

Angela Wyder

Financement par sujet: variantes pour une mise en œuvre entre désirabilité, faisabilité et rentabilité

Résumé

Au cœur de la question du financement par sujet se trouve celle de la liberté des personnes en situation de handicap de choisir à quoi elles désirent consacrer leurs moyens financiers. Elles doivent avoir la possibilité de choisir où elles souhaitent vivre et qui va les assister. Quelles que soient les variantes envisagées pour la mise en œuvre du financement par sujet, ce noyau doit en premier lieu constituer un point de départ immuable. Il faut en deuxième lieu réfléchir à trouver un juste équilibre entre désirabilité, faisabilité et rentabilité.

Zusammenfassung

Im Kern der Subjektfinanzierung geht es darum, dass Menschen mit Behinderung entscheiden, wofür sie ihre finanziellen Mittel einsetzen. Sie sollen wählen können, wo sie leben wollen und wer sie unterstützen soll. Denkt man über Umsetzungsvarianten der Subjektfinanzierung nach, muss zum einen dieser Kern unverrückbarer Ausgangspunkt sein. Zum anderen ist zu überlegen, wie Wünschbarkeit, Machbarkeit und Wirtschaftlichkeit in ein angemessenes Verhältnis zu bringen sind.

Permalink: www.szh-csps.ch/r2019-09-01

Le financement par sujet est l'expression d'une nouvelle manière de concevoir la prestation de services à destination des personnes en situation de handicap. Il faut accorder une place centrale à ces personnes et à leurs besoins, et les reconnaître comme des acteurs. L'objectif est de permettre aux personnes en situation de handicap de choisir librement leurs modes de vie.

Le financement par sujet est un modèle de financement des prestations d'assistance¹ pour les personnes en situation de handicap. Les modèles de financement sont

¹ Dans le présent article, on entend par « prestations d'assistance » des services de prestataires (institutions, prestataires de services ambulatoires, assistants). Les prestations financières comme la rente AI, l'allocation pour impotent ou les prestations complémentaires n'en font pas partie.

liés à la question de savoir comment l'État peut distribuer de manière aussi équitable que possible des ressources limitées, afin que tout individu puisse bénéficier d'un soutien adéquat. Traditionnellement, les fonds vont aux prestataires de services (financement par objet). Les cantons mettent ainsi des foyers, centres de jour et ateliers à disposition. Les cantons qui cherchent à mettre en œuvre le financement par sujet veulent que les moyens financiers soient mis à disposition des personnes en situation de handicap. Celles-ci doivent être libres de décider à quelles prestations d'assistance elles consacrent leur argent.

L'introduction du financement par sujet est cependant une affaire complexe. Premièrement, on est loin d'être au clair sur la manière dont un tel modèle de financement doit

être configuré.² Qui pourra en bénéficier ? À quoi les fonds pourront-ils être alloués ? Comment arrive-t-on au développement de l'offre ? Ce sont quelques-unes des questions relatives aux variantes de mise en œuvre auxquelles le canton devra faire face. Deuxièmement, les personnes en situation de handicap, les prestataires de services, les associations et les cantons ont respectivement des attentes et revendications relatives au financement par sujet qui sont diverses et en partie difficiles à concilier. Troisièmement, l'introduction d'un nouveau modèle de financement est aussi une question politique. Ici se pose la question de savoir si l'introduction du financement par sujet est rentable.

Qui réfléchit à l'introduction et aux variantes de mise en œuvre du financement par sujet se trouve confronté à cet enchevêtrement. Le présent article expose des considérations ce concernant en s'orientant sur trois dimensions – la désirabilité, la faisabilité et la rentabilité –, des dimensions issues du Design Thinking qui doivent être réalisées si l'on veut parvenir au succès d'une innovation. La désirabilité – l'assouvissement des besoins, l'intérêt du client – est dans ce cadre un point de repère de première importance. Les dimensions de faisabilité et de rentabilité viennent ensuite (Bremstahler, Schubert, & Zinn, 2019; Erpenbeck & Sauter, 2018). Si l'on veut que l'introduction du financement par sujet porte ses fruits, il faut trouver un juste équilibre entre ces trois di-

