

Date de dépôt : 26 juin 2013

## Réponse du Conseil d'Etat

à la question écrite urgente de Mme Anne Emery-Torracinta :  
**Institutions pour personnes handicapées : veut-on vraiment  
risquer une baisse de la qualité des prises en charge et envoyer  
toujours plus de personnes à Belle-Ideé ?**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

En date du 7 juin 2013, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une question écrite urgente qui a la teneur suivante :

*Comment calculer le montant de la subvention à accorder à un établissement accueillant des personnes handicapées (EPH) ? Comment éviter l'arbitraire ? Comment faire en sorte que la subvention accordée à un EPH dépende des besoins réels identifiés sur le terrain ?*

*C'est pour répondre à ces questions que le canton, en concertation avec tous les milieux concernés<sup>1</sup>, a mis au point en 2004 la « grille ARBA », inspirée d'un modèle utilisé alors dans le canton de Berne.*

*Comme l'explique la directive transmise alors aux institutions du canton<sup>2</sup>, « concernant les règles de subventionnement, un des éléments principaux des charges d'exploitation est le poste "personnel" lié à l'accompagnement des personnes handicapées. Définir l'encadrement impose de mettre en relief les besoins d'aide des personnes handicapées et les ressources liées à leurs capacités. » Ainsi ce système a pour objectif de « définir l'encadrement en partant des besoins de la personne en fonction de sa réalité et de son environnement, saisir de façon précise et exhaustive les besoins d'encadrement pour tout handicap (y compris pour des difficultés*

---

<sup>1</sup> Notamment : administration, institutions, associations de parents et proches de personnes handicapées.

<sup>2</sup> 29/2/04.

d'ordre psychique et cognitif) » et « réduire la marge d'interprétation lors de l'évaluation ». De fait, la grille ARBA est « un **système d'évaluation des besoins d'aide de la personne** ». Dans un memento du 5/2/10 adressé aux institutions, la Direction générale de l'action sociale rappelait d'ailleurs que « le montant de l'indemnité<sup>3</sup> est calculé selon **les grilles d'analyse des ressources et des besoins d'aide (ARBA)** » En d'autres termes, plus une institution accueille des personnes lourdement handicapées, plus les besoins d'encadrement sont importants et, donc, plus la subvention accordée devrait être élevée.

Il faut savoir également que les subventions accordées par le canton le sont dans le cadre de contrats de prestations d'une durée de 4 ans signés par les parties et qu'elles font l'objet de lois de financement approuvées par le Grand Conseil, le tout s'inscrivant dans une planification cantonale quadriennale des places d'accueil.

Tous ces contrats de prestations devant être revus pour la période 2014-2017, les EPH sont actuellement en discussion avec le DSE à ce sujet. Ainsi, les institutions ont dû remplir les grilles ARBA permettant d'établir les besoins d'encadrement des personnes accueillies.

L'établissement de ces grilles a montré pour une majorité d'entre elles une augmentation des besoins d'encadrement. Ce n'est d'ailleurs pas étonnant quand on connaît l'évolution générale de la population handicapée dans les pays occidentaux. Ainsi, le vieillissement engendre des problématiques nouvelles comme, par exemple, la prévalence plus importante et le développement précoce de la maladie d'Alzheimer chez les personnes atteintes de trisomie 21. De même, on constate une augmentation des personnes présentant une déficience intellectuelle et des troubles importants du comportement. Toutes ces personnes demandant une forte dotation en personnel, il n'est donc pas étonnant que l'établissement des grilles ARBA se soit traduit pour plusieurs institutions par une augmentation des besoins d'encadrement.

Et pourtant, quelle n'a pas été la surprise de certaines d'entre elles : alors que leurs besoins étaient en augmentation... la subvention envisagée par le canton pour la période 2014-2017 allait apparemment diminuer !

De fait, on a la fâcheuse impression que l'établissement de la grille ARBA ne sert plus à définir les besoins d'encadrement – et donc les moyens que le canton met à disposition – mais que cet outil s'est, au mieux, transformé en

---

<sup>3</sup> Soit la subvention versée.

indicateur permettant de partager l'enveloppe budgétaire à disposition du canton pour l'ensemble des EPH.

