

LE DOSSIER DU MOIS DE L'ARTIAS

FiDé¹: comment garder la foi

*Dossier préparé par Simon Darioli & Frédéric Pralong, service de l'action sociale du canton du Valais
Avril 2003*

Avertissement : Le contenu des «dossiers du mois» de l'ARTIAS n'engage que leurs auteur-es

¹ FiDé : Financement des institutions dans le domaine de la dépendance <http://www.infoset.ch/f/actualite/finance>

Comment garder la foi plus particulièrement quand l'histoire se répète?

Celle du financement, par les assurances sociales, des institutions traitant de la dépendance est à plus d'un titre exemplaire. Elle met en évidence les mécanismes de transfert de charges de la Confédération sur les cantons mais aussi comment ces mécanismes se construisent en contournant le débat politique et démocratique qui semble pourtant d'une nécessité évidente.

Il faut en effet placer le financement des institutions traitant de la dépendance dans un contexte plus large, celui de la répartition des tâches entre Confédération et cantons, de la nouvelle péréquation financière, du double frein à l'endettement et aux dépenses, de la réorganisation de l'OFAS (office fédéral des assurances sociales).

Finalement, à travers ce sujet particulier, on peut s'interroger sur l'organisation générale du système de protection sociale helvétique, sur les rapports entre Confédération, cantons et partenaires privés et enfin sur la qualité du dialogue entre ces diverses instances.

L'analyse faite à propos de ce dossier particulier peut s'appliquer à d'autres domaines, notamment celui des réajustements de l'application des art. 73 et 74 LAI (Loi sur l'assurance invalidité).

Genèse d'une débâcle annoncée

Dans une circulaire de février 1996 adressée aux institutions subventionnées, l'OFAS indiquait au point 1.6 que *«Pour les personnes séjournant dans ces institutions, l'OFAS demande une attestation confirmant qu'elles sont invalides au sens de l'art. 4 LAI.»* Selon le Tribunal fédéral des assurances (TFA), *«la toxico-dépendance en soi ne constitue pas une invalidité. Dans le cas où aucune mesure individuelle de l'AI n'aurait été prise, un certificat médical attestant une atteinte à la santé relevant de l'AI doit être annexé à la demande de subvention pour chaque personne concernée.»*

En clair, cette disposition, insérée dans une circulaire de 5 pages, excluait les établissements pour personnes toxico-dépendantes du subventionnement par l'OFAS, la plupart d'entre eux n'atteignant pas le taux de 50% de pensionnaires reconnus par l'AI pour être subventionnés sur la base de l'art. 73 LAI.

L'application de cette directive implique un report de charges sur les cantons de plusieurs dizaines de millions: 2 millions par an pour le seul canton du Valais.

Le changement de pratique de l'OFAS est certainement justifié, voire imposé par la jurisprudence du TFA. Il n'en demeure pas moins qu'il a des conséquences importantes sur la répartition des responsabilités et des charges entre Confédération et cantons.

L'information donnée par circulaire administrative sans aucune concertation, ni avec les organes politiques, ni même avec les services administratifs concernés, n'est pas acceptable. Elle révèle un profond mépris des principes fondamentaux du fédéralisme qui ne peut exister sans concertation et collaboration entre les partenaires sociaux.

La Conférence romande des affaires sanitaires et sociales (CRASS) a saisi très vite l'enjeu du dossier. Par lettre du 18 mars 1996, elle est intervenue auprès de Mme la Conseillère fédérale, Ruth Dreifuss. La CRASS a admis qu'on peut se poser la question de savoir si ce type d'institutions doit s'ancrer dans la LAI ou dans la LAMal (Loi sur l'assurance maladie), au titre d'établissement sanitaire. Cette perspective doit cependant être concertée et négociée dans des délais raisonnables et il n'est pas acceptable de reporter des charges importantes sur les cantons par des modifications intempestives d'orientation.

En conséquence, la CRASS demandait:

- le retrait du point 1.6 de la directive OFAS de février 1996;
- l'engagement de discussions avec les cantons pour définir le statut des institutions concernées;
- le report à l'échéance du 31.12.1997, au plus tôt, de toute modification dans la pratique établie, cela pour laisser le temps de trouver une autre solution de financement.

