

A.2. Principes communs des plans stratégiques latins, novembre 2008

GROUPE DE TRAVAIL RPT

DU GROUPEMENT DES SERVICES D'ACTION ET D'AIDE
SOCIALES DES CANTONS ROMANDS, DE BERNE ET DU
TESSIN (GRAS)



PRINCIPES COMMUNS DES PLANS STRATEGIQUES LATINS

VERSION FINALE adoptée par la CLASS le 17 novembre 2008

Table des matières

I. INTRODUCTION	3
II. DOMAINES D'APPLICATION COMMUNS AUX PLANS STRATEGIQUES DES CANTONS LATINS.....	5
2.1. INTRODUCTION	5
2.2. CATEGORIES DE BENEFICIAIRES DE PRESTATIONS DES INSTITUTIONS	5
2.3. CATALOGUE DES PRESTATIONS AMBULATOIRES ET RESIDENTIELLES	6
2.4. OUTIL D'EVALUATION DES BESOINS D'ENCADREMENT	7
2.5. POSITIONNEMENT DES DOMAINES PAR RAPPORT AUX SECTEURS HOSPITALIERS ET DES PERSONNES AGEES	7
III. GARANTIR L'ADEQUATION DE LA PRISE EN CHARGE DE LA PERSONNE HANDICAPEE	8
IV. ANALYSE DES BESOINS ET PLANIFICATION DE L'OFFRE DU POINT DE VUE QUANTITATIF ET QUALITATIF	9
4.1. INTRODUCTION	9
4.2. ANALYSE DES BESOINS	9
4.3. PLANIFICATION DE L'OFFRE DU POINT DE VUE QUANTITATIF ET QUALITATIF	10
4.4. REMARQUE GENERALE	10
V. COORDINATION AU SEIN DU RESEAU LATIN DES ETABLISSEMENTS.....	11
5.1. PROCEDURE LATINE DE COMMUNICATION EN CAS DE MODIFICATION DE L'OFFRE	11
5.2. PRINCIPES D'ENGAGEMENT LATIN EN FAVEUR D'UNE INSTITUTION UTILE A TOUS LES CANTONS LATINS.....	11
VI. RECONNAISSANCE DES ETABLISSEMENTS.....	13
6.1. SURVEILLANCE CANTONALE DES MISSIONS	13
6.2. MUTUALITE DES ACTES DE RECONNAISSANCE CANTONALE.....	13
VII. CONTROLE DES ETABLISSEMENTS ET DE LA QUALITE DE LEURS PRESTATIONS	14
7.1. SYSTEMES DE CONTROLE DE LA QUALITE AUX FINS DE CERTIFICATION	14
7.1.1. Introduction.....	14
7.1.2. La CIIS et ses directives en matière de qualité.....	14
7.1.3. Compléments au SMQ.....	14

7.2. CONDITIONS QUALITATIVES CANTONALES RELATIVES A LA CONSTRUCTION DES ETABLISSEMENTS	14
7.3. CONDITIONS QUALITATIVES EN MATIERE DE FORMATION ET DE PERFECTIONNEMENT PROFESSIONNEL DU PERSONNEL SPECIALISE	15
7.3.1. <i>Formation de base</i>	15
7.3.2. <i>Perfectionnement professionnel</i>	15
VIII. PARTAGE DES PRINCIPES DE FINANCEMENT, DES COUTS D'EXPLOITATION ET DES COUTS D'INVESTISSEMENT ...	16
8.1. INTRODUCTION	16
8.2. COUT D'EXPLOITATION.....	16
8.2.1. <i>Subventionnement des institutions</i>	16
8.2.2. <i>Modèle latin de comptabilité analytique</i>	16
8.2.3. <i>Système de comparaison des coûts d'exploitation (Benchmarking)</i>	17
8.3. COUTS D'INVESTISSEMENT.....	17
8.3.2. <i>Système de comparaison des coûts d'investissement (Benchmarking)</i>	19
IX. PRINCIPES GENERAUX D'UNE PROCEDURE LATINE DE CONCILIATION	19
X. PLANIFICATION DE LA MISE EN ŒUVRE DES PRINCIPES COMMUNS	19
ANNEXES	20

I. Introduction

Depuis janvier 2008, conformément aux principes qui régissent la « Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons » (RPT), chaque canton est responsable de la planification et du subventionnement de la construction et de l'exploitation des homes, ateliers et centres de jour pour personnes handicapées. Il est tenu d'organiser la mise en œuvre de la politique cantonale en la matière et de la coordonner avec les autres cantons.

L'art. 112b (al. 2 et al. 3) de la Constitution fédérale fonde le transfert de compétences aux cantons en matière d'intégration des personnes invalides (travail et logement). L'art. 197 de la Constitution fédérale instaure une garantie de prestations pour les bénéficiaires, durant une période transitoire de trois ans minimum. Les principes énoncés sont concrétisés par la « Loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides » (LIPPI, cf. annexe). Plus particulièrement, l'application des art. 1 à 9 de la LIPPI doit être assurée par les cantons. En outre, un plan stratégique cantonal, fondement d'une politique cantonale en la matière, doit être élaboré durant la période transitoire afin de pouvoir entrer en vigueur au plus tôt en 2011.

Le fait de transférer ces compétences de la Confédération aux cantons ne doit cependant pas se traduire par l'émergence de vingt-six systèmes cantonaux différents et incompatibles. La LIPPI exige des cantons une collaboration accrue et le développement de solutions concertées et coordonnées.