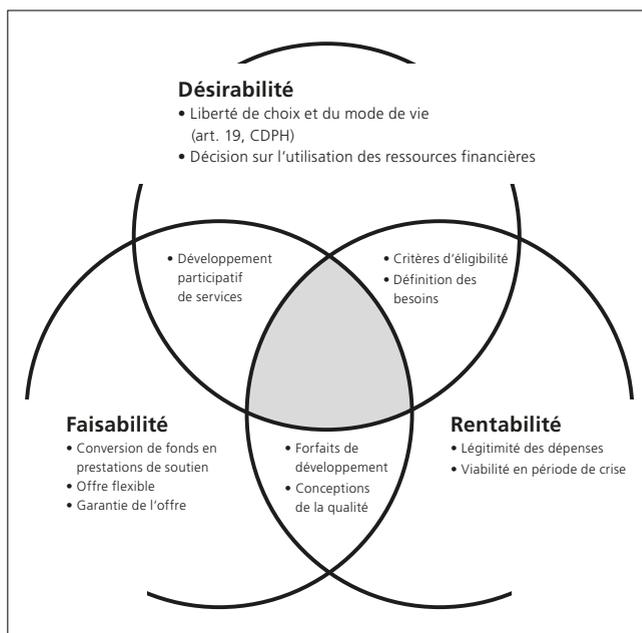


Figure 1 : Désirabilité, faisabilité et rentabilité du financement par sujet

mensions. Notre article se limite à décrire ces dimensions en lien avec le financement par sujet. La question de la mise en œuvre concrète du modèle de financement reste cependant encore vague³.

Désirabilité – Un mode de vie librement choisi pour les personnes en situation de handicap

Si l'on considère l'organisation actuelle du paysage suisse dans le domaine du handicap, la liberté de choix relative au mode d'habitation et à la forme d'assistance réclamée par l'article 19 de la Convention re-

² On l'observe par exemple à Berne et à Bâle-Ville/Bâle Campagne : ces cantons se sont saisis de la question du financement par sujet. Les deux Bâle ont aujourd'hui déjà introduit un nouveau modèle de financement, tandis que le canton de Berne n'en est qu'à la phase pilote du financement par sujet. Nous ne pouvons pas ici rendre compte des différents modèles de financement, mais on peut retenir que les deux variantes diffèrent dans leur conception.

³ L'étude préliminaire réalisée à l'heure actuelle dans le canton de Zurich sur le financement par sujet s'intéresse notamment à cette question. J'aimerais remercier ici pour les discussions stimulantes dans le cadre de cette étude, en particulier au bureau d'aide sociale cantonal de Zurich, Felix Helg, ainsi que Christian Liesen, mon partenaire dans ce projet.

lative aux droits des personnes handicapées n'est pas possible au même titre pour toutes les personnes. On relève les difficultés et obstacles suivants :

- Lorsque des personnes en situation de handicap ne veulent pas vivre en institution, elles sont souvent exclues du financement par le canton. Les cantons se limitent en effet traditionnellement à financer l'offre stationnaire.
- Les conditions d'éligibilité et les entraves administratives rendent de plus la contribution d'assistance de l'assurance invalidité (AI) inaccessible à certains.
- L'habitat accompagné financé par l'AI est limité à un maximum de quatre heures d'accompagnement par semaine. L'ampleur horaire de cette prestation est insuffisante pour certains.

Avec le financement par sujet, toute personne en situation de handicap doit avoir le libre choix dans des décisions de vie majeures : Où ai-je envie de vivre ? Quel sera mon mode de vie ? Par qui voudrais-je être assisté ? Autrement dit, les personnes en situation de handicap ne doivent plus bénéficier de prestations d'assistance prédéfinies, mais ont au contraire la possibilité de développer des idées sur le mode de vie qu'elles désirent et de les mettre en application avec les moyens qui leur sont alloués (Wyder, 2018a).

Le financement par sujet place ainsi au centre les personnes en situation de handicap, leurs perspectives de vie et leurs potentiels. Ce sont elles qui décident à quoi elles consacrent leurs moyens. En matière de désirabilité, c'est le point de départ incontournable si l'on souhaite envisager le financement par sujet. Si les personnes en situation de handicap ne pouvaient prendre de décision dans le cadre du financement

par sujet⁴, il ne s'agirait que d'une simple migration de ressources. Mais comme nous l'avons mentionné d'entrée, on ne peut orienter la réflexion que sur la seule désirabilité.