Le 14 mai 1996, Mme la Conseillère fédérale, Ruth Dreifuss, a répondu à la CRASS en rappelant le rôle d'assurance de l'OFAS confirmé par la jurisprudence du Tribunal fédéral des assurances.

Fort benoîtement, elle évitait la question de fond, à savoir le report sur les cantons de la charge des institutions traitant de la dépendance et relevait que *«s'il existe des différences entre les politiques menées par l'OFAS et l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), dans le domaine de la drogue, cela est lié au fait que l'OFSP applique la politique de la Confédération en matière de drogue, alors que l'OFAS est tenu d'assumer son rôle d'assurance en relation avec une loi distincte qui est la jurisprudence du TFA correspondante.»*.

Plus loin, elle ajoutait *«l'OFAS a décidé d'étudier de façon approfondie la question des institutions accueillant des personnes toxico-dépendantes. Celle-ci sera discutée avec l'OFSP afin d'aboutir à l'élaboration de lignes directrices qui seront rendues publiques.»*

On connaît la suite de l'histoire. La mise en place pénible du modèle de financement FiDé/FiSu qui, aujourd'hui encore, n'est pas opérationnel, la mise en place laborieuse de la procédure des certificats médicaux, introduite et retirée, ayant fait la démonstration de son inefficacité, l'octroi de crédits transitoires par la Confédération pour éviter la fermeture brutale des institutions et finalement l'épilogue, en forme de chantage, dans lequel les cantons se trouvent actuellement:

- soit ils adhèrent au système FiDé et les institutions peuvent continuer à toucher des prestations de l'OFAS pour les pensionnaires relevant de l'Al, même si l'institution n'a pas un taux de 50% de pensionnaires répondant à ces critères;
- soit ils n'adhèrent pas au système FiDé et l'OFAS n'octroie ses subventions que si les institutions atteignent ce taux de 50 pourcent.

De plus, les cantons adhérant au système FiDé s'interdisent de placer leurs ressortissants dans des institutions non FiDé.

Enfin, les cantons sont sommés de déclarer leur adhésion ou leur non-adhésion dans des délais brefs, alors que le profilage des institutions n'est pas terminé et que plusieurs forfaits ne sont pas encore connus.

Pour compléter ce tableau calamiteux, il faut ajouter que ce chantage ressemble étrangement à un mirage qui risque d'attirer les cantons dans un désert aride: en effet, pour plusieurs cantons, l'adhésion au système FiDé, dans la perspective de bénéficier encore de subventions OFAS, coûtera beaucoup plus cher que la non-adhésion et le renoncement pur et simple aux subventions de l'OFAS.

Conséquences

Au terme de sept ans d'atermoiements, de travaux de commissions, de projets mis en consultation, de manœuvres dilatoires pour esquiver le fond du problème, le dossier se trouve exactement là où la CRASS l'avait annoncé dans sa lettre du 18 mars 1996.

↳ Au niveau financier, soit les cantons assument eux-mêmes la totalité du déficit des institutions de la dépendance, ce qui signifie un transfert de charges de plusieurs dizaines de millions de la Confédération sur les cantons et ne peut être accepté, ni sur le fond, ni dans la forme dans laquelle il a été amené.

Soit les cantons, mis au pied du mur, déclarent leur incapacité à prendre le relais financier de la Confédération, ce qui signifiera la fermeture pure et simple de plusieurs institutions pour personnes toxico-dépendantes. Il y a peut-être trop de places disponibles en Suisse, mais la planification par l'étranglement financier n'est qualitativement pas la meilleure manière de procéder.

↳ Deuxième conséquence, plus grave encore, l'histoire du financement des institutions traitant de la dépendance jette une ombre noire sur l'ensemble de la politique fédérale de lutte contre les stupéfiants fondée sur quatre piliers:

1. répression-contrôle
2. prévention
3. traitement
4. réduction des risques

La position fédérale qui proposait une voie médiane entre les initiatives populaires «Pour une politique raisonnable en matière de drogue» (droleg) et «Pour une jeunesse sans drogue» proposait de diversifier l'offre en matière de traitement pour qu'elle réponde à la variété des besoins des toxicomanes.

Les établissements résidentiels pour personnes toxico-dépendantes sont justement l'un des éléments importants du troisième pilier de l'approche fédérale du problème de la toxicomanie.