La CLASS, lors de sa séance du 11 septembre 2006, a adopté le rapport présenté par le GRAS posant les bases de la coopération intercantonale dans le domaine du handicap et des dépendances. Elle a mandaté le GT-GRAS-RPT pour définir les différents objectifs et moyens qui relèvent de l'autonomie cantonale (AC), d'une coordination volontaire (CV) ou obligatoire (CO).

Dans sa séance du 10 septembre 2007, la CLASS a validé les orientations proposées par le GT-GRAS-RPT sur la base du « Tableau de Brissago » (voir tableau ci-après), avec mission de lui présenter pour le second semestre 2008 un projet de « Principes communs des plans stratégiques latins » fixant le dénominateur commun des futurs plans stratégiques cantonaux, compte tenu des législations et organisations cantonales.

TABLEAU DE BRISSAGO				
	OBJECTIFS	Références	MOYENS	Décision
1.	Coordonner le réseau institutionnel latin	Art.10 al.1 LIPPI Art.10, al.2, let.g LIPPI CDAS-CS2	<ul style="list-style-type: none"> ► Contenus minimaux communs des plans stratégiques latins ► Procédure de communication en cas de développement de l'offre ► Principes d'engagement en faveur d'une institution utile à tous les cantons latins 	CO
2.	Planifier les besoins du point de vue quantitatif et qualitatif	Art.10, al.2, let.a LIPPI CRASS CDAS-CS2	<ul style="list-style-type: none"> ► Données sur la personne (Types de handicap, besoins d'assistance, structure d'âge, appartenance linguistique, etc.) ► Données relatives à la période de planification (Année budgétaire, années de planifications, perspectives et scénarios, etc.) ► Données relatives au lieu (Besoin intracantonal, besoin extracantonal, organisation à l'intérieur du canton, etc.) ► Données sur l'offre (Nombre de places dans les ateliers, homes et centres de jour, besoins dans le domaine ambulatoire, besoins de formation, besoins d'enseignement spécialisé, etc.) 	CV
3.	Analyser périodiquement les besoins et harmoniser l'offre	Art.10, al.2, let. b LIPPI CRASS	<ul style="list-style-type: none"> ► Instrument de recensement et de gestion des données ► Sources des données (Outil d'évaluation des besoins d'encadrement / mandat ARBA-Addiction et outil d'évaluation des besoins futurs / mandat Wernli) 	CV
4.	Reconnaître les institutions	Art.10,al.2, let.c LIPPI Art.3 LIPPI Art.4, al.2 LIPPI Art.5, al.1 et 2 LIPPI	<ul style="list-style-type: none"> ► Mode de coopération avec d'autres cantons (règles de compétences) ► Charte de mutualité des actes de reconnaissance cantonale 	CO
5.	Contrôler les institutions et s'assurer de la qualité des prestations	Art.10,al.2, let.c LIPPI Art.6 LIPPI Art.10, al.2, let. e LIPPI CIIS CRASS	<ul style="list-style-type: none"> ► Système de contrôle de la qualité aux fins de certification (charte sur la qualification du personnel spécialisé, l'offre de places de formation, les tâches dans le domaine du développement de la formation) 	CV
6.	Partager les principes de financement des coûts d'exploitation	Art.10,al.2, let.d LIPPI CIIS CRASS	► Plan comptable et comptabilité analytique harmonisés	CO
			<ul style="list-style-type: none"> ► Contrat de prestation ► Benchmarking des coûts 	CV
7.	Partager les principes de financement des coûts d'investissement	Art.10,al.2, let.d LIPPI CDAS-CS2	► Dispositions relatives à la construction des institutions	CV
			► Dispositions relatives au financement des institutions	CO
8.	Définir les droits aux subventions	Art.8 LIPPI	► Réglementation cantonale	AC
9.	S'assurer de l'adéquation de la prise en charge	Art.10, al.2, let.f LIPPI Art.2 LIPPI CRASS	<ul style="list-style-type: none"> ► Droit de recours des personnes handicapées (Mise en place d'une procédure harmonisée de conciliation) 	CV

II. Domaines d'application communs aux plans stratégiques des cantons latins

Références légales: LIPPI, Art.10 al.1 et al.2 let.a

2.1. Introduction

Avant l'obligation faite de disposer d'un plan stratégique dans chacun des cantons, ces derniers avaient (et ont encore) une description de leurs équipements. A l'avenir, les cantons ont donc la latitude d'appliquer leurs plans stratégiques à d'autres catégories que celles des rentiers AI, par exemple, des personnes souffrant d'addictions ou de personnes en proie à des difficultés sociales.

La coordination intercantonale ne concerne toutefois que les besoins des personnes invalides, au sens de la LAI, et l'offre des institutions reconnues par la LIPPI, soit les institutions anciennement subventionnées par l'OFAS.

Le tableau ci-après résume les différents cas de figure :

		INSTITUTIONS	
		Reconnues dans le cadre de la LIPPI	Pas reconnues dans le cadre de la LIPPI
PENSIONNAIRES	Au bénéfice d'une rente AI	Application de la LIPPI	Application de la LIPPI aux pensionnaires
	Non rentiers AI	Application de la LIPPI à l'institution	Non Application de la LIPPI

2.2. Catégories de bénéficiaires de prestations des institutions

L'OFAS répartissait les handicapés¹ en quatre catégories de handicap². Le GT-GRAS-RPT a décidé de les reprendre pour des questions pragmatiques³, en y ajoutant toutefois une catégorie supplémentaire, celle du polyhandicap (sous réserve d'une étude de pertinence ultérieure⁴). Ces cinq catégories ont donc été préférées à la « Classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé » (CIF)⁵. Il s'agit des catégories suivantes :

- Handicap physique
- Handicap psychique
- Handicap mental
- Handicap sensoriel
- Polyhandicap

¹ **Circulaire de l'OFAS sur les subventions pour l'exploitation des homes, des logements collectifs et centres de jour pour handicapés du 1^{er} janvier 2007**: Sont considérés ici comme handicapés les personnes n'ayant pas encore l'âge AVS, qui, en raison d'une atteinte permanente ou de longue durée à la santé physique, mentale ou psychique provenant d'une infirmité congénitale, d'une maladie ou d'un accident, ont besoin de l'aide d'autrui et/ou d'installations spéciales.