Deux réflexions doivent être mentionnées dans ce contexte :

1. L'introduction du financement par sujet induit des attentes qui vont de pair avec de multiples revendications. Les personnes en situation de handicap ne sont en effet pas seulement limitées dans leurs grandes décisions de vie, mais sont aussi confrontées au quotidien à divers défis et barrières. Le canton doit par conséquent gérer leurs attentes et revendications. Il est inévitable ici qu'il limite la désirabilité en fonction de la rentabilité. La question est alors de savoir où et comment le canton place les limites du souhaitable : pour qui et pour quoi le financement par sujet est-il fait ? Comment le canton définit-il et détermine-t-il le besoin ?
2. Avec le financement par sujet, de nouvelles tâches incombent aux personnes en situation de handicap. Elles doivent pouvoir transformer leurs moyens financiers en prestations d'assistance. Et certaines ne pourront pas y parvenir seules. Elles ont besoin d'accompagnement et de soutien pour pouvoir se confronter à l'organisation de leur propre vie, pour prendre des décisions et organiser les services d'assistance adaptés. Les services de soutien per-

⁴ Dans la pratique et concrètement, « décider » peut avoir plusieurs significations. Il est important cependant que cette notion soit au centre de la planification conceptuelle et qu'elle détermine tout le reste.

mettant d'appréhender ces nouvelles tâches sont essentiels pour déterminer les possibilités qui peuvent s'ouvrir réellement aux personnes concernées grâce au financement par sujet (Lord & Hutchison, 2003; Laragay & Ottmann, 2011; Wyder, 2018a).

Faisabilité – Également pour les prestataires de services et le canton

La dimension de faisabilité ne joue pas seulement un rôle pour les personnes en situation de handicap, mais aussi pour les prestataires de services et le canton. Il s'agit ici, d'une part, d'acceptation : il faut une compréhension fondamentale de ce que l'on cherche à obtenir avec le financement par sujet pour les personnes en situation de handicap, et de la manière dont ces personnes sont perçues dans ce modèle de financement – c'est-à-dire en tant que personnes qui organisent et agissent. D'autre part, la manière dont les prestataires de services et le canton mettent en œuvre le financement par sujet est déterminante.

Avec le financement par sujet, les prestataires de services peuvent agir en dehors de l'offre stationnaire classique : ils peuvent élaborer un portefeuille de services modulables innovant, pour pouvoir réagir avec plus de flexibilité à la demande des personnes en situation de handicap.

Cependant, le financement par sujet peut également aller de pair avec l'incertitude financière, précisément pour les institutions pour personnes en situation de handicap : si elles rompent leurs packs d'offres, ces institutions ne peuvent être sûres que les personnes concernées achèteront les prestations d'assistance à l'année et pour tous les secteurs de vie. Dans ces conditions, il peut sembler plus viable de conserver le statu quo (Wyder, 2018a).

Pour qu'il y ait réellement liberté de choix, il faut que l'offre soit plus flexible. On peut mentionner ici deux conditions-cadres nécessaires au développement des services et des offres :

1. *Développement participatif de services.*

Les services d'assistance sont une coproduction impliquant prestataires et destinataires. Une prestation de services ne fonctionne que si elle correspond à la réalité de vie du destinataire, à ses attentes et à ses besoins. Pour parler d'innovation, les destinataires doivent agréer activement un changement. Il faut « ... un changement de perspective de l'organisme qui développe un nouveau service et qui veut « l'imposer sur le marché », vers des systèmes individuels ou sociaux qui intègrent ce nouveau service dans leur panel pour qu'il puisse être réalisé en tant qu'innovation. Un nouveau service est donc du point de vue de l'utilisateur/utilisatrice, ou du point de vue du système social qui l'utilise, une nouvelle option d'action » [traduction libre] (Jacobsen & Jostmeier, 2010, p. 220). Une innovation a ainsi pour point de départ ce que les personnes en situation de handicap désirent en matière d'offres. Dans un processus participatif, les prestataires peuvent élaborer et développer avec elles leurs services⁵.

⁵ Cette exigence participative vaut pour l'ensemble du modèle de financement. Pour que les personnes en situation de handicap puissent se servir du financement par sujet pour décider de leurs modes de vie, celui-ci ne peut être mis en place seul par le canton. Cette collaboration active va dans le sens de la CDPH.

