégiques disponibles au moment de l'analyse, on peut partir du principe que tous les cantons s'en remettent aux conditions de reconnaissance de la CIIS et qu'**aucune réglementation dérogeant aux dispositions de la CIIS** n'a été édictée dans ce domaine:

- Les cantons d'**AG, de BL/BS et de SO** ainsi que les cantons de **Suisse orientale** et de **Suisse centrale** prévoient des **réglementations conformes à la CIIS**.
 - Les conditions de reconnaissance des établissements sont conformes à celles prévues par la LIPPI et la CIIS.
 - En outre, les cantons se montrent généralement plus précis (certains prévoient par exemple l'octroi d'une autorisation d'exploiter). A noter que les procédures de reconnaissance sont très différentes d'un canton à un autre.
- Les **cantons latins** ont édicté des **réglementations allant au-delà des exigences de la CIIS**. En ce qui concerne la soumission d'établissements à la CIIS, ils reprennent les exigences fixées par la convention, mais ont défini un catalogue de prestations commun qui prend en compte le domaine ambulatoire. Ces prestations ainsi que les établissements les fournissant sont reconnus par tous les cantons latins. La possibilité est ainsi offerte de bénéficier (en dehors du cadre de la CIIS) de prestations ambulatoires dans un autre canton que le canton de domicile⁴⁸.

Tous les cantons se réfèrent aux conditions fixées par la LIPPI et la CIIS pour ce qui est de la reconnaissance des établissements. La CIIS **n'a donc pas besoin d'être adaptée** sur ce point. Il existe toutefois un **champ d'action possible** en ce qui concerne les prestations ambulatoires (en rapport avec la soumission), sur lequel on reviendra dans le para. 3.3.9 a).

Il convient d'ajouter la remarque suivante: si les conditions de reconnaissance et donc la soumission des établissements à la CIIS sont conformes aux exigences de la LIPPI et de la CIIS dans tous les cantons, la politique en faveur des personnes handicapées menée par ces

⁴⁸ La problématique des prestations ambulatoires sera abordée plus en détail dans le para. 3.3.9 a).

derniers est souvent fondée sur une définition différente de la notion de «personne handicapée». Dans la LIPPI et la CIIS, cette notion s'entend au sens de la LAI alors que de nombreux cantons se réfèrent à la définition plus complète qui est donnée par la loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand). Cette différence n'a pas d'effet direct sur la soumission des établissements à la CIIS.

3.3.6 Personnel spécialisé

Conformément à la CIIS, la moitié au moins du personnel d'encadrement des établissements doit être qualifiée. Aucune indication n'est cependant donnée en ce qui concerne les formations à suivre. Les réglementations cantonales peuvent aussi être classées en trois groupes:

- Les cantons d'**AG**, de **BL/BS**, de **GE**, du **JU**, de **SO**, de **VD** ainsi que les cantons de **Suisse centrale** ont édicté des réglementations conformes à la CIIS: l'exigence de la CIIS selon laquelle la moitié au moins du personnel d'encadrement doit être qualifiée (sachant que le personnel en formation entre dans ce quota) est explicitement reprise dans ces cantons. Quelques cantons prévoient également d'autres exigences générales en ce qui concerne le personnel d'encadrement, comme la possibilité d'utiliser des clés de répartition différentes en fonction de la prestation⁴⁹.
- Les plans stratégiques du **VS** et des cantons de **Suisse orientale** prévoient des **réglementations allant au-delà des exigences de la CIIS**: ils fournissent ainsi une liste de formations à suivre, comme cela a été recommandé par la CDAS⁵⁰. Les cantons latins prévoient en outre de fixer des quotas minimaux de personnes formées au niveau secondaire II ou tertiaire^{51 52}.
- Le canton de **FR** prévoit dans son plan stratégique une **réglementation dérogeant aux dispositions de la CIIS**: un quota moins élevé de personnel d'encadrement qualifié est admis dans certains cas.

A quelques rares exceptions près, les exigences fixées par les cantons en matière de personnel spécialisé sont conformes à celles de la CIIS. La CIIS **doit** cependant **être adaptée** sur un point: tous les cantons ont pris en considération la règle stricte selon laquelle **50% du personnel d'encadrement** des établissements appartenant au domaine B **doit être qualifié**. Cependant, ils sont plusieurs à mentionner dans leur plan que cette règle n'est pas toujours

⁴⁹ Dans la pratique, il devrait être difficile de distinguer les plans stratégiques conformes à la CIIS de ceux allant au-delà des exigences fixées par cette dernière.

⁵⁰ V. CDAS (2007), Rapport du groupe de travail 2 «Mise en œuvre RPT» de la CDAS.

⁵¹ GRAS (2008), Principes communs des plans stratégiques latins.

⁵² Les cantons de FR et du JU limitent également le quota de personnel spécialisé en formation. On ne reviendra toutefois pas plus en détail sur cette réglementation.

pertinente. Un canton prévoit d'ailleurs expressément un quota moins élevé⁵³. Une flexibilisation de cette règle ou une différenciation en fonction de l'unité finale d'imputation (home, centre de jour ou atelier) semblent donc indiquées.

Un **champ d'action possible** consisterait à dresser une liste des **diplômes reconnus**, ce qui a d'ores et déjà été fait par plusieurs cantons. En outre, quelques cantons souhaitent que le quota de personnel spécialisé soit fixé **en tenant compte du type** d'institution ou de **prestation**⁵⁴. Des exigences très différentes pourraient voir le jour dans ces deux domaines, ce qui pourrait compliquer la comparaison entre les établissements des différents cantons. Il y a donc lieu d'examiner s'il ne serait pas judicieux, au regard de la CIIS, de formuler des recommandations ou de fixer des exigences qui permettraient une certaine harmonisation dans ces domaines.

3.3.7 Contrôle des exigences de qualité

En ce qui concerne le contrôle régulier de la qualité des établissements, **tous les plans stratégiques satisfont aux exigences de la CIIS**, même s'ils prévoient des procédures en la matière très différentes.