Si cela devait s'avérer exact, c'est inquiétant pour plusieurs raisons et ce d'autant plus que les EPH ont déjà subi une baisse de leurs moyens l'année dernière avec la diminution par la Confédération de l'allocation pour impotence.

En effet, outre l'épuisement des équipes, un manque de personnel dans une institution a immédiatement des conséquences sur les personnes handicapées elles-mêmes : sur-médicamentation (la « camisole chimique » remplaçant le personnel), diminution des activités permettant le développement de l'autonomie de la personne et son intégration dans la société, etc. Alors qu'en une cinquantaine d'années notre canton s'est doté d'un réseau de prises en charge globalement de qualité, veut-on vraiment que les institutions deviennent des lieux de gardiennage ? Cela irait à l'encontre de la législation en vigueur plébiscitée à l'unanimité par le Grand Conseil en 2003 ainsi que de la Constitution genevoise qui vient tout juste d'entrer en vigueur puisqu'elle affirme, notamment à son article 209, que « l'Etat favorise l'intégration économique et sociale des personnes handicapées »<sup>4</sup>. Aujourd'hui à Genève, ce risque de gardiennage n'est plus purement théorique, comme le montre la tendance grandissante à la sur-médicamentation dans nos institutions.

De surcroît, si les moyens alloués sont insuffisants, les institutions<sup>5</sup> vont chercher à éviter l'accueil des personnes les plus lourdement handicapées, notamment celles présentant des troubles importants du comportement. Faute de pouvoir trouver une place, ces dernières se retrouvent alors en hôpital psychiatrique et parfois durant de longues années. Pour ne prendre qu'un exemple concret, une association comme insieme-Genève<sup>6</sup> a, aujourd'hui parmi les enfants de ses membres 5 personnes qui se trouvent à Belle-Idée et qui sont dans l'attente d'une place en institution qui paraît, au fil des mois et des ans, toujours plus hypothétique<sup>7</sup>... On peut donc craindre une accentuation de cette tendance ces prochaines années si le canton refuse d'attribuer les moyens nécessaires à la prise en charge de ces personnes.

<sup>4</sup> Plusieurs articles de la Constitution abordent la question des personnes handicapées. Voir sous : [http://www.ge.ch/legislation/rsg/f/rsg\\_a2\\_00.html](http://www.ge.ch/legislation/rsg/f/rsg_a2_00.html)

<sup>5</sup> N'oublions pas que la plupart sont des fondations privées et qu'elles ont une marge de manœuvre sur le choix des personnes accueillies.

<sup>6</sup> Association genevoise de parents et amis de personnes mentalement handicapées

<sup>7</sup> La situation devrait encore se péjorer ces prochains mois, puisque certains jeunes présentant de graves troubles du comportement vont avoir 18 ans et sortiront des prises en charges destinées aux enfants.

*Mes questions sont donc les suivantes :*

**1. Le Conseil d'Etat peut-il nous préciser**

- **la méthode de calcul utilisée pour déterminer les subventions à accorder entre 2014 et 2017 aux EPH ?**
- **la comparaison, EPH par EPH, des besoins déterminés par la grille ARBA par rapport à celle de la précédente planification cantonale et leur répercussion financière?**
- **s'il y a adéquation entre l'évolution des besoins d'encadrement avérés et celle de la subvention des différents EPH ?**

**2. Comment le Conseil d'Etat entend-il répondre rapidement au manque de places dans les institutions, notamment pour les personnes handicapées présentant une déficience intellectuelle et d'importants troubles du comportement ?**

*Je remercie le gouvernement de ses réponses.*

## **RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT**

En préambule, le Conseil d'Etat tient à souligner la qualité et le niveau de développement du dispositif cantonal genevois en faveur des personnes en situation de handicap. Le processus de renouvellement des contrats de prestations, en cours d'achèvement, s'est déroulé dans un climat de partenariat et de transparence qui a d'ailleurs été souligné par les différents acteurs concernés.