² **Circulaire de l'OFAS sur la planification des besoins pour les ateliers et les homes/centres de jour au sens de l'art. 73**: L'offre de places doit être structurée selon les critères suivants: 1. Groupes cibles: handicapés physiques, handicapés psychiques, handicapés mentaux, handicapés sensoriels et handicapés toxicodépendants.

³ Reprise des données OFAS, contraintes et cohérence du référentiel statistique, garantie de prestations équivalentes durant la période transitoire.

⁴ Il y a lieu de vérifier si cette catégorie ne doit pas être considérée comme une sous-catégorie du handicap mental.

⁵ **La Classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé (CIF)** s'est éloignée d'une classification des « conséquences de la maladie » pour devenir une classification des « composantes de la santé ». Néanmoins, c'est bien dans la philosophie actuelle de la CIF (et d'ailleurs de la notion de la santé au sens large) que la catégorisation proposée permettra de réaliser un catalogue exhaustif des prestations en fonction des besoins de la personne en situation de handicap et non en fonction du handicap proprement dit.

Des sous-catégories peuvent être définies par les cantons selon leur organisation interne (par exemple la prise en charge de l'autisme, de personnes ayant connu un accident vasculaire cérébral [AVC], etc).

En ce qui concerne le domaine des dépendances, les cantons sont libres de l'intégrer comme une catégorie supplémentaire de leur plan stratégique.

2.3. Catalogue des prestations ambulatoires et résidentielles

Dans le but de coordonner les dispositifs de prise en charge des cantons latins et de permettre une comparaison des coûts, les prestations ambulatoires et résidentielles ont fait l'objet de définitions communes. Un lexique, précisant les caractéristiques de chaque prestation et leur mode de facturation, a été établi sous forme de tableau.

A noter que ces prestations dépassent le cadre LIPPI. Elles ont été définies conformément à la décision de la CLASS du 11 septembre 2006 qui demandait de prendre en compte le domaine ambulatoire.

Lexique intercantonal (latin) des prestations et de leur mode de facturation

Types de prestations	Facturation		Caractéristiques
Domaine résidentiel	Hébergement	Activité	
Home avec occupation intégrée ⁶	Journée civile Pour les personnes extérieures qui fréquentent les activités du home, la facturation doit être réalisée soit selon les règles de la comptabilité analytique soit selon une pondération déclarée (clé de répartition) - exemple: 55% du coût global pour l'hébergement et 45% pour l'activité	Journée de présence	Les activités de type atelier ou centre de jour doivent donner lieu à une facture spécifique lorsque le bénéficiaire de prestations les fréquente indépendamment de l'hébergement offert par la même institution
Home sans occupation	Journée civile	---	
Logement décentralisé	Journée civile	---	Il s'agit d'un logement indépendant ou collectif dont la responsabilité juridique et la gestion financière et éducative dépendent d'une institution A noter que ce type de logement ne crée pas de domicile juridique pour la personne
Centre de jour ou Atelier de développement personnel	---	Journée de présence	Il s'agit d'un centre d'activités occupationnelles n'offrant pas de contrats de travail, intégré ou non à un home; la prestation implique une contribution de la personne externe
Atelier d'occupation ⁷	---	Heure de travail	Le bénéficiaire de prestations a un contrat de travail avec l'institution et un horaire imposé; il n'y a pas ou peu de notion de rendement
Atelier de production	---	Heure de travail	Le bénéficiaire de prestations a un contrat de travail avec l'institution et un horaire imposé; il y a une notion de rendement au sein d'une structure indépendante d'une entreprise
Atelier en entreprise	---	Heure de travail	Le bénéficiaire de prestations a un contrat de travail avec l'institution, un horaire imposé et bénéficie du suivi de l'institution; il y a une notion de rendement au sein d'une entreprise

⁶ Ce type de prestation peut à terme disparaître.

⁷ Ce type de prestation peut à terme disparaître.

Domaine ambulatoire	Hébergement	Activités	
Suivi post-résidentiel	Heure effectuée auprès du bénéficiaire ou forfait. Peut-être intégré au coût de la journée résidentielle	---	Il s'agit d'un suivi à domicile après séjour en institution, limité dans le temps; l'encadrement est effectué par du personnel de l'institution
Soutien à domicile	Heure effectuée auprès du bénéficiaire	---	Il s'agit d'un soutien au domicile d'un bénéficiaire ayant le bail du logement; l'encadrement est effectué par du personnel de l'institution ou par un organisme mandaté à cet effet
Suivi en entreprise ou Intégration socioprofessionnelle	---	Heure effectuée auprès du bénéficiaire	Il s'agit d'un suivi sur la place de travail, effectué par du personnel de l'institution auprès d'un bénéficiaire ayant un contrat avec une entreprise

2.4. Outil d'évaluation des besoins d'encadrement

Reprenant:

- les cinq catégories de bénéficiaires des institutions latines du point 2.2.
- les dix prestations ambulatoires et résidentielles du point 2.3.