Si quelques cantons (BL/BS, FR, JU) se «contentent» de satisfaire aux exigences de la CIIS et contrôlent régulièrement le respect des critères de qualité, **nombreux sont ceux qui fixent des exigences allant plus loin:**

- Ces cantons exigent des établissements qu'ils instaurent un **système de management de la qualité** basé sur la norme OFAS/AI 2000.
- Dans certains cas, une certification par un service de certification externe est requise.
- Quelques cantons ayant introduit un système de management de la qualité estiment que la norme OFAS/AI 2000 est insuffisante ou trop peu axée sur les processus. Des efforts – parfois coordonnés à l'échelle régionale (notamment en Suisse orientale et moins concrètement en Suisse latine) – sont actuellement déployés afin de développer les exigences en matière de système de management de la qualité posées aux établissements pour personnes handicapées. D'autres cantons (par exemple, SO) déclarent vouloir appliquer une norme intercantonale de ce type.

En ce qui concerne le contrôle des établissements, la CIIS **n'a pas besoin d'être modifiée**. Tous les cantons prévoient effectivement un contrôle régulier des établissements.

Il existe toutefois un **champ d'action** possible pour la CIIS:

⁵³ Dans la pratique, les exigences de qualité fixées par la CIIS en matière de personnel spécialisé ne sont pas toujours complètement respectées.

⁵⁴ Quelques cantons fixent des exigences similaires en ce qui concerne la qualification du personnel exerçant des fonctions de direction. Il pourrait également y avoir ici un champ d'action possible pour la CIIS.

- Peut-être serait-il indiqué de concrétiser les exigences générales en matière de qualité concernant la gestion d'un système de management de la qualité. Dans ce contexte, il conviendrait d'expliquer le lien existant entre ce système et le contrôle étatique.
- Pour éviter la multiplication des extensions de la norme OFAS/AI 2000, la CIIS pourrait jouer le rôle de coordinatrice dans ce domaine.

3.3.8 Procédure de règlement des différends

La procédure de règlement des différends de la CIIS ne règle que les différends survenant entre cantons à la suite d'un placement extracantonal. Les procédures de règlement des différends prévues par les plans stratégiques cantonaux règlent, quant à elles, les différends entre des personnes handicapées et des institutions. Dans la mesure où il n'existe pas de point commun entre elles, on peut dire que les réglementations prévues par les plans stratégiques ne sont ni plus précises que celles de la CIIS ni contraires à cette dernière et qu'il n'y a **ni besoin d'adapter la convention ni champ d'action** possible pour elle.

3.3.9 Autres thèmes abordés

Il est également question d'autres thèmes en lien avec l'aide aux personnes handicapées dans les plans stratégiques. Trois d'entre eux, qui reviennent souvent et qui sont importants au regard de la CIIS, sont expliqués en détail ci-dessous⁵⁵.

a) Délimitation entre prestations résidentielles et prestations ambulatoires

Les plans stratégiques font apparaître un changement de perspective dans la politique en faveur des personnes handicapées: la plupart des cantons accordent désormais une plus grande importance aux prestations ambulatoires qu'aux prestations résidentielles ou du moins les considèrent comme complémentaires. De plus, ils préconisent de plus en plus de financer non plus les places mais les prestations (qu'elles soient résidentielles ou ambulatoires).

Le fait que davantage de prestations ambulatoires sont fournies soulève un problème fondamental pour la CIIS, car le **champ d'application de cette dernière se limite aux institutions** médicalisées **au sens de la LIPPI** (homes, centres de jour et ateliers). Ainsi, les prestations ambulatoires fournies à des personnes placées en dehors de leur canton de domicile dans un établissement appartenant au domaine B ne sont généralement pas compensables par le biais de la CIIS, en particulier si elles sont fournies par des institutions ou des organisations qui ne sont pas soumises à la convention (par exemple, les organisations Spitex). En Suisse latine (ainsi que dans le canton d'OW), les prestations ambulatoires doivent en priorité être fournies par des institutions qui existent déjà (les prestations ambulatoires définies

⁵⁵ La plupart des cantons se contentent d'évoquer les autres interfaces possibles sans toutefois proposer de solutions concrètes aux problèmes qui se posent.

dans le catalogue commun de prestations sont reconnues par l'ensemble des cantons latins, v. chap. 3.3.5). Comme ce type de prestations n'entre pas dans le champ d'application de la CIIS, un décompte ne peut être fait moyennant une GPCF.

Si l'on veut éviter que la mobilité intercantonale des personnes handicapées soit affectée, il est impératif que cette matière soit réglée par la CIIS. Il est **urgent de compléter** cet instrument par des normes qui en délimitent précisément le champ d'application par rapport aux prestations ambulatoires, en d'autres termes d'ouvrir une discussion sur une éventuelle extension de ce champ d'application. Ces mesures apparaissent d'autant plus nécessaires que, dans quelques cantons (par exemple BL/BS), les prestations ambulatoires ne doivent pas impérativement être fournies par des institutions et que certaines le sont déjà par des institutions non soumises à la CIIS. Vient s'ajouter à cela le fait que les prestations ambulatoires sont, pour certaines du moins, financées par d'autres moyens, par exemple par les contributions versées par la Confédération aux organisations d'aide aux personnes handicapées œuvrant à l'échelle nationale. Tout cela **n'est pas sans incidence sur les instruments de la CIIS**: harmonisation de l'offre, facturation des coûts, compensation des coûts, participation aux frais (GPCF) et exigences de qualité (soumission à la CIIS, personnel spécialisé, contrôle).

b) Passage du domaine des adolescents à celui des adultes

Deux types de problèmes se posent généralement lors du passage de la formation scolaire spéciale au domaine des adultes du système de l'aide aux personnes handicapées:

- Lorsqu'un élève scolarisé dans un établissement spécialisé termine sa scolarité obligatoire avant d'avoir atteint la majorité et qu'il a encore besoin d'un encadrement en raison de son handicap, se pose la question de savoir dans quel établissement il pourra être pris en charge durant cette période de transition. Deux options sont envisageables: soit il reste dans l'institution de formation scolaire spéciale (domaine D de la CIIS) soit il va dans une institution pour adultes handicapés (domaine B de la CIIS), sachant qu'il bénéficiera dans les deux cas des mesures d'intégration professionnelle de l'AI (formation professionnelle initiale).
- Le deuxième problème a trait au financement de l'encadrement car la responsabilité en la matière n'est pas la même dans le domaine des adolescents et dans celui des adultes. Il en résulte concrètement, selon le domaine, des droits différents aux rentes AI, aux prestations complémentaires et aux allocations pour impotents.