Pour répondre aux éléments qui ressortent de la présente question urgente écrite, il est important de préciser qu'il n'existe pas de situation avérée de pénurie dans le domaine du handicap, même si les contraintes budgétaires ne permettent pas de répondre immédiatement et intégralement à l'ensemble des nombreuses demandes des institutions actives dans ce domaine. Dès lors, le Conseil d'Etat ne peut souscrire à l'affirmation selon laquelle l'offre globale actuelle serait inadéquate par rapport aux besoins effectifs des personnes handicapées.

En effet, le Conseil d'Etat rappelle que les moyens mis à disposition ont considérablement augmenté ces dernières années dans le domaine du handicap. A titre d'exemple, 416 places ont été ouvertes entre 2009 et 2012 et le montant global de la subvention a augmenté de 18% durant cette même période. Ainsi, fin 2012, le canton de Genève offrait 924 places en institution (H = Home, HO = Home avec occupation), 1 371 places en ateliers et 180 en centre de jour. Le canton peut également recourir, le cas échéant, à des placements extracantonaux dans le cadre de la convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS). Le montant total des subventions prévu pour 2013 est de 160 millions de francs. A ce montant, il faut encore ajouter les contributions des prestations complémentaires fédérales AI : 124,2 millions de francs dont une partie est financée par le canton, et des prestations complémentaires cantonales AI : 65,5 millions de francs, soit un total d'environ 190 millions de francs versés au titre des prestations complémentaires AI en 2012.

Les établissements pour personnes handicapées (EPH) ont principalement quatre sources de revenus qui servent de base à la détermination des subventions à accorder dans le cadre des renouvellements de contrat de prestations :

- 1) une « subvention cantonale de fonctionnement », calculée sur des bases historiques (OFAS) et sur la base de la grille ARBA (analyse des ressources et des besoins d'aide). Pour mémoire, la méthode ARBA est fondée sur une analyse qui permet de déterminer de manière uniforme, pour toutes les institutions, les besoins d'encadrement en fonction de la complexité des situations suivies. A noter que certaines institutions bénéficient de subventions cantonales non monétaires pouvant prendre la forme de mise à disposition gratuite de terrains ou de bâtiments. Ces montants doivent également être ajoutés au montant de la subvention cantonale;
- 2) un « prix de pension » qui est facturé aux résidents par l'institution pour la prestation d'hébergement;
- 3) les « revenus propres » générés par l'institution, provenant notamment des ventes de produits fabriqués dans les ateliers ou des prestations effectuées pour des tiers;
- 4) les « dons et legs » reçus éventuellement par les institutions.

En ce qui concerne le processus ARBA, la décision de procéder à l'exercice en 2013 a été avalisée par le comité d'INSOS-Genève, association faîtière des EPH du canton. La méthode et les résultats ont été communiqués et explicités aux EPH concernés et au comité d'INSOS-Genève. De plus, les résultats ont été validés par un expert externe. Comme cela avait été évoqué lors du lancement du processus ARBA, l'objectif de cet exercice était de procéder à une nouvelle répartition fondée sur une mise à jour des données datant de 2010. Le département avait également communiqué lors du lancement du projet, qu'il n'y aurait pas d'augmentation de l'enveloppe ARBA et que la méthodologie employée ne subirait pas de modification. La répartition effectuée en 2013 est plus fiable puisqu'elle se fonde sur des données datant de 2013 et non plus de 2010 (précédente répartition).

S'agissant de la prise en charge des personnes handicapées souffrant de troubles importants du comportement, un projet pilote, offrant 6 places, a été lancé en janvier 2011. Le bilan de cette structure intermédiaire, après deux ans de fonctionnement, a été transmis récemment au DARES et au DSE et est actuellement en cours d'analyse. Le Conseil d'Etat déterminera les suites qu'il convient de donner afin de prendre en charge les personnes concernées par ce type de handicap.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte de la présente réponse.

#### AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :  
Anja WYDEN GUELPA

Le président :  
Charles BEER