2. *Des forfaits au développement pour des idées d'offres novatrices.*

Les institutions en particulier doivent s'attendre à faire face à des pertes de synergie et d'efficacité lorsqu'elles s'orientent plus fortement vers des prestations individuelles. Pour éviter tout effet collatéral négatif sur les personnes en situation de handicap (par exemple, la réduction de prestations), les pertes économiques liées à l'individualisation de l'offre peuvent être compensées, pendant une période transitoire, par des forfaits au développement (Langer, 2013). L'introduction de ces forfaits doit cependant être mûrement réfléchie. La question centrale étant de déterminer quels critères les prestataires de services devront remplir pour pouvoir prétendre à en bénéficier.

Pour qu'il y ait réellement liberté de choix, il faut que l'offre soit plus flexible.

Le canton se trouve devant la tâche exigeante de gérer l'offre dans un environnement plus individualisé et plus orienté sur les besoins, tout en gardant le contrôle sur les coûts. En ce qui concerne les prestataires d'offres, on trouve aux côtés des institutions également les prestataires de services ambulatoires et les assistants. L'offre en est plus confuse, et il devient plus complexe pour le canton d'avoir une vue d'ensemble sur le système et de mettre à disposition un soutien adapté et de bonne qualité à chaque personne (Wyder, 2018a).

Nous nous contenterons ici de décrire ce que l'on entend par qualité. Langer (2013) montre à l'exemple du « budget person-

nel » en Allemagne qu'un retrait de l'État de la réglementation constitue une menace pour une prise en charge adéquate. L'assurance de la qualité ne peut être reportée sans soutien au domaine du handicap. Langer argumente pour cette raison en faveur d'interventions réglementaires, mais dit aussi que « le problème dans de telles réglementations est que les deux éléments – la qualité et le coût – ont des conséquences sur la quantité de prestations à réaliser et par là sur la suffisance du budget » [traduction libre] (Langer, 2013, p. 225). Il est décisif de savoir ce que l'on entend par qualité: par exemple dans le sens de qualification ou de qualité de vie. Pour qu'une personne puisse investir ses moyens financiers de manière rentable, les choses ne sont pas équivalentes si le canton...

- a. ...exige de tous les prestataires de services un certain standard de qualification, auquel correspond également un certain tarif, ou
- b. ...accepte des prestataires avec divers profils de qualification et veille à la transparence, de manière à ce qu'une personne puisse choisir une autre qualification en fonction du service et de ses besoins; le cas échéant avec des services de soutien.

Rentabilité – Un système légitime et robuste

Le financement par sujet n'existe pas seulement dans le contexte de la CDPH. Il est également lié à une mission et à un processus de décision politiques. Dans les cantons qui planchent sur le financement par sujet, on exige toujours une introduction sans incidence sur les coûts. Le financement par sujet ne doit, autrement dit, pas engendrer

de surcoûts. Même si l'on peut comprendre de diverses manières la neutralité des coûts, on peut constater une chose: c'est effectivement aussi une question économique. La politique s'intéresse à savoir ce qu'une chose coûte et ce qu'elle peut obtenir en échange. Elle doit pouvoir justifier ces décisions face à la société dans la mesure où, généralement, seul un petit nombre profite tandis que les coûts sont portés par la société entière (Drummond et al., 2015).

La rentabilité doit par ailleurs être considérée dans le contexte du climat socio-économique global – il est vrai que l'étude d'un projet tel que le financement par sujet concerne les vingt à trente années à venir. Dans une époque socio-économique difficile, le système doit être robuste pour ne pas menacer par de fortes coupes les projets de vie réalisés par des personnes en situation de handicap.

Conclusion – Financement par sujet: une mission commune

Les personnes en situation de handicap doivent pouvoir décider elles-mêmes de leurs modes de vie – c'est l'idée centrale du financement par sujet. Pour donner une chance de succès à cette idée, il faut prendre en considération les dimensions de désirabilité, de faisabilité et de rentabilité. Ne prendre en compte que...

- ...la seule désirabilité équivaldrait à méconnaître qu'on a besoin d'un modèle financier réalisable, légitime, maniable et solide.
- ...la seule rentabilité équivaldrait à négliger la complexité et l'idée centrale du financement par sujet. Cela équivaldrait à un simple transfert d'argent d'A vers B.

- ...la seule faisabilité ne fournit toujours aucune raison de choisir l'une ou l'autre variante de mise en œuvre. Le modèle de financement ne doit en effet pas seulement être viable, mais doit permettre effectivement de grands choix de vie.