Il ressort des plans stratégiques que ces problèmes sont à l'heure actuelle généralement réglés au cas par cas. Plusieurs cantons essayent, dans le cadre de l'élaboration de leur stratégie en faveur de la formation scolaire spéciale, de trouver une réglementation générale.

La CIIS ne prévoit pour l'instant aucune règle concernant la manière dont il faut gérer ce passage pour les personnes placées en dehors de leur canton de domicile. Il y aura lieu de clarifier la question de la prise en charge des frais, notamment lorsque les pratiques entre

cantons sont différentes (ou qu'elles le seront) ou lorsqu'il n'existe provisoirement pas de solution. Il existe là encore un **champ d'action** possible pour la CIIS.

c) Passage à la prévoyance vieillesse

Deux problèmes se posent lorsque des personnes handicapées atteignent l'âge de la retraite:

- Les institutions appartenant au domaine B de la CIIS sont destinées aux personnes en âge de travailler. En vieillissant, les handicaps sont de plus en plus importants. Se pose donc la question de savoir si les personnes âgées handicapées seraient mieux prises en charge dans une institution pour handicapés ou dans une maison de retraite. On manque un peu partout d'établissements spécialisés dans la prise en charge des personnes âgées handicapées.
- Comme pour le passage du domaine des adolescents à celui des adultes, les responsabilités en matière de financement changent lorsque les personnes handicapées atteignent l'âge de la retraite. Les prestations AVS remplacent les prestations AI.

Quelques cantons souhaitent maintenir le principe de la garantie des droits acquis qui était applicable avant la RPT. En vertu de ce principe, les personnes handicapées peuvent rester dans l'institution dans laquelle elles se trouvent même après avoir atteint l'âge de la retraite si les circonstances le justifient et si c'est possible.

Il n'existe pour l'instant aucune règle concernant la manière dont il faut gérer ce passage pour les personnes placées en dehors de leur canton de domicile. Il y aura lieu de clarifier la question de la prise en charge des frais, notamment lorsque les pratiques des cantons sont différentes (ou le seront) ou lorsqu'il n'existe provisoirement pas de solution. Il s'agit là d'un autre **champ d'action** possible pour la CIIS.

d) Autres interfaces et passages

Il est parfois question d'autres types de passages dans les plans stratégiques. Il convient ici d'en évoquer deux brièvement:

- Le passage entre le domaine B et le domaine C (domaine de la dépendance) n'est pas toujours évident. En général, les personnes souffrant de dépendances sévères sont traitées dans des établissements spécialisés dans le traitement des dépendances et les personnes restant handicapées à la suite d'une (ancienne) dépendance sont prises en charge dans des établissements appartenant au domaine B. La pratique en la matière n'est cependant pas toujours claire ni uniforme, ce qui pourrait être source de conflits entre les intéressés, notamment lors de placements extracantonaux. A cela s'ajoute le fait que, dans ces deux domaines, le financement relève souvent de services cantonaux et communaux différents. Le placement extracantonale s'avère d'autant plus compliqué dans de telles situations que certains cantons n'ont pas adhéré au domaine C.

- Il est relevé à plusieurs reprises dans les plans stratégiques qu'il existe des interfaces entre la politique en faveur des personnes handicapées et la psychiatrie et que la délimitation entre ces deux domaines n'est pas toujours claire: les personnes souffrant de troubles psychiatriques aigus ou passagers n'entrent pas dans le champ d'application de la CIIS. En revanche, si une maladie psychiatrique engendre un handicap psychique durable nécessitant une prise en charge dans une institution au sens où l'entend la LIPPI, le domaine B de la CIIS est alors concerné. L'absence de délimitation claire pourrait là aussi être source de conflits entre les intéressés, notamment lors de placements extracantonaux.

Ces deux types de passages peuvent également constituer des **champs d'action** pour la CIIS au même titre que les deux dont il était question plus haut (passages du domaine des adolescents à celui des adultes et de la vie active à la prévoyance vieillesse); ils ne sont cependant pas essentiels compte tenu du peu de cas rencontrés.

4 Recommandations

4.1 Remarques préliminaires

Le fait que la politique en faveur des personnes handicapées a été placée sous la seule responsabilité du canton a donné lieu – comme le révèlent les plans stratégiques destinés à promouvoir l'intégration des personnes invalides – à toute une série de développements dans les cantons. Ces développements et les divers plans stratégiques qui y sont associés placent la CIIS face à de nouveaux défis mais lui ouvrent également de nouvelles perspectives pour favoriser la mobilité des personnes ayant des besoins d'encadrement spécifiques.

L'évaluation de la CIIS⁵⁶ a révélé que la CIIS fonctionne bien dans l'ensemble et qu'elle fait ses preuves en tant qu'instrument permettant de garantir la mobilité intercantonale des personnes ayant des besoins spécifiques en matière d'encadrement. L'analyse des plans stratégiques cantonaux permet de tirer les mêmes conclusions en ce qui concerne le domaine B de la CIIS: la convention continuera de bien fonctionner dans l'ensemble même une fois que ces plans seront mis en œuvre. Aucune adaptation des textes de la CIIS n'est donc requise dans l'immédiat pour assurer à court terme le fonctionnement de la convention. En ce sens, on peut dire qu'il n'y a guère d'urgence.

Il existe toutefois plusieurs champs d'action que la CIIS devrait traiter. Il s'agit en particulier que la convention tienne compte des développements intervenus dans les cantons, condition sine qua none pour qu'elle reste un instrument utile. L'opportunité est également ainsi offerte de développer la convention afin qu'elle devienne un instrument de coordination de la politique en faveur des personnes handicapées, ce qui pourrait s'avérer judicieux eu égard au renforcement de la collaboration entre les cantons des différentes régions. La manière dont il faut appréhender ces champs d'action et l'étendue des modifications à apporter à la CIIS dépendront cependant en fin de compte aussi de la volonté des cantons de faire avancer activement le développement de la convention. Si le statu quo est maintenu, il se peut que la CIIS freine le développement des politiques cantonales en faveur des personnes handicapées du fait de ses dispositions obsolètes.

