

Document de travail sur

LA CONTRIBUTION D'ASSISTANCE

QU'EST-CE QUE LA CONTRIBUTION D'ASSISTANCE ?

Au vœu du Conseil fédéral, la contribution d'assistance est censée **encourager l'autonomie, la libre disposition de soi et la responsabilité personnelle des personnes en situation de handicap**. Elle poursuit les objectifs suivants :

- améliorer la qualité de vie ;
- accroître l'indépendance dans la tenue du propre ménage ;
- améliorer l'insertion professionnelle ;
- améliorer l'intégration sociale ;
- et « par ricochet » permettre de décharger les proches aidants et soignants, donc aussi les membres de la famille, au niveau du temps qu'ils consacrent aux tâches d'assistance.

La contribution d'assistance s'inscrit dans **l'esprit de la CDPH**, qui veut que les personnes en situation de handicap puissent mener une vie autonome, comme l'énonce de façon exemplaire l'art. 19 « Autonomie de vie et inclusion dans la société ».

La contribution d'assistance (CA) et l'allocation pour impotent (API) doivent surtout **couvrir les frais supplémentaires liés au handicap dans le propre ménage**, c'est-à-dire hors des offres institutionnelles. Dans la perspective du développement ultérieur de la contribution d'assistance, les deux instruments peuvent aussi être considérés, s'agissant des frais supplémentaires liés au handicap, comme des éléments de la transition vers une allocation directe à la personne intéressée.

La CA actuelle de l'AI est **conçue comme un modèle de l'employeur**. Elle s'appuie sur les critères et le système à échelons de l'API pour calculer les prestations à financer. Toutefois, à la différence de l'API, **aucun montant forfaitaire** n'est laissé à la libre disposition du bénéficiaire après la détermination du besoin d'assistance. Au contraire, les bénéficiaires d'une CA doivent décompter avec l'AI les prestations achetées en tant qu'employeurs/-euses.

La notion d'« empowerment » dans le sens d'un développement des propres ressources a inspiré la conception du modèle de l'employeur. Envisagée comme motivation, elle pourrait en gros s'énoncer comme suit :

« En tant qu'employeur/-euse, je peux décider moi-même à quelle prestation je veux solliciter auprès de qui et à quel moment. En outre, je peux composer mon "équipe de soutien" comme je l'entends ».

PROBLÈMES LORS DE LA MISE EN ŒUVRE

Plus de sept ans après l'introduction de la contribution d'assistance, force est de constater que si l'idée partait d'une bonne intention, elle n'a pas été pensée jusqu'au bout. Le degré singulièrement faible d'utilisation de la CA tient sans doute surtout aux restrictions d'accès, de même qu'au travail occasionné par le décompte des prestations d'assistance. Le modèle de l'employeur requiert de pléines capacités cognitives et une stabilité psychique, si bien que les personnes avec un handicap physique utilisent le modèle d'assistance actuel dans une proportion de loin plus importante que les personnes avec un trouble psychique ou cognitif.

La CA pourrait avoir beaucoup **plus d'effet si les freins inhérents au système étaient relâchés.**

L'évaluation de la CA, publiée en 2017 par l'OFAS, a ainsi montré qu'en dépit de l'adéquation fondamentale de l'instrument, certaines mesures s'imposent pour que la CA réponde mieux que par le passé au but visé.

En tant qu'association de branche nationale des prestataires institutionnels, nous voulons nous concentrer, dans ce qui suit, sur **le point de recouplement entre contribution d'assistance et institutions.** Nous nous contentons ici d'aborder de manière sommaire plusieurs des obstacles qui résultent du modèle en vigueur. Les organisations pour personnes handicapées ont relevé divers points appelant des améliorations, faisant part de leurs critiques à plusieurs reprises, p. ex. lorsque l'OFAS a publié son rapport d'évaluation de la CA (2017). INSOS Suisse soutient ces revendications. Par la même occasion, nous déplorons que la branche ne soit pas représentée au sein du groupe de travail institué par l'OFAS pour le développement ultérieur de la CA. Le fait de permettre à la branche d'apporter elle aussi son expertise serait saluée par INSOS Suisse comme un signe de changement de cap dans la politique de la Confédération en matière de handicap.

RESTRICTIONS POUR LE FINANCEMENT DES PRESTATIONS

Ils existent trop de restrictions en cadre du financement des prestations au modèle d'assistance actuel :

- Il n'est pas possible de recourir à des prestations dans le cadre d'un mandat. Les prestations sont seulement finançables dans un rôle d'employeur.
- Le travail administratif dans le modèle de l'employeur n'est pas une tâche aisée. Les personnes concernées peuvent vite se sentir dépassées par leur rôle d'employeur.
- Un financement des prestations de soutien fournies par des proches ou des membres de la famille est exclu.
- La prise en compte du besoin en « surveillance » est insuffisante.
- Les réductions imposées aux personnes qui travaillent dans une institution ou qui perçoivent des prestations de la part de celle-ci sont disproportionnées.
- Le modèle de l'employeur exclut les personnes morales comme fournisseurs de prestations.
- Les tarifs horaires applicables au personnel qualifié se révèlent trop bas, en particulier en cas de « surveillance » et de « prestations de nuit ».