Le GT-GRAS-RPT a conclu à la nécessité de retenir un outil d'évaluation des besoins d'encadrement permettant de définir les prestations en tenant compte du degré de dépendance de la personne prise en charge. En effet, on observe que chaque prestation ne peut être proposée sans une analyse permettant de définir l'encadrement indispensable au bénéficiaire.

Plusieurs cantons ont développé ces dernières années différents moyens de calibrer l'ampleur de la prise en charge (Analyse des Ressources en Besoins d'Aide – ARBA, Modèle d'Accompagnement Personnalisé – MAP, Evaluation Fribourgeoise de l'Encadrement en Besoins d'Aide – EFEBA, etc.). Un sous-groupe de travail a donc reçu mandat d'évaluer les méthodes actuellement employées et de proposer une solution.

► Les travaux du GT-GRAS-RPT sont l'occasion de trouver un outil commun. Après une phase de test, le groupe soumettra son choix à la CLASS.

2.5. Positionnement des domaines par rapport aux secteurs hospitaliers et des personnes âgées

Les domaines d'application de ces principes communs excluent les prestations hospitalières somatiques ou psychiatriques.

En effet, même si dans les institutions sociales des soins sont requis, pour permettre aux personnes concernées un maintien de leur état de santé ou une évolution vers l'indépendance et l'intégration sociale, ces institutions sont avant tout des lieux de vie et de travail.

En revanche, et contrairement à l'époque du subventionnement de l'OFAS⁸, la notion d'âge AVS n'a plus d'incidence, l'important étant que la personne obtienne l'encadrement qui lui est nécessaire.

⁸ Ibid note 1

III. Garantir l'adéquation de la prise en charge de la personne handicapée

Référence légale: LIPPI, Art.2 et Art.10 al.1

Chaque canton doit veiller à ce que toute personne handicapée ait à sa disposition des prestations qui répondent adéquatement à ses besoins.

► Le GT-GRAS-RPT propose que les cantons intègrent dans leur plan stratégique la création d'un dispositif cantonal d'orientation (d'indication) et de suivi de la personne en tenant compte des besoins exprimés par la personne, de l'analyse de sa situation personnelle et de l'offre disponible. Ce type de dispositif peut inclure les domaines stationnaires et ambulatoires ; il permet en outre une gestion optimale de l'offre, tout en garantissant à la personne handicapée une prise en charge adaptée.

Le projet de développement de centres d'indications est déjà d'actualité dans plusieurs cantons de la CLASS.

IV. Analyse des besoins et planification de l'offre du point de vue quantitatif et qualitatif

Référence légale: LIPPI, Art.10 al.2 let.a et b.

4.1. Introduction

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la RPT, les planifications cantonales de l'offre étaient exigées et approuvées par l'OFAS. Elles étaient établies de manière empirique, le plus souvent sur la base d'une analyse des besoins constatés par les institutions.

Depuis le 1^{er} janvier 2008, les cantons sont seuls responsables de la planification cantonale de l'offre en matière de prise en charge des personnes handicapées, tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif. De plus, la LIPPI exige que les cantons définissent leur mode de collaboration.

4.2. Analyse des besoins

Les cantons doivent organiser un recensement périodique des besoins des bénéficiaires et des fournisseurs de prestations en vue d'établir leurs planifications.

Le GT-GRAS-RPT définira les procédures applicables ainsi que les données de bases communes aux cantons latins.

Exemples de données sur la personne :

- catégorie de bénéficiaires de prestations (cf. chapitre II, point 2.2),
- domicile du bénéficiaire de prestations,
- âge
- ...

Exemples de données sur les fournisseurs de prestations :

- type de prestations (cf. chapitre II, point 2.3),
- nombre de places mises à disposition,
- ...

► Ces données seront mises à disposition par les différents cantons de la CLASS et analysées par le GT-GRAS-RPT. Une harmonisation de la périodicité de récolte intercantonale des données sera définie par le GT-GRAS-RPT.

Dans son rapport à la CLASS du 02 décembre 2007, le Dr. Boris Wernli préconise de recourir aux quatre sources d'information suivantes :

Dimensions	offre	demande
local	Source 1 : enquête auprès des institutions	Source 2 : indicateurs complémentaires de la demande
global	Source 3 : contrôle du taux d'institutionnalisation	Source 4 : scenarii dynamiques

Source 1 : enquête auprès des institutions

Cette enquête permet un état de la situation du dispositif cantonal et un suivi de l'avancement des projets. Les cantons latins s'engagent à utiliser dans le cadre de ce recensement un certain nombre de critères communs. Le GT-GRAS-RPT définira ultérieurement les critères retenus.

Source 2 : indicateurs complémentaires de la demande

Cette collecte d'informations permet de corroborer le bien-fondé des requêtes des institutions en faisant appel à d'autres sources :

- liste des demandes non satisfaites par type de places et par groupe-cible (listes d'attente centralisée des institutions),
- personnes handicapées en institutions psychiatriques,
- personnes handicapées en institutions pour personnes âgées,
- mineurs handicapés,
- personnes hébergées en famille,
- personnes au bénéfice d'une assistance à domicile ou prises en charge par des parents vieillissants (signalements des services sociaux et autres partenaires),
- personnes placées hors du canton.

Source 3 : contrôle du taux d'institutionnalisation

Ce contrôle du taux d'institutionnalisation permet de mettre en relation le nombre de places disponibles par rapport à une population de référence.