La présente analyse des interfaces existant entre les plans stratégiques cantonaux et la CIIS s'inscrit dans le prolongement de l'«Evaluation de la CIIS»⁵⁷. C'est la raison pour laquelle il faut considérer les recommandations ci-après comme étant en étroite relation avec cette évaluation; les liens avec les recommandations formulées dans le cadre de l'«Evaluation de la CIIS» sont d'ailleurs explicitement mentionnés. A noter que chaque besoin d'adaptation ou champ d'action possible n'a pas fait l'objet d'une recommandation spécifique. Ceux-ci ont en fait été rattachés à des domaines qu'il faut considérer comme des ensembles. Les recommandations ont été classées en trois groupes selon qu'elles étaient hautement prioritaires,

⁵⁶ Ecoplan/Kurt Moll (2010), Evaluation de la Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS).

⁵⁷ Ecoplan/Kurt Moll (2010), Evaluation de la Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS).

secondaires ou non prioritaires. Il convient par ailleurs de prendre en considération le fait que ces recommandations ont été formulées par l'équipe de projet externe Ecoplan / Kurt Moll.

Il sied ici de rappeler la recommandation déjà faite dans l'«Evaluation de la CIIS» et qui porte non pas sur le fonctionnement de la CIIS mais sur la manière dont il faudrait mettre en œuvre les solutions proposées: à notre avis, il est important que les principaux résultats de l'évaluation donnent lieu à une communication active. Il devrait également être clairement signalé que les recommandations doivent être mises en œuvre selon un calendrier défini. Les personnes concernées pourront ainsi collaborer activement à la résolution des problèmes et à la réussite des mesures prises.

4.2 Recommandations fondées sur les besoins d'adaptation constatés et les champs d'action possibles

4.2.1 Recommandations hautement prioritaires

a) Tarifs échelonnés

Se fonde sur

- un besoin d'adaptation:
 - Participation aux frais (para. 3.3.4 p. 38)
- des champs d'action:
 - Recensement des besoins individuels (para. 3.3.1, p. 32)
 - Comparabilité des coûts (para. 3.3.2, p. 36)
 - Norme en matière de présentation des comptes (para. 3.3.2, p. 36)
 - Compensation des coûts (para. 3.3.3, p. 36)

Description du problème

Lors de l'«Evaluation de la CIIS», on avait pu constater une tendance à l'imputation échelonnée des prestations qui s'avérait incompatible avec les directives sur la compensation des coûts en vigueur⁵⁸. L'analyse des plans stratégiques cantonaux a confirmé la tendance générale selon laquelle tous les cantons visaient la mise en place de tarifs échelonnés dans le domaine B. A moyen terme, on ne devrait plus considérer comme juste qu'une compensation des coûts tenant compte du besoin d'encadrement individuel: chaque bénéficiaire se verra facturer les prestations qu'il a effectivement reçues.

Cette évolution vers des tarifs échelonnés en fonction du besoin d'encadrement comprend les éléments suivants:

⁵⁸ V. Ecoplan/Kurt Moll (2010), Evaluation de la Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS), p. 40-41 et 66-67.

- Développement d'outils d'évaluation des besoins individuels pour établir une classification des besoins d'encadrement des personnes handicapées.
- Harmonisation (régionale) et affinement des comptabilités analytiques pour une saisie des prestations plus précise et une comparabilité (benchmarking) plus grande des institutions d'un canton ou de plusieurs cantons.
- Développement de compensations des coûts échelonnées en fonction du besoin d'encadrement et valables pour toutes les institutions.

Selon les auteurs, le concordat CIIS admet ce type de tarifs échelonnés alors que ce n'est pas (encore) le cas des directives sur la compensation des coûts et la comptabilité analytique qui sont en vigueur. De plus, la GPCF n'est pas adaptée à ce type de tarifs échelonnés.

Recommandations

Si l'on veut éviter que le développement de la compensation des coûts soit entravé, il faut que l'ensemble des textes juridiques de la CIIS prévoient expressément la possibilité d'appliquer des tarifs échelonnés:

- Les directives CIIS sur la compensation des coûts et la comptabilité analytique doivent être adaptées. Pour ce faire, les deux éléments suivants devront être pris en considération:
 - La possibilité d'appliquer des tarifs échelonnés devra être explicitement mentionnée.
 - Un nombre maximal de classes de tarif devra être fixé, le but étant d'éviter que d'innombrables systèmes tarifaires ou des incompatibilités entre systèmes voient le jour.
- Enfin, les adaptations nécessaires devront être apportées aux dispositions sur la GPCF. Des indications concernant le besoin d'encadrement estimé et la classe de tarif applicable devront être ajoutées sur le formulaire de demande de GPCF⁵⁹.

Au moment de revoir les directives CIIS sur la compensation des coûts et la comptabilité analytique, il faudra – comme esquissé ci-dessus – absolument veiller à définir uniquement les conditions-cadre de l'application de tarifs échelonnés et à ne pas trop empiéter sur l'autonomie des cantons. Ces remarques valent notamment pour les deux points suivants:

- Des systèmes différents d'évaluation des besoins individuels ont été mis au point dans les cantons (v. para. 3.3.1 et 4.2.2a)). La CIIS ne devrait pas empêcher le développement d'outils divers mais garantir que ceux-ci soient compatibles entre eux. Limiter le nombre de classes de tarif applicables en vertu de la CIIS serait pour cela suffisant.
- Dans le domaine de la comptabilité analytique, des développements ont également lieu aux niveaux cantonal et régional (v. para. 3.3.2). Si les travaux visant à rendre possible l'application de tarifs échelonnés n'aboutissent pas à la définition d'exigences plus pous-

⁵⁹ Des propositions d'adaptation de la GPCF ont d'ores et déjà été formulées dans le cadre de l'évaluation de la CIIS. V. Ecoplan/Kurt Moll (2010), Evaluation de la Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS), p. 67.

sées en ce qui concerne la comptabilité analytique, il faudra s'attendre à ce que la CIIS prévoit des exigences supplémentaires dans ce domaine. Avec le plan comptable CURA-VIVA, la CIIS prévoit (en principe) déjà un cadre. Des normes de présentation des comptes allant plus loin n'ont donc pas besoin d'être institutionnalisées. Les régions qui ont mis au point un système tarifaire commun (comportant des échelons) devraient toutefois également établir un plan comptable commun conforme au plan comptable de CURA-VIVA afin que la comparaison des coûts nécessaire à l'utilisation d'un système tarifaire commun puisse être établie.