Il n'est pas admissible que dans un même temps, l'OFSP défende la loi fédérale en proposant une extension de l'offre thérapeutique et que l'OFAS, qui dépend également du Département de l'intérieur, réduise drastiquement cette même offre par l'application de dispositions techniques.

Il paraît donc urgent de recentrer le débat sur quelques questions fondamentales: soit la politique fédérale est cohérente et la pratique des offices qui dépendent d'un même département l'est également, soit au-delà du discours, l'intention de la Confédération est de renvoyer le problème de la toxicomanie à charge exclusive des cantons et il y a lieu de poser la question de la crédibilité de la politique fédérale en matière de stupéfiants.

Conclusion

On recommence l'histoire?

Toute expérience, même difficile, peut être bonne si elle permet de tirer les leçons de ce qui a été bien fait ou mal fait, afin d'éviter qu'elle ne se répète. On aurait pu espérer que la Confédération et l'OFAS fassent preuve de cette sagesse élémentaire et s'interrogent sur les possibilités de rétablissement d'un véritable partenariat avec les cantons et les institutions publiques et privées qui participent à l'application des législations fédérales.

Cela restera pour le moment un espoir...

En mars 2003, l'OFAS, par lettre circulaire adressée aux membres du groupe OFAS-cantons, reporte la séance prévue le 3 avril 2003 au 16 juin 2003, avec l'argumentation suivante:

«Nous ne pouvons nous prononcer à l'heure actuelle sur le sujet probablement le plus important, à savoir les mesures du Conseil fédéral visant à alléger le budget de la Confédération. Nous sommes en train d'élaborer une proposition d'application de ces mesures dans le domaine des prestations collectives. Selon le calendrier actuel, le Conseil fédéral prendra une décision à ce sujet le 6 juin 2003. Nous ne pouvons pas vous fournir d'informations concrètes avant cette décision.»

La discussion sur l'application des mesures d'allègement budgétaire nécessitera éventuellement plus d'une séance, mais, budget oblige, l'office n'a autorisé de traductions simultanées que pour deux séances au maximum durant les années 2003 et 2004. Nous souhaitons utiliser au mieux ces ressources de traduction.»

Et enfin : «s'agissant des prestations selon l'art. 73 LAI, les réductions ne seront pas rétroactives. Il faut cependant s'attendre à ce que l'AI ne puisse plus cofinancer, à partir de 2004, les augmentations de coûts intervenues ces dernières années ou ne puisse plus le faire dans la même mesure. Nous ne pouvons pas non plus vous garantir que nous pourrions continuer de cofinancer, sans modification, à partir de 2004 et dans la même mesure, toutes les augmentations ou extensions effectuées ces dernières années.»

Pour conclure sur une touche ironique, mais est-ce de l'ironie, la même missive se conclut par une angélique déclaration: *«Nous estimons pour l'heure qu'une augmentation du nombre de places devrait continuer d'être possible, si elle correspond à un besoin. Nous vous conseillons d'établir votre planification des besoins en procédant comme la dernière fois... »*

A aucun moment, les responsables politiques et administratifs des cantons n'ont été consultés sur les mesures de restrictions budgétaires qu'entend prendre la Confédération.

Le 6 juin 2003, le Conseil fédéral aura pris ses décisions. Il sera bien difficile de revenir en arrière hors d'une épreuve de force dont personne ne sera gagnant.

La mise en perspective du «dossier dépendance» et du «dossier financement des prestations collectives AI» fait froid dans le dos et amène une question.

Le premier dossier dont l'enjeu financier s'élève à quelques dizaines de millions renvoyés à charge des cantons n'était-il que l'expérimentation sur un terrain restreint de la possibilité de mettre en œuvre le second, sur lequel le volume des coupes envisagées est de 260 millions?

Nous n'avons considéré ici qu'une partie du domaine social. La même démonstration pourrait être faite dans le domaine de la formation, dans celui des forêts, dans celui des équipements publics.

Conséquences de l'adoption par le peuple suisse du double frein à l'endettement et aux dépenses, dira-t-on. Peut-être, mais dans toute école de conduite, on dira aussi que d'utiliser simultanément le frein à mains et le frein à pieds est le plus sûr moyen de faire un tourné sur route...

