



Préoccupations de la CDIP relatives aux conséquences de la mise en oeuvre de la péréquation financière dans le cadre de la pédagogie spécialisée (état octobre 2006)

1. Soutien de la Confédération au Centre suisse de pédagogie spécialisée (CSPS / SZH)

- *Nous avons notamment eu de sérieuses craintes quant au retrait anticipé de vos contributions, fondées sur l'art. 74 LAI, au CSPS. Un récent audit avec vos collaborateurs laissait entendre une diminution à court terme – avec effet en 2007 déjà – pouvant signifier la suppression de deux postes à plein temps dans cette institution. Il semblerait toutefois que cette exigence ait pu être revue à la baisse. Nous tenons à affirmer trois principes sur lesquels nous souhaitons connaître très officiellement votre position :*
- *Le financement reposant sur la LAI ne saurait être diminué avant l'entrée en vigueur de la RPT. Nous jugerions en effet inacceptable une réduction avant terme des activités de base de cette institution nationale, telles que fondées sur le contrat 2004-2006.*
- *Dans la logique de fonctionnement de la CDIP, dont le secrétariat général est et doit demeurer de taille réduite, toute tâche spécifique d'envergure nationale doit pouvoir être confiée à un centre de compétences sur la base d'un contrat de prestation. Il est donc d'ores et déjà prévu de confier un rôle important de conseil pédagogique, scientifique, juridique et financier à cet institut national et de revoir à l'avenir le mandat confié et notre contrat, conséquemment notre participation financière (avoisinant actuellement 15 % des coûts), au CSPE. Ceci sans ôter à ce dernier son statut et la possibilité de constituer une plateforme nationale pour le réseau des multiples institutions, fédérations et institutions oeuvrant dans le monde du handicap et de la pédagogie spécialisée, ni sa capacité à remplir des mandats d'études et de développement pour des entités publiques ou privées.*
- *Nous considérons, sur la base du nouvel article 61 Cst., que le CSPS constitue à part entière „un organe commun“ mandaté par les partenaires que sont la Confédération et les cantons dans le cadre du pilotage coordonné de l'espace éducatif suisse. Dans la mesure où cet institut continuera à jouer un rôle central aussi bien dans le champ des adultes que dans celui des jeunes handicapés et que les prérogatives de votre Office ne disparaissent certes pas complètement du secteur de la jeunesse (impotence, mesures d'adaptation, moyens auxiliaires, première formation professionnelle, placements en institution, etc), nous avons un intérêt commun et une obligation à remplir quant au maintien à long terme d'une institution qu'aucune autre ne saurait actuellement remplacer. Nous souhaitons donc vivement connaître la position de la Confédération à ce sujet et les réflexions en cours quant à l'assurance et au taux du co-financement du CSPS par celle-ci.*

Réponse de l'OFAS: L'OFAS n'a certainement pas l'intention de réduire ses prestations en faveur du CSPS avant l'entrée en vigueur de la RPT. Le CSPS se verra attribuer pour l'année 2007 une subvention d'un montant équivalent à celui de 2006 (auquel viendront s'ajouter une augmentation du salaire réel et une compensation du renchérissement). Dans ce contexte, nous renvoyons à la lettre du CSPS du 21 novembre 2006 (voir annexe), qui prend acte de tout ceci et où il est précisé par ailleurs que les malentendus qui sont survenus venaient exclusivement d'une interprétation erronée des résultats de la négociation par la direction du CSPS.

2. Champ d'application de la LIPPI

Dans le cadre des travaux préparatoires à la LIPPI, il a toujours été convenu que le champ d'application de cette loi serait exclusivement celui des adultes. Cela n'est cependant précisé nulle part à notre connaissance et nous vaut de nombreuses questions dans les cantons. Sans doute est-il encore temps de résoudre cette source de confusion (en particulier pour l'art. 10), par un simple ajout dans l'art. 1 ("toute personne invalide adulte" ou „de plus de vingt ans“) ?