Compétence

Les directives CIIS sur la compensation des coûts et la comptabilité analytique ressortissent du comité de la CC. Les éventuelles adaptations dont pourrait faire l'objet la GPCF peuvent toutefois être déléguées à la CSOL CIIS ou être élaborées par un groupe de travail qui resterait à constituer⁶⁰.

b) Délimitation entre prestations résidentielles et prestations ambulatoires

Se fonde sur

- un besoin d'adaptation:
 - Délimitation entre prestations résidentielles et prestations ambulatoires (para. 3.3.9a), p. 42)
- un champ d'action:
 - Soumission à la CIIS (para. 3.3.5, p. 39)

Description du problème

La plupart des plans stratégiques prévoient que de plus en plus de prestations seront fournies en ambulatoire. Le champ d'application de la CIIS est cependant limité aux établissements tels que définis par la LIPPI. Comme la tendance à la hausse de la fourniture de prestations ambulatoires a une incidence sur tous les domaines de la CIIS (harmonisation de l'offre, comptabilité analytique, compensation des coûts, participation aux frais/GPCF et exigences de qualité), il convient de revoir l'ensemble des textes juridiques de la CIIS si l'on veut un maximum de mobilité intercantonale également pour les prestations ambulatoires dans le domaine B. Dans le cadre de l'évaluation de la CIIS, on a déjà indiqué que la CIIS ne doit pas entraver les nouvelles tendances mais qu'elle doit, au contraire, les soutenir activement dans la mesure du possible⁶¹. A notre avis, c'est le cas.

Recommandations

⁶⁰ V. Ecoplan/Kurt Moll (2010), Evaluation de la Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS), p. 67.

⁶¹ V. Ecoplan/Kurt Moll (2010), Evaluation de la Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS), p. 74.

Les prestations ambulatoires constitueront une composante importante de la politique en faveur des personnes handicapées. Par conséquent, il y a lieu d'examiner la possibilité d'étendre le champ d'application de la CIIS au domaine ambulatoire et de voir dans quelle mesure les prestations ambulatoires peuvent être intégrées de façon judicieuse dans la CIIS.

La prise en compte des prestations ambulatoires a une incidence sur tous les domaines de la CIIS, ce qui soulève de nombreuses questions d'ordre politique et technique. Une recommandation détaillée sur la manière dont ces prestations doivent être intégrées dans les textes juridiques de la CIIS n'a donc pas pu être élaborée dans le cadre de l'analyse des plans stratégiques cantonaux. Il est cependant probable que les principaux domaines et instruments de la CIIS seront concernés:

- la participation aux frais et la GPCF,
- les directives-cadre relatives aux exigences de qualité,
- les directives sur la compensation des coûts et la comptabilité analytique et
- l'harmonisation de l'offre.

Compétence

L'extension du champ d'application de la CIIS relève de la compétence de la CC elle-même, qui peut, dans ce cas, prendre la décision à la majorité des deux tiers des membres présents. Il serait judicieux de confier la révision complète des directives et des recommandations concernées à un ou plusieurs groupes de travail, mais un projet de révision devrait d'ores et déjà avoir été élaboré avant de procéder à l'extension du champ d'application.

c) Personnel spécialisé

Se fonde sur

- un besoin d'adaptation:
 - Personnel spécialisé (para. 3.3.6, p. 40)
- Un champ d'action:
 - Diplômes reconnus (para. 3.3.6, p. 41)

Description du problème:

La directive régissant ce domaine prévoit à l'heure actuelle que la moitié du personnel d'encadrement doit être qualifiée, que ce soit pour les homes, les centres de jour ou les ateliers. L'analyse a cependant révélé que cette exigence n'était pas complètement respectée par tous les cantons.

Un quota de personnel spécialisé est fixé sans toutefois que la nature des diplômes reconnus soit précisée, ce qui rend une fois de plus difficile une application à la lettre de cette exigence. C'est le cas par exemple lorsqu'il faut biffer de la liste une institution qui n'a pas respecté ce quota.

Recommandations

Une révision des directives-cadre CIIS relatives aux exigences de qualité est recommandée. Elle devra être effectuée selon les deux axes prioritaires suivants:

- Flexibilisation du quota relatif au personnel d'encadrement spécialisé; au moins mise en place de quotas différents pour les homes, les centres de jour et les ateliers.
- Etablissement d'une liste des diplômes reconnus. Pour ce faire, on pourra probablement se référer aux recommandations relatives aux qualifications professionnelles du personnel qui ont été formulées par le groupe de travail 2 de l'organisation du projet RPT de la CDAS⁶².

Compétence

Les directives-cadre CIIS relatives aux exigences de qualité sont du ressort du comité de la CC.

d) Répartition des tâches et des compétences, par exemple dans le domaine de l'harmonisation de l'offre

Se fonde sur

- un champ d'action:
 - Conférences régionales de planification (para. 3.3.1, p. 34)

Description du problème

Lors de l'évaluation de la CIIS, on avait déjà constaté des failles et des ambiguïtés dans la répartition des compétences entre les différents organes de la CIIS. Il avait été recommandé de définir plus clairement les compétences des organes de la CIIS en établissant une distinction entre les thèmes politiques et stratégiques, d'une part, et les thèmes techniques et opérationnels, d'autre part⁶³. Il existe ici un exemple concret d'une telle situation: dans certaines régions, l'harmonisation de l'offre n'est pas effectuée au sein de la conférence régionale comme requis par la CIIS mais par d'autres organes de la CIIS, voire par des organes qui n'ont rien à voir avec la convention (c'est le cas, par exemple, de la Suisse orientale). Se pose donc la question de savoir si les compétences en matière d'harmonisation de l'offre ont été confiées aux «bons» organes de la CIIS.