Chronologie commentée des événements

Date	Information	Commentaire
Lettre de février 1996 de l'OFAS adressée aux homes et ateliers pour invalides	<p>Suite à un arrêté du TFA confirmant que la toxicodépendance en soi ne constitue pas une invalidité, l'OFAS exigera dorénavant que les institutions apportent une preuve de l'invalidité des personnes qu'elles accueillent.</p> <p>Si les personnes ne bénéficient d'aucune mesure individuelle de l'AI, cette invalidité devra être prouvée par un certificat médical attestant une atteinte à la santé relevant de l'AI</p> <p>L'OFAS rappelle également que depuis 1991, seules les institutions accueillant plus de 50% d'handicapés sont reconnues comme ayant droit à des subventions de l'AI</p>	<p>Un grand nombre d'institutions suisses n'accueillent pas 50% de personnes répondant aux critères d'invalidité définis par l'OFAS. Elles devraient donc perdre la totalité des subventions OFAS. Celles qui n'ont pas de garantie de financement cantonale se trouvent donc virtuellement en faillite.</p> <p>Dans le courant des années 1997 à 1999, plusieurs institutions ont effectivement mis un terme à leurs activités.</p>
Lettre de juin 1996 de l'OFAS adressée aux homes et ateliers pour invalides	<p>Transmission par l'OFAS d'un modèle d'attestation médicale permettant d'établir si une personne dépendante souffre d'une atteinte à la santé déterminante pour l'AI.</p> <p>Cette attestation doit être remplie par un médecin et présentée pour chaque personne accueillie dans une institution pour toxicomanes.</p>	<p>Dans la pratique, ces certificats ont donné lieu à d'importantes divergences d'appréciation.</p> <p>Pour un même exercice, en changeant le médecin chargé d'établir les certificats, certaines institutions ont vu tripler leur nombre de pensionnaires reconnus par l'OFAS.</p>
Lettre d'avril 1998 de la Cheffe du DFI aux Départements cantonaux compétents et aux supports juridiques des ateliers et homes	<p>Pour les exercices 1997 et 1998, des subventions à l'exploitation de l'AI seront octroyées par l'OFAS pour les personnes prises en charge dont l'invalidité est prouvée, même si l'institution n'atteint pas 50% de personnes handicapées.</p>	<p>Vu les difficultés posées par l'application du système des certificats médicaux, la Cheffe du DFI a décidé d'abroger provisoirement la clause du 50%.</p> <p>Cette mesure sera prolongée jusqu'en 2002 permettant ainsi aux institutions qui n'atteignent pas le quota de 50% de recevoir des subventions de l'OFAS aux frais d'exploitation.</p>
Juillet 1998	<p>La Cheffe du DFI charge l'OFSP, en coopération avec</p>	<p>Le système des certificats implique une</p>

<p>2^{ème} semestre 1998</p>	<p>l'OFAS, les représentants des cantons et des institutions et des experts de proposer un nouveau modèle de financement pour les institutions du domaine des dépendances</p> <p>Constitution des groupes de travail chargés d'élaborer un nouveau modèle de financement des institutions pour personnes dépendantes (FiDé).</p>	<p>dérogation aux règles de l'AI (abandon de la clause des 50%) et met en grave difficulté financière une grande partie des institutions. Il ne peut donc être prolongé de manière indéfinie et la mise en place d'un système de financement spécifique au domaine des dépendances s'avère dès lors nécessaire.</p>
<p>Décembre 1999</p>	<p>Octroi du premier crédit transitoire aux cantons par le Parlement (sur proposition du Conseil fédéral) "<i>destiné à couvrir la différence occasionnée par les changements dans la pratique de l'Office fédéral des assurances sociales</i>".</p>	<p>Les subventions OFAS étant versées au pro rata des journées réalisées par les pensionnaires reconnus invalides dans les institutions, leur montant est, dans beaucoup d'institutions, nettement inférieur à celui qu'elles recevaient avant 1997. Ces institutions sont ainsi confrontées à de graves problèmes de liquidités. Pour cette raison et dans l'attente de la mise en application du nouveau système FiDé, la Confédération a accepté d'accorder un crédit transitoire aux cantons qui en font la demande.</p>
<p>Lettre d'octobre 2000 de l'OFAS aux institutions et Départements cantonaux compétents</p>	<p>Proposition d'abandonner le système des certificats médicaux.</p> <p>De 1998 à 2001, la subvention AI pourra être calculée sur la base de la moyenne des cas AI reconnus lors de la dernière décision OFAS 1997 et la première décision OFAS 1998.</p>	<p>L'OFAS constate que le système des certificats médicaux pose d'importants problèmes d'application et entraîne des recours quasi systématiques de la part des institutions contre les décisions de subvention.</p> <p>L'OFAS propose d'en suspendre l'application.</p>