Réponses de l'OFAS /de la Direction du projet RPT: La législation d'exécution de la RPT – parmi laquelle figure également la loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration sociale des personnes invalides (LIPPI) [BBI 2006 8341, FF 2006 7909] – a été approuvée par les Chambres fédérales lors de la session d'automne 2006. La question de savoir si la LIPPI s'applique également aux enfants ne peut donc plus être résolue au niveau de la loi. La direction du projet RPT s'efforce actuellement de clarifier cette question et, il y a plusieurs semaines déjà, puis récemment encore (22 novembre 2006), elle a invité la CDIP à prendre position sur le sujet. Au cours du premier semestre 2007, le Parlement va débattre du 3^e message RPT sur les arrêtés fédéraux concernant la dotation de la péréquation des ressources et de la compensation des charges et des cas de rigueur et sur la loi fédérale concernant la modification d'actes dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Parallèlement à cela, différentes ordonnances et consignes administratives seront adaptées aux lois concernées par la RPT. Dispositions constitutionnelles, modifications légales, arrêtés fédéraux, ordonnances et consignes administratives relatives à la RPT entreront en vigueur simultanément, soit, selon le calendrier actuel, au 1^{er} janvier 2008. Avec l'arrêté d'entrée en vigueur, le Conseil fédéral désignera par ailleurs quel sera l'office compétent pour la mise en œuvre de la LIPPI. Jusque là, c'est la direction du projet RPT, ou plus exactement le Département fédéral des finances qui est compétent en ce qui concerne la LIPPI.

- 3. Transfert des dossiers et contrats de l'OFAS aux cantons par rapport aux art. 19, 73, 74 1d**
Nous n'avons encore jamais obtenu de réponse officielle définitive et satisfaisante quant aux modalités de transfert aux cantons des dossiers de l'OFAS relatifs aux écoles spéciales et aux mesures pédo-thérapeutiques. Figurent parmi ceux-ci non seulement les tarifs et les circulaires, mais également les contrats passés directement entre l'OFAS et des logopédistes, psychomotriciens ou autres thérapeutes indépendants. Par ailleurs, il semble que les restrictions liées à la protection des données ne soient pas clairement limitées et pourraient être dommageables à la reprise des dossiers (concernant par ex. les subventions aux parents pour les transports). Nous souhaitons donc être informés en toute clarté et dans les meilleurs délais de ce que l'OFAS remettra aux cantons lors du passage de témoin. Pour le reste, quel rôle jouera encore votre Office durant la phase de transition et dans quelle mesure sera-t-il encore prêt à informer les usagers et les cantons ?

Réponse de l'OFAS: L'OFAS a déjà pris position en détail sur ces questions dans le cadre du groupe de travail 3 «Procédures – Phase de transition» (voir à ce propos la page 10 du rapport du groupe de travail 3 à l'intention du groupe de pilotage). Nous ne pouvons donc qu'en rappeler la teneur:

- toutes les conventions tarifaires qui ont été conclues entre l'OFAS et les fournisseurs de prestations en vertu de l'art. 19 LAI sont mises à la disposition des cantons (le transfert aux cantons a déjà commencé);
- une copie de toutes les décisions de subvention visées à l'art. 73 LAI sera remise aux cantons (hormis pour ce qui est des subventions en faveur des services éducatifs itinérants, la remise aux cantons d'une copie des décisions est, depuis des années déjà, une pratique courante);
- à partir de l'année de contribution 2006, une copie de toutes les décisions de subvention visées à l'art. 74, al. 1, lettre d, LAI sera remises aux cantons sièges des institutions, à la CDIP, à la CDAS et à l'Office fédéral de l'éducation et de la science;
- Il ne peut y avoir remise systématique des dossiers de l'OFAS aux cantons; d'une part, il est nécessaire que l'OFAS conserve ces dossiers durant la période de transition pour pouvoir traiter les demandes des années précédant l'entrée en vigueur de la RPT et, pour des raisons d'ordre juridique, l'OFAS doit pouvoir consulter les documents versés aux dossiers durant un minimum de cinq ans après la promulgation de la décision, mais, d'autre part, il n'y a dans ces dossiers aucun document qui ne soit déjà en possession des cantons ou qui leur soit indispensable pour pouvoir s'acquitter de leurs nouvelles tâches. Il va toutefois de soi que nous sommes prêts, sur demande, et au cas par cas, à mettre à la disposition des cantons les documents dont ils pourraient avoir besoin.
- Pour ces mêmes considérations de fond, mais aussi pour des raisons de protection des données, il ne peut y avoir non plus remise systématique aux cantons des dossiers individuels par les offices AI. Il convient d'ajouter ici que les offices AI n'ont pas de dossiers particuliers concernant les prestations mais qu'il existe un seul et unique dossier par assuré, dans lequel figure l'ensemble des données et des documents pertinents pour l'AI (y compris par conséquent ceux qui n'ont rien à voir avec les prestations visées à l'art. 19, LAI). Mais là encore, naturellement, nous sommes prêts, au cas par cas, moyennant une demande dûment motivée, –

et dans le respect du droit de la protection des données – à mettre des documents à disposition.

4. Versement des forfaits a posteriori

Dans le système des forfaits (mesures pédaogo-thérapeutiques), le remboursement se fait a posteriori. Inutile de préciser que les cantons attendent que ces remboursements soient intégralement couverts pour les périodes antérieures à l'entrée en vigueur de la RPT. Nous attendons par conséquent confirmation de l'OFAS sur cette procédure et sur les échéances de son application.

Réponse de l'OFAS: Contrairement à ce que vous pensez, le paiement des prestations individuelles visées à l'art. 19, LAI ne se fait pas a posteriori comme dans le cas des subventions pour l'exploitation. Les versements se font généralement sur une base trimestrielle et après exécution des mesures qui ont été décidées. Dans les cantons qui, sur la base de l'art. 12, RAI, ont conclu avec l'OFAS un accord d'indemnisation forfaitaire dans les domaines de la logopédie, de l'enseignement de la lecture labiale et de l'entraînement auditif, le remboursement se fait conformément aux termes de l'accord, à la fin de chaque trimestre. Si la RPT entre effectivement en vigueur le 1er janvier 2008, le dernier versement sera donc effectué fin décembre 2007.

5. Versement des rentes d'impotence

La procédure de versement des rentes d'impotence (parents versus institutions) est loin d'être transparente et inquiète de nombreuses institutions. Une discussion devrait de notre point de vue avoir lieu entre votre Office, la CDAS et notre Conférence pour fixer des règles communes, éventuellement via un choix de variantes qui pourraient être formalisées dans les concepts cantonaux.

Réponse de l'OFAS: Nous ne sommes pas certains de bien comprendre ce qui, à vos yeux, est problématique ici. Nous vous prions de ce fait de bien vouloir, dans la perspective de la discussion que vous souhaitez, nous exposer concrètement où vous voyez des problèmes de procédure dans le versement des rentes d'impotence.

6. Calcul des postes administratifs dans le bilan global

Nous avons de grands doutes quant à la prise en compte, dans le bilan global, des postes administratifs y relatifs que votre Office et les Offices cantonaux AI pourront économiser, mais qui devront être recréés dans les administrations cantonales. Auriez-vous l'obligeance de nous communiquer la part des coûts administratifs qui a été intégrée au décompte final ?

Réponse de la direction du projet RPT: Le bilan global montre les incidences financières du passage à la RPT pour la Confédération, les cantons et l'assurance sociale. En l'occurrence, seules les modifications intervenant au niveau des dépenses de transfert sont représentées. Par contre, les gains d'efficacité découlant de la nouvelle répartition des tâches ne sont pas pris en compte. De même, les changements au niveau du personnel et l'augmentation ou la diminution des frais administratifs ne sont pas pris en compte dans le bilan global. Dans le deuxième message RPT, le Conseil fédéral a exposé ce qu'allaient être les effets sur le personnel; voir Feuille fédérale 2005 5895ss.