Source 4 : scénarii dynamiques

Ces scénarii dynamiques, basés notamment sur l'évolution numérique dans le temps de la population des rentiers AI (cf. étude Wernli) permettent de déterminer des tendances à long terme. Le GT-GRAS-RPT déterminera les indicateurs susceptibles d'affiner les prévisions.

► Le GT-GRAS-RPT déterminera les indicateurs susceptibles d'affiner les prévisions à long terme.

4.3. Planification de l'offre du point de vue quantitatif et qualitatif

La planification doit s'inscrire dans la perspective de trois horizons temporels :

1. Long terme (environ 10 ans). Objectifs : développement d'infrastructure ; modification des types de prise en charge ; adaptation des plans de formation ; etc.
2. Moyen terme (environ 5 ans). Objectifs : création et suppression de places ; plan financier de législature ; etc.
3. Court terme (environ 2 ans). Objectifs : financement des prestations ; adaptation rapide des prestations ; pilotage des projets en cours ; etc.

Les cantons latins s'engagent à communiquer leurs planifications à intervalles réguliers.

4.4. Remarque générale

A noter que s'agissant du champ d'application de la LIPPI en ce qui concerne les mineurs, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a pris position à cet égard : « Les prestations qui, dans le cas d'une prise en charge de jour ou à caractère résidentiel dans une institution de pédagogie spécialisée, dépassant le cadre scolaire (logement, séjour et occupation) doivent, du point de vue juridique comme sous l'angle de la logique pure, être réglementées dans les stratégies (concepts cantonaux) en faveur des invalides qui seront approuvés par le Conseil fédéral (en tenant compte des directives de la LIPPI) ».

► La concrétisation de cet objectif reste à déterminer selon les situations cantonales. Dans tous les cas une coordination doit être assurée.

V. Coordination au sein du réseau latin des établissements

Références légales: LIPPI, Art.10 al.1 et al.2 let.g.

5.1. Procédure latine de communication en cas de modification de l'offre

Chaque canton admet que la modification de son offre a un impact sur le dispositif institutionnel latin;

► en conséquence, le GT-GRAS-RPT souhaite mettre en place une procédure qui les soumet à une obligation de transparence et de concertation, sans pour autant entraver leur autonomie

Flux	Description	Fonctionnement
1. Annonce d'intention	Le canton initiateur annonce, par courrier à tous les cantons latins, son intention de modifier de manière significative l'offre de ses prestations (cf. Lexique des prestations et de leur mode de facturation).	Au plus tard six mois avant l'année durant laquelle le changement se fera. L'annonce comporte: <ul style="list-style-type: none">• un descriptif des prestations modifiées,• une justification des changements,• la façon de gérer les éventuelles conséquences du changement pour les bénéficiaires de prestations d'autres cantons.
2. Réactions, négociations	Les services compétents des autres cantons latins donnent leur avis au canton initiateur par courrier.	En cas de désaccord, même d'un seul canton, l'objet est porté à l'ordre du jour du GT-GRAS-RPT.
3. Suites à donner	En cas de maintien du désaccord, le GT-GRAS-RPT peut demander que l'objet soit inscrit à l'ordre du jour de la CLASS. L'avis de la CLASS ne crée pas d'obligation pour le canton initiateur.	

5.2. Principes d'engagement latin en faveur d'une institution utile à tous les cantons latins

Sous réserve de l'obligation d'information décrite au point précédent, le développement du réseau institutionnel de chaque canton est de sa compétence. Il existe cependant des institutions dont la mission est très spécifique et qui ont dès lors un rayon de recrutement qui dépasse les frontières cantonales. De ce fait, leur offre et leur viabilité dépendent du bassin de population pour lequel elles sont à même de fournir leurs prestations.

La vocation intercantonale d'une institution utile à tous les cantons latins (par exemple le « Centre des Marmettes » à Monthey, seule institution pour personnes atteintes de surdi-cécité en Suisse romande) doit pouvoir être garantie par un engagement mutuel. L'institution en question ne peut faire l'objet d'un désengagement subit de l'un ou l'autre des cantons qui se traduirait par une sous-occupation préjudiciable; il y a donc lieu de définir certains principes qui régissent cet engagement et de concevoir les modalités d'application.

Ces principes sont les suivants:

1. La vocation intercantonale d'une institution doit être avalisée par la CLASS ou les cantons concernés.
2. Est canton répondant, le canton siège de l'institution utile à tous les cantons.

3. Est canton intéressé, le canton qui s'engage solidairement à co-financer une institution utile à tous, aux conditions fixées ci-après.
4. Les cantons intéressés et le canton répondant de l'institution acceptent les répercussions financières d'une éventuelle sous-occupation momentanée aux conditions suivantes:
 - l'institution et le canton répondant doivent avoir pris toutes les mesures nécessaires.
 - l'institution et le canton répondant doivent avoir informé les cantons intéressés dès qu'une éventuelle sous-occupation (inférieur au taux convenu) est prévisible.
 - la répercussion financière d'une telle sous-occupation est compensée sur les journées facturées aux cantons placeurs pour les places occupées durant l'exercice; elle est imputée sur la 13^{ème} facture ou dans le forfait de l'année suivante.
 - si un canton intéressé n'a, au moment de la sous-occupation, aucun ressortissant placé, sa participation à la répercussion financière est calculée à hauteur de la moyenne des placements qu'il a effectués au cours des trois dernières années.
 - l'augmentation du coût due à la sous-occupation est répartie à raison de 20% au canton répondant et 80% aux cantons intéressés. La CLASS et/ou les cantons concernés sont compétents pour modifier ces taux.
5. Les cantons intéressés ont priorité d'utilisation des places disponibles.