En raison de sa conception actuelle, le modèle d'assistance existant profite avant tout aux personnes avec un handicap physique. Les personnes avec un trouble cognitif ou psychique doivent surmonter des obstacles beaucoup plus élevés pour toucher une CA, souvent non seulement au niveau du montant du soutien financier, mais aussi au vu de la capacité requise de pouvoir assumer le rôle d'employeur en toutes circonstances.

Il en résulte un triage, certes involontaire, entre d'une part des personnes en situation de handicap qui peuvent choisir une forme de logement « autonome » avec des prestations ambulatoires et, de l'autre, des personnes en situation de handicap pour lesquelles la CA ne peut représenter qu'un soutien limité dans la tenue du propre ménage.

Les conditions d'octroi actuelles de la CA permettent l'« empowerment » des uns et mènent à l'exclusion des autres.

Voici les conditions d'octroi à remplir de manière cumulative dans le modèle d'assistance :

Allocation pour impotent AI ↓	
«Vivre à domicile» ↓	Le fait de vivre chez ses parents est admis dans le cas des personnes mineures et ayant l'exercice des droits civils.
Majorité ↓	Si les personnes ne sont pas majeures , d'autres critères (non cumulatifs) peuvent être remplis pour se voir accorder une contribution (la fréquentation d'une classe ordinaire/un emploi sur le marché primaire du travail MPT ou le supplément pour soins intenses SSI).
Capacité d'exercice des droits civils ↓	Si l'exercice des droits civils est restreint , d'autres critères (non cumulatifs) permettent de se voir accorder une contribution (propre ménage, formation/emploi sur le MPT ou SSI).
OK Accès à la CA	

Désavantages fondamentaux du modèle d'assistance

- Une personne dont la capacité d'exercice des droits civils est restreinte, qui vit encore dans une institution, qui ne dispose « que » d'une formation pratique FPra ou d'un emploi dans un atelier et qui ne reçoit aucun SSI est exclue du modèle d'assistance.
- Une personne mineure qui vit chez ses parents, qui ne fréquente pas une classe ordinaire ou ne dispose pas d'une formation ou d'un emploi sur le MPT est exclue du modèle d'assistance.
- Par contre, une faille existe pour les personnes mineures / dont la capacité d'exercice des droits civils est restreinte qui présentent un besoin de soutien très important : même si elles ne remplissent pas les critères susmentionnés, un SSI leur donne droit à une CA.

Il existe une **inégalité de traitement** entre les personnes dont la capacité d'exercice des droits civils est restreinte / mineures et les « **bénéficiaires modèles d'une CA** » (bénéficiaires majeurs d'une API qui ne vivent pas dans une institution). Les critères d'exclusion ou d'octroi de la CA énumérés ne se montrent guère cohérents.

Désavantages pour les institutions

Tout contact avec une institution donne lieu à une « pénalisation » disproportionnée dans le modèle d'assistance en vigueur. La CA et l'institution semblent mises en opposition. Or, les motifs de fond devraient l'emporter sur des motifs « réglementaires » dans l'octroi de la CA.

Les **institutions qui fournissent des prestations** axées sur l'intégration ne **reçoivent** pas un bonus mais un **malus** à l'heure actuelle. Pourtant :

- **Le travail comme moment constitutif d'identité prime la question de savoir sur quel marché du travail se trouve l'emploi concerné.** La condition d'exercer « une activité professionnelle sur le marché ordinaire de l'emploi » exclut toutes les personnes qui veulent mener une vie autonome et travailler, mais qui ne trouvent pas d'emploi sur le MPT. Cette condition ne peut représenter un critère d'exclusion tant qu'il n'y aura pas assez d'emplois sur le MPT.

- **L'accomplissement d'une formation professionnelle prime une formation sur le marché primaire du travail selon la Loi sur la formation professionnelle LFP.** La condition de suivre « une formation sur le marché ordinaire de l'emploi », à savoir une AFP, un CFC et le degré tertiaire, exclut toutes les personnes qui accomplissent une formation informelle, comme la formation pratique FPra. Une ouverture du marché du travail est de mise dans le cas des apprentis en FPra et des personnes ayant accompli d'autres formations professionnelles non reconnues par la LFP.
- **La participation à la vie sociale** joue jusqu'à présent un **rôle secondaire comme critère** d'octroi d'une CA. Les actes ordinaires de la vie AOV revêtent aussi une grande importance pour le calcul du besoin d'assistance dans le domaine participation à la vie sociale et loisirs. Permettre de participer à la vie sociale comprend toutefois encore bien davantage. À l'avenir, il faudrait que cet aspect pèse plus lourd dans la balance lors de la détermination du besoin d'assistance et qu'il ne s'appuie pas que sur les AOV.
- Aujourd'hui, la CA se révèle handicapante en ce qui concerne le passage entre vie en institution et vie dans son propre ménage. La **condition de « vivre chez soi » ne favorise pas la perméabilité entre les différents modèles de logement.** En plus de cela, la continuité dans l'accompagnement du logement protégé vers un logement autonome et encadré se voit interrompue de manière artificielle.