7. Subsidés aux constructions et délais pour les demandes et les versements

Notre projet de concordat ne couvre pas la question des crédits de construction. Toutefois, les cantons doivent être parfaitement informés des conditions et échéances à remplir avant et durant la phase de transition. Nous avons donc sollicité un avis de droit à ce sujet, que nous souhaitons remettre prochainement aux cantons et que nous joignons en annexe pour information. Nous vous saurions gré de nous signaler rapidement tout désaccord avec les considérations y figurant.

Réponse de l'OFAS: Nous sommes globalement d'accord avec l'avis de droit de M. Kurt Meyer concernant l'art. 20, lettre a, PFCC ainsi que notre circulaire qui s'y rapporte. S'agissant des dangers que la solution choisie peut cacher, nous ajouterons ce qui suit:

- Comme nous l'avons déjà dit au point 1, la crainte de voir des suppressions de postes à l'OFAS est infondée. Toutefois, s'il devait arriver néanmoins que, côté OFAS ou OFCL, il ne soit plus possible de travailler selon le 'courant normal', la situation juridique serait claire: dans ces cas-là en effet, l'AI doit remplir pleinement ses obligations; pour ce faire, la loi sur les subventions offre la solution à l'art. 18, al.2, LSu: dans les cas où l'on ne dispose pas de toutes les données nécessaires au calcul du montant définitif de la prestation, il est pris tout d'abord une décision de principe (dont l'élaboration ne demande pas beaucoup de temps et

qui permet de satisfaire à l'art. 20, PFCC); le montant définitif est arrêté au moment du décompte final.

- Les décisions prises par l'OFAS sur la base de la LAI, de la PFCC ou de la LSu, sont soumises au droit de recours. Suite à la réforme de la justice qui doit entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2007, à l'avenir, en procédure de première instance, un seul tribunal sera compétent (le Tribunal administratif fédéral) et, en deuxième instance, ce sera le Tribunal fédéral (il va y avoir fusion du Tribunal fédéral des assurances avec le Tribunal fédéral) - ce qui exclut désormais les problèmes de compétence.
- En ce qui concerne les délais fixés dans la circulaire sur le versement de subventions pour la construction et les agencements, il ne s'agit ni de délais de péremption ni de délais d'ordre. A la demande expresse de nombreux cantons, nous avons, sur la base des demandes traitées ces quatre dernières années, déterminé une durée de procédure moyenne côté Confédération, dans le but de donner aux cantons et aux institutions une base de planification. Il n'est pas un seul domaine de la RPT où la collaboration entre les cantons et l'OFAS/OFCL soit aussi étroite que dans le domaine de la construction. C'est la raison pour laquelle nous sommes persuadés que, forts de ces années de coopération intense et exempte de conflits majeurs, nous réussirons à appliquer le concept du 'courant normal'. Ce faisant, il conviendra de veiller à ce que l'objectif prescrit par le législateur (prévenir un éventuel afflux de demandes et un nivellement des moyens financiers nécessaires au niveau des 3 à 4 dernières années) ne soit pas oublié.

8. Paiement des traitements déjà en cours auprès de thérapeutes indépendants

Nous supposons, à défaut d'informations précises, que certains contrats signés directement entre l'OFAS et des thérapeutes privés ont été convenus pour des périodes à durée indéterminée ou pour une durée pouvant le cas échéant déborder la date d'entrée en vigueur de la RPT. Est-ce le cas et, si oui, comment seront traités ces problèmes? Nous estimons en un tel cas que les décisions déjà prises s'appliquent jusqu'à leur terme sous la responsabilité de l'organe décisionnel et que, par conséquent, la part fédérale du financement reste due.