► *Le taux et les détails de collaboration seront définis par le GT-GRAS-RPT dans un document ad hoc de cas en cas.*

VI. Reconnaissance des établissements

Références légales: LIPPI, Art.10 al.2 let.c., Art.3, Art.4 al.1 et 2 et Art.5 al.1 et 2

6.1. Surveillance cantonale des missions

1. Le canton répondant reconnaît une institution pour autant qu'elle remplisse les exigences de la LIPPI et de la législation cantonale concernée.
2. Le canton qui a la maîtrise financière et la responsabilité de la surveillance d'une institution implantée dans un autre canton, est le canton répondant de ladite institution. Il procède donc à sa reconnaissance. Le canton d'implantation reste cependant responsable des tâches souveraines (autorisations liées à l'exploitation du bâtiment - police du feu, hygiène, etc.). Un protocole d'accord portant sur les responsabilités respectives de chaque canton est adopté.
3. Le canton répondant retire la reconnaissance à une institution, si celle-ci ne remplit plus les critères de reconnaissance ou pour des manquements graves. L'institution doit être entendue et le retrait de la reconnaissance faire l'objet d'une décision.
4. En cas de retrait de la reconnaissance, les autres cantons en sont informés.

6.2. Mutualité des actes de reconnaissance cantonale

Les institutions reconnues par un canton répondant et qui figurent sur la CIIS sont automatiquement reconnues par les autres cantons.

VII. Contrôle des établissements et de la qualité de leurs prestations

Références légales: LIPPI, Art.10 al.2 let.c. et let.e., Art.5, Art.6

7.1. Systèmes de contrôle de la qualité aux fins de certification

7.1.1. Introduction

La LIPPI demande, d'une part, aux institutions pour être reconnues, d'assurer le contrôle de la qualité et, d'autre part, aux cantons de veiller à ce que cette exigence soit appliquée.

L'OFAS avait instauré un « système de management de la qualité » (SMQ), à savoir OFAS/AI 2000. Chacun s'accorde aujourd'hui à relever que ce système a permis d'améliorer sensiblement la gestion et le fonctionnement des institutions. Durant la période transitoire ce système est maintenu.

► Le GT-GRAS-RPT examinera l'opportunité de le maintenir au-delà de 2011, ou de l'adapter.

Il paraît souhaitable que les cantons latins adoptent un SMQ uniforme et éventuellement confient la certification à un ou plusieurs mandataires agissant pour l'ensemble des cantons latins.

7.1.2. La CIIS et ses directives en matière de qualité

Les exigences de la LIPPI sont complétées par les directives de la CIIS en matière de qualité. Dans son art. 33, la CIIS précise les responsabilités assumées par le canton :

- Al.1 : Les cantons répondants garantissent, dans les institutions soumises à la CIIS, des prestations irréprochables en matière de thérapie, de pédagogie et de gestion.
- Al.2 : Le comité de la CC édicte des directives cadre au sujet des exigences qualité.

7.1.3. Compléments au SMQ

Les contrôles de qualité portent, d'une part, sur les aspects liés à la personne handicapée (respect de ses droits, adéquation des prestations offertes, etc.) et, d'autre part, sur la conduite de l'entreprise (organisation, efficacité). Ces deux démarches sont distinctes et mobilisent des compétences différentes. Le SMQ OFAS/AI 2000 n'a pas permis de déceler, ces dernières années, des dysfonctionnements graves et des pratiques répréhensibles à l'égard des usagers.

► Le GT-GRAS-RPT étudiera l'opportunité de mettre en œuvre des critères de contrôle et des instruments d'investigation communs.

7.2. Conditions qualitatives cantonales relatives à la construction des établissements

L'OFAS, en coordination avec l'Office fédéral de la construction et de la logistique (OFCL), a édicté un programme cadre des locaux des institutions de l'assurance-invalidité, s'appliquant à la totalité des institutions suisses. Les cantons l'appliquent ipso facto pour la période transitoire.

► Le GT-GRAS-RPT examinera l'opportunité de le maintenir au-delà de 2011, ou de l'adapter. Cette adaptation sera d'autant plus nécessaire que l'évolution des prestations impliquera le développement de nouveaux types d'infrastructures.

7.3. Conditions qualitatives en matière de formation et de perfectionnement professionnel du personnel spécialisé

7.3.1. Formation de base

L'ensemble des formations nécessaires à l'application de la LIPPI étant prioritairement financé par les cantons, ceux-ci peuvent émettre des normes en matière de qualification du personnel, par exemple en fixant des quotas minimaux de personnes formées au niveau secondaire II ou tertiaire. Le non respect de ces normes peut entraîner une réduction des subventions, voire un retrait de l'autorisation d'exploiter.

► *En sus des dispositions de la LIPPI, la CILS fixe les bases de la professionnalisation des prestations reconnues; idéalement, une concrétisation de ces principes devrait se faire de manière concertée par le GT-GRAS-RPT ou un groupe ad hoc.*

7.3.2. Perfectionnement professionnel

Selon les principes régissant l'organisation des écoles de niveau tertiaire HES et non HES, les formations post-grades, ainsi que la formation continue doivent être autofinancées. Il s'ensuit que le coût de ces formations est relativement élevé et ne peut être assumé totalement ou partiellement par les participants. Le plus souvent, ces formations sont financées par l'institution employeur et intégrées au budget financé par les pouvoirs publics. Dès lors, on relève une sensibilité très variable des institutions à la nécessité de promouvoir la formation continue du personnel.