Recommandations

Un réexamen approfondi de la répartition des tâches et des compétences dans le domaine de l'harmonisation de l'offre est recommandé (v. aussi la recommandation relative à l'harmonisation de l'offre au para. 4.2.2a).

⁶² Annexe 3 de la CDAS (2007), Rapport du groupe de travail 2 «Mise en œuvre RPT» de la CDAS, p. 31 ss.

⁶³ V. Ecoplan/Kurt Moll (2010), Evaluation de la Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS), p. 52-53 et 61 à 63.

Plusieurs régions ont mis en place des conférences de planification chargées de l'harmonisation régionale de l'offre dans le domaine B. Elles opèrent en dehors du cadre de la CIIS mais au sein des structures de la CDAS. Ces conférences de planification pourraient éventuellement être intégrées dans la CIIS.

Selon la réglementation en vigueur, c'est la conférence régionale qui est compétente pour l'harmonisation de l'offre. Celle-ci ne convient cependant pas forcément pour cette tâche: regroupant les offices de liaison cantonaux, elle s'occupe en priorité des problèmes en lien avec la GPCF. En outre, les offices de liaison cantonaux ne sont pas nécessairement rattachés à l'office en charge du domaine B dans leur canton.

Compétence

Cette recommandation devrait être mise en œuvre dans le cadre du réexamen complet de la répartition des tâches et des compétences qui avait été préconisé lors de l'évaluation de la CIIS⁶⁴. Toute modification dans la répartition des tâches et des compétences nécessitera une adaptation du règlement d'organisation (Règlement concernant l'organisation des organes de la CIIS) par la CC.

4.2.2 Recommandations secondaires

a) Harmonisation de l'offre

Se fonde sur:

- un besoin d'adaptation:
 - Harmonisation régionale de l'offre (para. 3.3.1, p. 34)
- des champs d'action:
 - Harmonisation de la méthode utilisée pour l'analyse des besoins (para. 3.3.1, p. 34).
 - Inventaires des offres (para. 3.3.1, p. 34)

Description du problème

L'harmonisation régionale de l'offre n'en est pas au même stade dans toutes les régions CIIS et ne progresse pas avec la même dynamique. Une région n'en prévoit d'ailleurs même pas. L'échange entre cantons semble toutefois bien fonctionner dans toutes les régions⁶⁵.

Se posent donc les questions suivantes pour la CIIS:

⁶⁴ V. Ecoplan/Kurt Moll (2010), Evaluation de la Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS), p. 61 à 63.

⁶⁵ V. Ecoplan/Kurt Moll (2010), Evaluation de la Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS), p. 60.

- Quelle importance l'harmonisation de l'offre revêt-elle pour la CIIS (ou plutôt pour son fonctionnement)?
- La CIIS doit-elle fixer un objectif minimal en ce qui concerne l'harmonisation de l'offre?

Recommandations

L'art. 1, al. 2, CIIS énonce entre autres comme principe que les cantons doivent harmoniser leur offre en matière d'institutions⁶⁶. Afin de clarifier le futur rôle de la CIIS dans l'harmonisation de l'offre, il est recommandé de procéder comme suit:

- Il conviendrait, tout d'abord, de déterminer l'importance de l'harmonisation régionale de l'offre pour le fonctionnement de la CIIS. Concrètement, il faudrait se demander dans quelle mesure le fait que l'offre soit harmonisée ou non peut mettre en péril le but de la CIIS, qui est d'«assurer sans difficultés le séjour, dans des institutions appropriées en dehors de leur canton de domicile, des personnes ayant des besoins spécifiques en matière de soins et d'encadrement⁶⁷».
- Dans la mesure où l'harmonisation de l'offre se révèle importante pour atteindre ce but, il faudrait examiner au sein de la CIIS quel objectif minimal les textes juridiques de la CIIS devraient prévoir en ce qui concerne l'harmonisation régionale de l'offre. Il s'agit donc de préciser les exigences en matière d'harmonisation de l'offre.

Les outils de planification prévus par les plans stratégiques cantonaux peuvent servir de base de discussion pour l'harmonisation de l'offre souhaitée. Sur le principe, plusieurs outils peuvent être utilisés:

- Inventaire des offres: des inventaires des offres standardisés servent de base à un canton pour la planification de son offre. Ils sont à la disposition des autres cantons pour leur propre planification.
 - Harmonisation de la méthode utilisée pour l'analyse des besoins: les cantons d'une région utilisent une méthode qu'ils ont mise au point ensemble pour établir la planification de leur offre.
 - Conférence régionale de planification: la planification de l'offre est en principe établie au niveau régional.
- Une fois qu'on aura défini un objectif minimal en ce qui concerne l'harmonisation de l'offre, il faudra attribuer les compétences requises aux différents organes de la CIIS ou confier cette tâche à d'autres organes (v. à ce propos les recommandations au para. 4.2.1d)).

Compétence

⁶⁶ V. art. 1, al. 2, CIIS: «Les cantons signataires collaborent pour tous les domaines de la CIIS. Ils échangent en particulier des informations sur les mesures, les expériences et les résultats, harmonisent leur offre en matière d'institutions et encouragent la promotion de la qualité au sein de ces dernières.»

⁶⁷ V. art. 1, al. 1, CIIS.

Afin de déterminer l'importance de l'harmonisation (régionale) de l'offre pour le fonctionnement de la CIIS, une analyse approfondie est indiquée. En fonction des adaptations que l'on prévoit de faire en ce qui concerne les exigences en matière d'harmonisation de l'offre, la compétence incombe soit au comité de la CC soit à la CC elle-même. Pour l'instant, la planification de l'offre et son harmonisation restent cependant du ressort des cantons.

b) Contrôle des exigences de qualité

Se fonde sur

- un champ d'action:
 - Système de management de la qualité (para. 3.3.7, p. 41)

Description du problème

D'après les plans stratégiques, le respect des exigences de qualité est régulièrement contrôlé dans tous les cantons. Sur le principe, le contrôle des exigences de qualité posées aux établissements ne pose donc aucun problème. La manière dont ces exigences de qualité doivent être contrôlées est toutefois perçue différemment d'un canton à un autre. C'est le cas, par exemple, en ce qui concerne les exigences en matière de personnel spécialisé (v. para. 4.2.1c)).