Réponse de l'OFAS: les conventions tarifaires entre l'OFAS et les fournisseurs de prestations règlent uniquement le remboursement des coûts et pas les droits aux prestations des personnes assurées fixées dans la LAI. Cela se voit au niveau des tarifs de par le fait qu'il y est stipulé qu'un tarif n'est applicable qu'à partir du moment où il existe une décision de l'AI dans laquelle sont indiqués les droits aux prestations de la personne assurée. En l'absence de ce genre de décision, la convention tarifaire ne peut pas non plus déployer ses effets. Au moment de l'entrée en vigueur de la RPT, tous les droits aux prestations au sens l'art. 19, LAI deviennent caducs, et ce, que la durée des décisions existantes soit limitée au moment de l'entrée en vigueur de la RPT ou pas. Néanmoins, pour des raisons de transparence et de sécurité juridique, les offices AI et l'OFAS abrogeront à partir de ce moment là toutes les décisions et conventions tarifaires existantes. Mais cela ne pourra se faire qu'à partir du moment où la date de l'entrée en vigueur de la RPT sera connue. Les prestations qui auront été décidées et exécutées jusqu'à ce moment précis, seront remboursées par l'AI, même si elles ne sont facturées qu'après l'entrée en vigueur de la RPT.

9. Informations sur les contributions versées après l'entrée en vigueur

Dans quelle mesure et selon quelles modalités les cantons seront-ils informés, une fois la RPT entrée en vigueur, des contributions encore versées par votre Office sous l'égide de la LAI pour les enfants et les jeunes de 0 à 20 ans? Quelle sera à ce titre la fonction de coordination des Offices cantonaux AI ?

Réponse de l'OFAS: Comme nous venons de l'exposer, après l'entrée en vigueur de la RPT, dans les domaines concernés, seules les prestations qui auront été décidées et exécutées avant cette date pourront être remboursées. Dans ce cas de figure, la facturation, les modalités de paiement et les informations qui s'y rapportent s'effectuent conformément à l'ordre en vigueur aujourd'hui. En application des dispositions légales, les informations sur les prestations non concernées par la RPT (mesures médicales, moyens auxiliaires, mesures professionnelles ou allocation pour impotents) ne doivent toujours pas être transmises aux cantons.

10. Financement des moyens auxiliaires

Les mesures de réadaptation restant du ressort fédéral, sur la base de l'art. 8 LAI, nous partons du principe que les moyens auxiliaires permettant à un jeune impotent de suivre une formation seront toujours financés par votre office conformément à la situation actuelle. Comme il existe toute-

fois un flou dans l'interprétation de cette responsabilité, pour ce qui concerne en tout cas certains instruments à la frontière entre aides techniques et moyens d'enseignement, une définition claire devrait être mise au point en commun et au préalable par nos services.

Réponse de l'OFAS: La RPT ne remet pas en question le droit individuel à l'octroi de moyens auxiliaires tel qu'il est défini aux art. 21 s. LAI, à l'art. 14 RAI, dans l'ordonnance concernant la remise de moyens auxiliaires par l'assurance-invalidité (OMAI), et dans la circulaire concernant la remise de moyens auxiliaires par l'assurance-invalidité (CMAI). Ces bases légales décrivent clairement dans quelles conditions il y a droit aux moyens auxiliaires et quelle est la délimitation par rapport à d'autres mesures, de sorte que toute initiative nous paraît superflue. Par conséquent, nous vous saurions gré de nous expliciter à l'aide d'exemples ce que vous qualifiez de «flou dans l'interprétation».

11. Evaluation diagnostique et zones de collaboration entre le pédagogique et le thérapeutique

Comme vous le savez, la CDIP a mis en chantier la détermination d'une procédure unifiée d'évaluation diagnostique, qui prendra place lorsqu'il s'agira de décider de mesures d'encadrement lourdes, avec attribution individuelle de ressources (école spécialisée, institution, intégration individuelle dans l'école régulière). Il est prévisible que la séparation entre mesures pédagogiques – relevant des cantons – et mesures médicales – relevant des art. 12 à 14 LAI ne soit pas toujours franche. Par ailleurs, la mise au point d'un "code de correspondance" entre les diagnostics AI et cette nouvelle procédure sera sans doute nécessaire lors de la mise en oeuvre. Nous souhaiterions par conséquent pouvoir associer l'un de vos collaborateurs ou collaboratrices à ces travaux, ou pouvoir tout au moins solliciter si nécessaire des réactions et des avis lors de certaines étapes importantes de nos réflexions, de manière à éviter tout problème de superposition ou de complication quant aux compétences exercées.