► *Le GT-GRAS-RPT propose de régler ce problème de manière concertée, en s'inspirant de la pratique de l'OFAS qui accordait aux institutions la possibilité de consacrer un pourcentage de leur budget au perfectionnement professionnel. Le montant reconnu dans le droit aux subventions de l'institution serait retenu par le canton et libéré en fonction des formations effectives que l'institution a financées.*

VIII. Partage des principes de financement, des coûts d'exploitation et des coûts d'investissement

Référence légale: LIPPI, Art.10 al.2 let.d.

8.1. Introduction

La CIIS définit un principe clair : le canton dont dépend une institution répond de sa gestion financière. Partant, la surveillance cantonale des aspects financiers d'une institution, que ce soit en matière d'exploitation ou d'investissement, dépend du canton qui a l'obligation de se donner les moyens d'une surveillance suffisante.

8.2. Coût d'exploitation

8.2.1. Subventionnement des institutions

Chaque canton est autonome concernant le mode de subventionnement des institutions.

► A l'instar du système de financement par forfait de la CIIS (système F), le GT-GRAS-RPT souhaite, pour des raisons de maîtrise financière, systématiser le subventionnement forfaitaire des institutions, tel qu'il a déjà été décidé par la CLASS dans le domaine des dépendances.

Les cantons pratiquent le versement de subventions aux institutions (financement par objet). Certains cantons tiennent compte de l'importance du besoin d'encadrement propre à la personne s'approchant ainsi du système de financement par sujet (financement du sujet imparfait).

La mise en place d'un financement tenant compte des besoins individuels est liée à la mise à disposition d'un outil d'évaluation des besoins d'encadrement (cf. point 2.4).

8.2.2. Modèle latin de comptabilité analytique

L'art. 34 de la CIIS stipule que les cantons répondant veillent à ce que les institutions tiennent une comptabilité analytique, selon les principes de transparence du plan comptable CURAVIVA. Ce plan met en lumière les prestations et leurs coûts dans l'organisation; il permet la comparaison en servant de base objective, soutenant les décisions « Make-or-buy » et contrôlant la rentabilité des unités de l'organisation.

Le concept se base sur:

- un système de calcul des coûts; le calcul des coûts englobe l'ensemble des produits (prestations) et des charges (coûts). La facturation aux instances financières prend ensuite en considération les résultats des centres de coûts à financer.
- le genre de coûts; les groupes de charges et de produits sont standardisés. A l'intérieur de ces groupes, il est possible de structurer la comptabilité selon les besoins individuels.
- des centres de coûts et porteurs de coûts (prestations); un centre de coût est une unité d'organisation ou de compte qui montre les coûts et les prestations. Une flexibilité importante est laissée dans la création de centres de coûts, vu la diversité de l'offre dans le domaine social. Les porteurs de coûts correspondent aux produits d'une exploitation. Transposés dans le domaine des institutions sociales, les porteurs de coûts représentent les prestations réelles.
- une comptabilisation; les charges et produits sont imputés, si possible, directement aux centres ou aux porteurs de coûts. Cela signifie que les factures des créanciers sont, par exemple, directement imputées aux services ayant passé les commandes.
- des répartitions et clés de répartition; les clés de répartition représentent au mieux le rapport entre les centres de coûts expéditeurs et récepteurs pour prendre en considération une gestion simple

lors de la décision. Il est possible de facturer de manière interne certains coûts ou prestations lorsqu'une répartition s'avère complexe.

- la nature des traitements; le calcul des coûts sera intégré de manière judicieuse en tant que traitement dynamique dans le paquet logiciel de la comptabilité. CURAVIVA met à disposition une feuille de compte d'exploitation "BAB" représentant le calcul des coûts sous forme de matrice.

Le plan comptable-modèle et la surveillance cantonale de l'aspect financier des établissements doivent répondre aux exigences de la CIIS.

8.2.3. Système de comparaison des coûts d'exploitation (Benchmarking)

Les cantons s'engagent à mettre en place un système de comparaison des coûts des prestations par institution telles que décrites au point 2.3. La périodicité est annuelle. Dans ce cadre, ce système fera l'objet d'un cahier des charges isolant notamment les incidences des coûts d'investissement dans l'exploitation.

8.3. Coûts d'investissement

8.3.1. Dispositions latines relatives au financement des établissements

L'art. 21 CIIS « Compensation des coûts, définition des charges et revenus pris en compte » stipule que les dépenses à prendre en compte se composent des frais de personnel et d'exploitation découlant de la prestation, y compris les intérêts et les amortissements. Par « revenus pris en compte », il faut entendre les revenus découlant de la prestation et les revenus de capitaux, ainsi que les donations pour autant qu'elles soient destinées à l'exploitation.

La directive CIIS sur la compensation des coûts et la comptabilité analytique prévoit que la compensation des coûts se fait sur la base des frais pris en considération, après déduction des contributions collectives, ainsi que des prestations individuelles des assurances sociales. Le calcul de la compensation se base sur le système des coûts complets. Les charges à retenir correspondent en principe aux classes de comptes 3 et 4 du plan comptable, concernant les frais du personnel et les charges d'exploitation y compris les amortissements hypothécaires et les intérêts du crédit. Les intérêts doivent rester dans le cadre des taux du marché et les amortissements s'effectuent de manière linéaire (maximum pour les immeubles: 4%). Les intérêts et amortissements des contributions d'investissement direct des cantons sont pris en considération.