Les institutions possèdent une grande expertise dans les questions d'intégration et, avant tout, dans les prestations qu'elles fournissent aux personnes en situation de handicap pour les soutenir et leur donner les moyens de maîtriser la vie quotidienne. Les savoirs suivants ne sont pas valorisés dans le modèle actuel de la CA :

- **le personnel qualifié** dans le domaine du soutien au quotidien, en matière de logement, dans le cadre des formations et du travail ;
- l'expérience acquise de **divers modèles de logement dans les structures protégées** ;
- l'expérience acquise à travers des **mesures d'insertion professionnelle** ;
- l'expérience acquise dans **la première formation professionnelle et l'accompagnement lors de l'entrée sur le marché du travail.**

Une réorientation de la contribution d'assistance s'impose

Tant l'API que la CA demeurent très marquées par un mode de pensée pétri d'idées reçues et de sentiments tutélaires, prédestinant pour ainsi dire à une « carrière-type d'assisté ». Non seulement cet échafaudage intellectuel rabaisse des individus, mais il détermine aussi le rôle des institutions sociales, réduisant ces dernières à un déversoir sans possibilités de développement.

La CA et, partant, le financement des frais supplémentaires liés au handicap devraient au contraire :

- permettre **la perméabilité des diverses formes de logement et de travail** pour des dynamiques de vie individuelles ;
- encourager **l'apprentissage et la planification de projets de vie personnels** ;
- favoriser / permettre la **participation à la vie sociale**, peu importe la situation de logement et de travail ;
- soutenir un **renforcement de la libre disposition de soi et de l'autonomie**, et ne pas restreindre le « choix » à des modèles de logement/d'emploi prédéterminés ;
- **être ouverts à toutes les personnes en situation de handicap**, quel que soit leur handicap.

EXIGENCES CONCERNANT LA CONTRIBUTION D'ASSISTANCE

- **Il faut pouvoir obtenir la CA dans le cadre de plusieurs modèles :**
 - le modèle de l'employeur ;
 - le modèle de délégation / mandat de coordination des prestations : le rôle d'employeur est délégué à une assistance (personne physique ou morale) chargée d'exécuter les mandats et de coordonner les diverses prestations d'assistance ;
 - le recours direct aux prestations dans le cadre d'un mandat : les prestations peuvent être fournies par des personnes physiques ou morales.
- **Permettre des formes mixtes**, alliant modèle de l'employeur, modèle de délégation et modèle de prestations/mandat
- **La perception d'une API et le fait de « vivre chez soi » (ou le passage vers la tenue d'un propre ménage)** constituent en principe les seules conditions à remplir pour se voir accorder une CA. Cela signifie dans le détail :
 - les personnes majeures dont la capacité d'exercice des droits civils est restreinte ou les mineurs ne doivent pas remplir des conditions d'octroi supplémentaires ;
 - pas de distinction entre divers contextes professionnels : un contrat de travail sur le marché primaire/secondaire ou une activité d'utilité publique/bénévole comme seule condition d'octroi ;
 - les conditions d'octroi n'établissent aucune distinction entre les emplois dans des institutions et les emplois dans des entreprises du secteur privé ;
 - les conditions d'octroi n'établissent aucune distinction entre les formations professionnelles formelles et les formations qui ne relèvent pas de la LFPr ;
 - la contribution d'assistance ne se voit pas réduite en cas de travail et de formation dans des institutions.
- **Pas de réduction forfaitaire**, mais une facturation limitée aux prestations institutionnelles effectivement sollicitées, en particulier dans le domaine des AOV.
- **Pas de réduction de la CA en cas de recours à des prestations institutionnelles** dans les domaines AOV de la tenue du ménage, de l'éducation et de la garde d'enfants.
- **Réduction moindre de la CA en cas de recours à des prestations institutionnelles :**
 - réduction des prestations perçues de 7 et 14 % au lieu des 10 et 20 % valables aujourd'hui (par jour/par jour et nuit). Les 7 et 14 % se fondent sur la semaine de sept jours. Le pourcentage de réduction actuel ne peut être justifié de manière plausible.

INSOS Suisse | 24 décembre 2019