Réponse de l'OFAS: Dans notre lettre du 2 février 2005, nous vous avons déjà assuré de notre soutien plein et entier lors du transfert des prestations AI du système fédéral des assurances aux systèmes éducatifs et sociaux des cantons. En outre, M. Benno Schnyder vous conseillera volontiers dans toutes les questions relatives à la délimitation entre mesures médicales et pédagogiques.

12. Formations continues et modalités futures d'attribution des subventions aux ayants droit

En fonction des possibilités de subventions encore inscrites à l'avenir au budget de l'OFAS pour des besoins de formation continue et en particulier de cours de spécialisation par rapport à des prestations et compétences liées à certains handicaps et certaines mesures de soutien, la CDIP comme la CDAS tiennent tout particulièrement à la mise en place d'une procédure concertée et transparente d'attribution de ces moyens financiers aux organisateurs de cours. De notre point de vue, une telle procédure devrait faire l'objet d'une discussion et d'un accord formel entre votre Office, nos Conférences et la Communauté d'intérêt RPT (DOK).

Réponse de l'OFAS: L'OFAS est déjà représentée en la personne de M. Benno Schnyder au sein du groupe de travail de la CDIP «Formation-Personnel» et est membre du groupe de travail de la CDAS «RPT et formation» de même que la CDIP. Nous partons donc du principe que les problèmes de coordination que vous avez évoqués seront discutés au sein de ces groupes de travail. Pour l'instant, nous ne voyons à vrai dire pas quel sens aurait un accord formel entre l'OFAS, la CDIP, la CDAS et la Communauté d'intérêt RPT; en effet, avec l'abrogation de l'art. 74, al. 1, let. d, l'assurance-invalidité ne pourra verser de subventions pour la formation initiale et continue du personnel enseignant et du personnel spécialisé dans les soins, pas plus que pour la formation et l'insertion professionnelle des personnes handicapées. Il manque donc à l'OFAS toute légitimation pour conclure des accords formels dans les domaines précités. Pour la Confédération, c'est l'Office fédéral de la formation et de la technologie qui est impliqué en ce qui concerne la promotion des hautes écoles, les hautes écoles spécialisées et la formation professionnelle.

13. Base d'informations sur Internet

Dans le cadre de notre organisation de projet, avec l'aide du CSPS et, selon les questions, en étroite collaboration avec la CDAS, nous préparons actuellement sur le site internet de la CDIP

une base de données interrogeable par mots-clés. Il s'agit de pouvoir y apporter, en regard des questions les plus essentielles ou les plus fréquentes, une réponse claire, précise et univoque. Cela implique de pouvoir valider au préalable les propositions de réponse élaborées par nos services. Il est donc indispensable que nous puissions prendre l'avis également de votre Office et nous avons convenu, sauf avis contraire de votre part, de solliciter à chaque fois M. Benno Schnyder, chef de section. La plupart des points figurant sur le présent document sont autant d'exemples d'interrogations pour lesquels de telles réponses sont encore attendues.

Réponse de l'OFAS: Comme mentionné précédemment, nous vous avons déjà assuré dans notre lettre du 2 février 2005 de notre soutien plein et entier lors du transfert des prestations AI du système fédéral des assurances aux systèmes éducatifs et sociaux des cantons. M. Benno Schnyder sera également votre interlocuteur pour le suivi du site Internet.

Berne, le 1^{er} décembre 2006/So/crd/mlb

Personne de contact: Benno Schnyder, chef de la section subventions et controlling
031 322 92 18; benno.schnyder@bsv.admin.ch