Au-delà de l'autonomie cantonale concernant les différentes façons d'assumer les subventionnements à l'investissement, la typologie des charges et revenus à prendre en considération est la suivante :

	Types de financement	Origines du financement	Reconnu dans les charges d'exploitation de l'institution	Fait partie de la compensation	Remarques
Investissements de l'institution (financement propre)					
fonds propres	fortune (liquidités)	institution	?	?	
	dons non affectés	tiers	?	?	taux selon directives de la CIIS du 7.12.07, pt. 3.2
	dons affectés à l'investissement	tiers	?	?	taux selon directives de la CIIS du 7.12.07, pt. 3.2
Subventions à l'institution (financement externe)					
	prestations en nature	collectivités	non	oui	
subventions	à l'investissement	collectivités	non	oui	taux selon directives de la CIIS du 7.12.07, pt. 3.4
	à l'exploitation, liée à un crédit hypothécaire	collectivités	oui	oui	taux selon directives de la CIIS du 7.12.07, pt. 3.1
	à l'exploitation, sans lien à un crédit hypothécaire	collectivités	oui	oui	taux selon directives de la CIIS du 7.12.07, pt. 3.1
Financement de locations					
	locations	collectivités	oui	oui	taux selon directives de la CIIS du 7.12.07, pt. 3.2

***Ce point, très sensible, ne peut pas être réglé au sein du GT-GRAS-RPT. Cela devrait passer par des modifications cantonales de législation concernant notamment la rémunération des fonds propres.*

A relever également que la reprise des subventions OFAS à l'investissement des institutions n'est pas appliquée de manière uniforme dans tous les cantons latins. A cela s'ajoute des pratiques variables en matière de subventionnement des investissements par le canton (voir le tableau ci-après - Participations directes des cantons à l'investissement [subvention] durant la phase transitoire)

	Fonds propres	Subventions cantonales directes		
Cantons	Fonds propres exigées de la part de l'institution	Reprise de la subvention de l'OFAS (part OFAS)	Subvention cantonale complémentaire à la part OFAS	Total des subventions directes en %
FR	Non	Non – moratoire cantonal ou financement par le compte de fonctionnement	Non	0%
GE	Oui, 33% ou emprunt bancaire	Oui, 33%	Oui, 33%	66%
JU	Non	Oui, 33%	Oui, 33%	66%
NE	Non	Non – garantie du canton auprès des banques	Non	0%
TI	Oui, selon les cas (étude du bilan de l'institution)	Oui, 33%	Oui, jusqu'à 42%	Jusqu'à 75%
VS	Non	Oui, 33%	Oui, 42%	75%
VD	Oui, 20%	Oui, 33%	Non	33%

Quant aux investissements pris en charge avant 2008 par les cantons, une contribution doit être calculée et intégrée.

8.3.2. Système de comparaison des coûts d'investissement (Benchmarking)

Les cantons s'engagent à mettre en place un système de comparaison des coûts d'investissement par institution. Ce système fera l'objet d'un cahier des charges en lien avec le programme cadre des locaux, applicable dès 2011 (cf. point 7.2.)

IX. Principes généraux d'une procédure latine de conciliation

Références légales: LIPPI Art.10 al.2 let.f. et Art.2

Le plan stratégique cantonal doit exposer la manière dont le canton définit la procédure de conciliation en cas de différends entre des personnes invalides et des institutions. Cette procédure de conciliation doit être clairement dissociée du droit des organisations représentant les personnes handicapées cités à l'art.9 LIPPI, qui sont en mesure de présenter un recours à l'encontre de la reconnaissance d'une institution. Les organisations habilitées en ce sens sont désignées dans une ordonnance du Conseil fédéral.

Les cantons s'engagent à mettre en place une procédure de conciliation avant une procédure d'ordre judiciaire.

Cette conciliation touche deux domaines :

1. Litige entre personne handicapée et institution. Une disposition est en principe prévue dans le système de qualité propre à chaque institution (système OFAS). Cependant elle est différente d'une institution à l'autre. Le canton s'engage à mettre en place une procédure de conciliation, si la conciliation interne à l'institution échoue.
2. Litige en regard de la décision de placement prise par l'autorité cantonale compétente.

X. Planification de la mise en œuvre des principes communs

Références légales: LIPPI Art.10 al. 2 let.h

La mise en œuvre des principes communs est liée à celles des plans stratégiques cantonaux.

Compte tenu de l'engagement pris par la CLASS de transmettre simultanément au Conseil fédéral les plans stratégiques latins à fin 2009, les travaux de concrétisation des principes définis dans le présent rapport doivent débiter sans délais.

Les principes communs pourront ainsi être appliqués dès 2011.

Annexes

Loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI)

La LIPPI exprime l'intention générale du législateur fédéral qui est de garantir l'accès à une institution à toutes les personnes invalides qui en ont besoin et qui le souhaitent, quelles que soient leurs ressources financières, leur situation personnelle et leur état de santé. La LIPPI ne concerne que l'intégration en milieu résidentiel. La réglementation de l'intégration par des mesures ambulatoires est de la compétence des cantons. Les institutions doivent répondre de manière appropriée aux besoins des personnes invalides, notamment dans les domaines du logement, du travail ou de l'occupation.

Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS)

La CIIS est un concordat entre les cantons suisses qui a pour but de faciliter le séjour dans des institutions appropriées en dehors de leur canton de domicile de personnes ayant des besoins spécifiques en matière de soins et d'encadrement. Cette convention s'applique dès lors qu'une personne invalide occupe une place hors de son canton de domiciliation (placement en dehors du canton). Les coûts afférents à la construction, l'exploitation et l'entretien font l'objet d'une prise en charge commune. Les cantons 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.