Il apparaît également que la grande marge de manœuvre offerte par la CIIS en ce qui concerne le système de management de la qualité est bel et bien exploitée par les cantons. Conformément à la CIIS, ces derniers doivent en effet uniquement s'assurer que les institutions disposent, sur le plan interne, d'instruments de développement de la qualité⁶⁸. Cette formulation vague peut avoir pour effet que chaque canton définisse ses propres exigences en la matière. Il s'agit là d'un problème qui avait déjà été évoqué lors de l'évaluation de la CIIS⁶⁹:

Recommandations

Les exigences minimales fixées par la LIPPI et la CIIS en ce qui concerne le contrôle interne de la qualité ne sont pas très précises. C'est la raison pour laquelle il faudrait se demander à quelles exigences minimales ce contrôle pourrait être soumis. Il pourrait, sur le principe, être judicieux que les anciennes exigences concernant le système de management de la qualité, en particulier la norme OFAS/AI 2000 dans le domaine B, servent de base aux standards CIIS. D'après les plans stratégiques, il semble qu'il y ait dans plusieurs cantons le besoin de développer ces standards.

En ce qui concerne la certification, nous renvoyons à la recommandation faite dans le cadre de l'évaluation de la CIIS: 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

⁶⁸ Comité de la CC (2005), Directives-cadre CIIS relatives aux exigences de qualité, p.4.

⁶⁹ V. Ecoplan/Kurt Moll (2010), Evaluation de la Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS), p. 69-70.

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?)⁷⁰.

Compétence

Le secrétariat général de la CDAS doit, avec l'aide d'un groupe de travail constitué d'experts, procéder à une analyse approfondie de la question des systèmes de management de la qualité et ainsi créer la base nécessaire à une éventuelle adaptation des standards de qualité par le comité de la CC.

4.2.3 Recommandations concernant des problèmes non prioritaires ou pour lesquels il n'existe pas de solution au sein de la CIIS

a) Problème: passages à d'autres domaines

Se fonde sur

- des champs d'action:
 - Passages à d'autres domaines (cf. para. 3.3.9b) à 3.3.9d))

Description du problème

L'analyse des plans stratégiques a révélé que plusieurs passages du domaine B de la CIIS à d'autres systèmes de l'aide sociale ne sont pas réglementés de façon adéquate (à propos de la délimitation entre prestations résidentielles et prestations ambulatoires, v. para. 4.2.1b)):

- passage du domaine des adolescents (entre autres domaine D de la CIIS) à celui des adultes,
- passage aux systèmes des soins gériatriques,
- passage du domaine de la dépendance (domaine C de la CIIS) à celui du handicap et
- passage de la psychiatrie au domaine B.

Recommandations

Comme on l'a déjà montré dans le rapport sur l'évaluation de la CIIS⁷¹, 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 mis en place à l'échelon fédéral et à celui des conférences cantonales pourrait se pencher sur ce sujet. Dans une première étape, il s'agirait surtout d'identifier les interfaces et les problèmes qui leur sont associés.

⁷⁰ V. Ecoplan/Kurt Moll (2010), Evaluation de la Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS), p. 70.

⁷¹ V. Ecoplan/Kurt Moll (2010), Evaluation de la Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS), p. 73.

Plusieurs plans stratégiques prévoient une réglementation pour certains passages. Ce sont souvent des solutions pragmatiques au cas par cas qui sont proposées, ce qui peut s'avérer judicieux dans certains cas particuliers; une solution de principe au problème des passages n'a cependant pas été trouvée.

Compétence

La résolution de ce problème ne relève pas de la (seule) compétence d'un organe de la CIIS. Le comité de la CC devrait toutefois œuvrer pour qu'un groupe de travail chargé de se pencher sur ce sujet soit mis en place à l'échelon fédéral ou à celui des conférences cantonales.

b) Collaboration financière accrue (pour les établissements hautement spécialisés)

Se fonde sur

- un besoin d'adaptation:
- Collaboration financière accrue (para. 3.3.4, p. 38)

Description du problème

Les établissements hautement spécialisés couvrent souvent des besoins allant au-delà des frontières cantonales; c'est cependant le canton de domicile qui assume le risque financier sans réglementation spéciale. Quelques cantons et régions ont mis en place un système de financement solidaire pour ce type d'établissements.

Recommandations

Que plusieurs cantons financent ensemble des établissements hautement spécialisés est certes judicieux, mais ne concerne pas la CIIS. Les cantons concernés s'organisent tout seuls. La CIIS régit la compensation des coûts pour les séjours de personnes placées en dehors de leur canton de domicile par le biais de la GPCF.

Compétence

Toute collaboration des cantons allant au-delà d'une GPCF en vue de financer des établissements relève de la compétence des cantons.

4.3 Vue d'ensemble des recommandations

Le tableau ci-dessous résume toutes les recommandations.

Tableau 4-1: Vue d'ensemble des recommandations

| Priorité | Recommandation |
|--|--|
| Priorité 1 | <ul style="list-style-type: none"> – Tarifs échelonnés: prévoir la possibilité d'appliquer des tarifs échelonnés dans les directives sur la compensation des coûts et la comptabilité analytique, fixer un nombre maximal de classes de tarif possible et procéder aux adaptations nécessaires en ce qui concerne la GPCF. – Prestations ambulatoires: étendre le champ d'application de la CIIS aux prestations ambulatoires (adaptations des principaux instruments de la CIIS). – Personnel spécialisé: flexibiliser le quota et fournir une liste des diplômes reconnus. – Répartition des tâches et des compétences: procéder à une nouvelle répartition des compétences dans le domaine de l'harmonisation de l'offre. |
| Priorité 2 | <ul style="list-style-type: none"> – Harmonisation de l'offre: déterminer l'importance de l'harmonisation de l'offre pour la CIIS et éventuellement fixer des exigences minimales en la matière. – Contrôle: préciser les exigences concernant le contrôle (interne) de la qualité. |
| Non prioritaire/pas de solution au sein de la CIIS | <ul style="list-style-type: none"> – Passages à d'autres domaines: dresser un état des lieux des interfaces et éventuellement développer des solutions à l'échelon fédéral ou à celui des conférences cantonales. – Collaboration financière accrue pour les établissements hautement spécialisés: une collaboration financière allant au-delà de la GPCF n'a pas besoin d'être réglementée par la CIIS. |