Il est indispensable pour la réussite du projet que les acteurs s'associent et considèrent le financement par sujet comme une mission commune.

Il est indispensable pour la réussite du projet que les acteurs⁶ s'associent et considèrent le financement par sujet comme une mission commune (Wyder, 2018a). Aucun des acteurs ne peut à lui seul mettre en œuvre ce financement par sujet. O'Brien (2001) cite comme facteur de réussite majeur, avec en arrière-plan des systèmes adaptatifs complexes, l'implication d'acteurs qui expérimentent de nouvelles idées et solutions. Il est indispensable par ailleurs que ces acteurs se regroupent en réseau, puisqu'il n'y a qu'ainsi que les connaissances peuvent circuler et que les ressources peuvent être mises en commun. Autrement dit, les liens créés véhiculent des informations et des réflexions sur la manière dont les choses que l'on souhaite atteindre de manière supra-individuelle – et non pas juste chacun pour soi – fonctionnent ou peuvent fonctionner. La boucle vers les notions de désirabilité, faisabilité et rentabilité est ainsi bouclée, d'où l'importance de souligner ici cette condition à la réussite.

⁶ Cette notion d'acteur est très large. Il s'agit des personnes en situation de handicap, de leurs familles, de leurs conseillers, de bénévoles, d'organisations d'entraide et de personnes concernées, d'institutions, de prestataires de services, d'assistants et de cantons.

Références

- Bremstahler, S., Schubert, H., & Zinn, J. (2019). Neue Planungsmodelle für das Soziale. Prototyping einer Zukunft der Sozialplanung. In H. Schubert (Hrsg.), *Integrierte Sozialplanung für die Versorgung im Alter Grundlagen, Bausteine, Praxisbeispiele* (S. 201–218). Wiesbaden: Springer VS.
- Drummond, M. F., Sculpher, M. J., Claxton, K., Stoddart, G. L., & Torrance, G. W. (2015). *Methods for the Economic Evaluation of Health Care Programms* (4th Ed.). Oxford: University Press.
- Erpenbeck, J. & Sauter, W. (2018). *Wertungen, Werte – Das Fieldbook für ein erfolgreiches Wertemanagement*. Wiesbaden: Springer VS.
- Jacobsen, H. & Jostmeier, M. (2010). Dienstleistungsinnovation als soziale Innovation: neue Optionen für produktive Aktivität der NutzerInnen. In J. Howaldt & H. Jacobsen (Hrsg.), *Soziale Innovation. Auf dem Weg zu einem postindustriellen Innovationsparadigma* (S. 219–235). Wiesbaden: Springer VS.
- Langer, A. (2013). *Persönlich vor ambulant und stationär. Über Personen im System sozialer Dienstleistungen am Beispiel des Persönlichen Budgets in Deutschland*. Wiesbaden: Springer VS.
- Laragay, C. & Ottmann, G. (2011). Towards a Framework for Implementing Individual Funding Based on an Australian Case Study. *Journal of Policy and Practice in Intellectual Disabilities*, 8 (1), 18–27.
- Lord, J. & Hutchison, P. (2003). Individualised Support and Funding: Building blocks for capacity building and inclusion. *Disability & Society*, 18 (1), 71–86.
- O'Brien, J. (2001). *Paying Customers Are Not Enough: The Dynamics of Individualized Funding*. Responsive Systems Associates, Inc.
- Wyder, A. (2018a). *Subjektfinanzierung im Behindertenwesen. Freie Lebensgestaltung von Menschen mit Behinderung – durch Subjektfinanzierung? White Paper*. https://digitalcollection.zhaw.ch/bitstream/11475/12174/3/2018_Wyder_Subjektfinanzierung_im_Behindertenwesen.pdf
- Wyder, A. (2018b). Subjektfinanzierung. Wer die Wahl hat. *Sozial*, 10, 8–9. https://www.zhaw.ch/storage/shared/sozialearbeit/Ueber_uns/sozial/sozial-nr-10.pdf

Angela Wyder

Collaboratrice scientifique
ZHAW Zürcher Hochschule für
Angewandte Wissenschaften
Departement Soziale Arbeit
Institut für Sozialmanagement
Pfungstweidstrasse 96
8037 Zürich
angela.wyder@zhaw.ch