<p>Lettre de novembre 2000 de l'OFAS aux institutions et Départements cantonaux compétents</p>	<p>Les subventions collectives de l'AI seront, dès 2003, versées uniquement en fonction du pourcentage de personnes dont l'invalidité a été reconnue par un Office AI.</p>	<p>Du point de vue de l'AI, seul les Offices cantonaux AI sont compétents pour déterminer si une personne peut être reconnue comme invalide au sens de la loi.</p> <p>Pour les pensionnaires d'institutions, ce nouveau mode d'évaluation va poser deux problèmes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - un Office AI a besoin d'un minimum d'une année pour se déterminer sur l'octroi d'une mesure AI (dans la plupart des cas, le pensionnaire aura quitté l'institution lorsque l'Office AI se sera déterminé) - les critères des Office AI sont clairs, mais nettement plus stricts que ceux prévalant dans le cadre du système des certificats médicaux.
<p>5 juin 2001</p>	<p>Début de la phase de test du système FiDé dans 8 cantons-pilotes: BL, BS, BE, FR, JU, LU, SO, ZH.</p>	<p>Le modèle théorique du système FiDé étant terminé, la direction du projet (OFAS/OFSP) décide de la tester dans 8 cantons-pilotes. Cette phase de test doit également permettre d'estimer le coût de l'application du système.</p>
<p>Décembre 2001</p>	<p>Octroi du 2^{ème} crédit transitoire par la Confédération.</p>	<p>Le système FiDé n'étant toujours pas applicable, la Parlement a accepté l'octroi d'un 2^{ème} crédit transitoire.</p>
<p>Août 2002</p>	<p>Publication des tarifs FiDé calculés sur la base des institutions-pilotes. Ces tarifs sont basés sur une moyenne de coût nationale et sont applicables partout en Suisse, sans adaptation.</p>	<p>Le système FiDé prévoit 9 types d'institutions pour lesquels des tarifs spécifiques sont définis en fonction des prestations fournies. Ce document ne propose des tarifs que pour 5 types d'institutions.</p>
<p>Décembre 2001</p>	<p>Octroi du 3^{ème} crédit transitoire</p>	<p>Malgré la publication des tarifs FiDé basés sur les institutions pilotes, les cantons ne disposent toujours pas des informations financières leur</p>

		permettant de prendre une décision quant à une adhésion au système FiDé.
Lettre du 5 juillet 2002 de la Cheffe du DFI aux Départements cantonaux compétents et aux institutions pour personnes dépendantes	<p>Annonce de l'entrée en vigueur de FiDé dès l'automne 2002.</p> <p>Annonce de la non reconduction des mesures transitoires dès 2002:</p> <ul style="list-style-type: none"> - fin des crédits transitoires - rétablissement de la clause du 50% dès le 1.01.2003 <p>Confirmation de la procédure de reconnaissance de l'invalidité par les Offices AI</p>	<p>Le DFI considère que le système FiDé est suffisamment élaboré pour que les cantons puissent prendre la décision d'y adhérer.</p> <p>S'ils décident de rester en dehors de FiDé, les règles de subventionnement de l'OFAS s'appliquent intégralement. Les mesures transitoires n'ont donc plus lieu d'être.</p>
<i>Suite à cette lettre, plusieurs cantons, la CRASS et la CDAS ont demandé à la Cheffe du DFI de maintenir les mesures transitoires tant que le modèle FiDé n'est pas opérationnel et qu'il n'est pas possible d'évaluer de manière claire ses incidences financières.</i>		
Lettre du 13 décembre 2002 de la Cheffe du DFI à la CRASS	<p>Les cantons ont la possibilité d'adhérer au système FiDé dès le 1^{er} janvier 2003.</p> <p>La non reconduction des mesures transitoires est confirmée.</p>	Le DFI maintient sa position.