Références bibliographiques

- CDAS Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (2007)
Rapport du groupe de travail 2 «Mise en œuvre RPT» de la CDAS. Elaboration d'un plan stratégique modèle selon l'article 10 de la loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI). Rapport à l'attention de l'assemblée générale de la CDAS des 13 et 14 septembre 2007.
- Comité de la Conférence de la convention CIIS (2005)
Directives-cadre CIIS relatives aux exigences de qualité. Etat au 13.09.2007. 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. Etat au 1.1.2008. Berne.
- Conférence de la convention CIIS (2002)
Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS). Etat au 1.1.2008. Berne.
- Conférence de la convention CIIS (2007)
Directives CIIS sur la compensation des coûts et la comptabilité analytique. Berne.
- Conférence de la convention CIIS (2006)
Règlement concernant l'organisation des organes de la CIIS (Règlement d'organisation). Berne.
- Ecoplan, Moll Kurt (2010)
Evaluation de la Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS). Berne.
- GRAS Groupement des services d'action et d'aide sociales des cantons romands, de Berne et du Tessin (GRAS), Groupe de travail RPT (2008).
Principes communs des plans stratégiques latins. Version finale adoptée par la CLASS le 17 novembre 2008.
- SODK Ost Konferenz der Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren der Ostschweizer Kantone (2010)
Der individuelle Betreuungsbedarf (IBB). Einführung, Wegleitung, Indikatorenraster. Umsetzung IFEG SODK Ost+. Zürich, 13. April 2010
- SODK Ost Konferenz der Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren der Ostschweizer Kantone (2009)
Konzept des Kantons X zur Förderung der Eingliederung invalider Personen gemäss Artikel 10 IFEG. Musterkonzept SODK Ost. Verabschiedet von der SODK Ost am 4. Juni 2009.
- ZGSDK ZentralschweizerGesundheits- und Sozialdirektorenkonferenz (2008)
Zentralschweizer Rahmenkonzept zur Behindertenpolitik in den Bereichen Wohnen, Arbeiten und Beschäftigung. 18. September 2008.

Plans stratégiques visant à promouvoir l'intégration des personnes invalides

Canton de Vaud

Plan Stratégique Handicap 2011. Plan stratégique vaudois en faveur de l'intégration des personnes adultes en situation de handicap et de la prise en charge en structure de jour ou à caractère résidentiel des mineurs en situation de handicap. 23 mars 2010.

Kanton Appenzell Ausserrhoden

Konzept des Kantons Appenzell Ausserrhoden zur Förderung der Eingliederung invalider Personen gemäss Artikel 10 IFEG; Genehmigung. 30. März 2010.

Kanton Appenzell Innerrhoden

Konzept des Kantons Appenzell Innerrhoden über die Einrichtungen zur Förderung der Eingliederung invalider Personen gemäss Art. 10 IFEG. Von der Standeskommission verabschiedet am 30. März 2010.

Kanton Glarus

Konzept des Kantons Glarus zur Förderung der Eingliederung von erwachsenen Menschen mit Behinderung gemäss Artikel 10 IFEG. Gemäss Beschluss des Regierungsrates des Kantons Glarus vom 9. März 2010.

Kanton Obwalden

Behindertenkonzept des Kantons Obwalden für Erwachsene mit Behinderung (Wohnen, Arbeit, Beschäftigung). 29. Juni 2010

Kanton Solothurn

Konzept zur Förderung der Eingliederung. Art. 10 des Bundesgesetzes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG). Dezember 2009.

Canton du Valais

Politique valaisanne en faveur des personnes en situation de handicap. Plan stratégique. Sion, février 2010.

Kanton Zug

Behindertenkonzept des Kantons Zug. Zug, 23. Februar 2010.

Kantonales Sozialamt Graubünden

Konzept des Kantons Graubünden zur Förderung der Eingliederung von Menschen mit Behinderung gemäss Art. 10 IFEG. Von der Regierung des Kantons Graubünden am 13. April 2010 verabschiedet.

Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft

Grundlagen des «Konzepts zur Förderung der Eingliederung von Invaliden Personen». Projektleitung des Projekts Einführung der NFA in die Sonderschulung und Behindertenhilfe der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt. 3. Dezember 2007.

Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft

Konzept der Behindertenhilfe in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft vom 18. September 2009.

Regierung des Kantons St.Gallen

Konzept über die Gewährleistung des Angebots an Einrichtungen für Menschen mit Behinderung gemäss Art. 10 des Bundesgesetzes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (SR 831.26; abgekürzt IFEG). Konzept der Regierung des Kantons St.Gallen vom 23. März 2010.

Regierungsrat des Kantons Thurgau

Behindertenkonzept. Konzept des Kantons Thurgau zur Förderung der Eingliederung invalider Personen gemäss Artikel 10 IFEG. Genehmigt mit RRB Nr. 212 vom 16. März 2010.

Regierungsrat des Kantons Zürich

Konzept zur Förderung der Eingliederung invalider Personen gemäss Art. 10 IFEG für Invalideneinrichtungen im Erwachsenenbereich. Vom Regierungsrat mit Beschluss Nr. 900 vom 16. Juni 2010 erlassen.

Regierungsrat Kanton Schaffhausen

Konzept des Kantons Schaffhausen über Einrichtungen zur Förderung der Eingliederung invalider Personen gemäss Artikel 10 IFEG. Gemäss Beschluss des Regierungsrates vom 23. März 2010.

Repubblica e Cantone Ticino. Dipartimento della sanità e della socialità

Strategia per promuovere l'integrazione degli invalidi nel Cantone Ticino. Bellinzona, aprile 2010.

République et canton de Genève. Département de la solidarité et de l'emploi.

Plan stratégique du canton de Genève en faveur de l'intégration des personnes handicapées. Mai 2010.

République et canton de Jura

Plan stratégique. 20 avril 2010.

Conseil d'Etat du canton de Fribourg

Plan stratégique pour la promotion de l'intégration des personnes en situation de handicap. Adopté par le Conseil d'Etat le 17 mai 2010.