

Projet présenté par les députés :

M^{mes} et MM. Anne Emery-Torracinta, Roger Deneys, Lydia Schneider Hausser, Marie Salima Moyard, Christine Serdaly Morgan, Irène Buche et Jean-Louis Fazio

Date de dépôt : 1^{er} février 2012

Projet de loi

modifiant la loi sur l'intégration des enfants et des jeunes à besoins éducatifs particuliers ou handicapés (LIJBEP) (C 1 12)
(Allocation pour impotence et contribution aux frais de pension)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Art. 1 Modification

La loi sur l'intégration des enfants et des jeunes à besoins éducatifs particuliers ou handicapés, du 14 novembre 2008, est modifiée comme suit :

Art. 4, al. 5 (nouveau)

⁵ Pour les mineurs dont la prise en charge est à caractère résidentiel, l'Etat compense financièrement le retrait de l'assurance-invalidité fédérale en matière d'allocation pour impotence et de contribution aux frais de pension.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Au sens du droit suisse¹, est considérée comme impotente une personne qui ne parvient pas à se débrouiller sans aide du fait de son atteinte à la santé. Ainsi, une personne handicapée pourra en bénéficier si elle a durablement besoin d'une aide régulière pour tous les actes de sa vie (se vêtir, faire sa toilette, manger, etc.) et que son état nécessite des soins permanents ou une surveillance personnelle.

L'allocation pour impotence et la contribution aux frais de pension pour les mineurs

En ce qui concerne les mineurs, le besoin d'assistance est déterminé par comparaison avec un enfant du même âge en bonne santé. L'étendue de l'impotence – et donc le montant de l'allocation – comprend trois degrés : faible, moyen ou grave. Le montant de l'allocation varie en fonction du degré d'impotence et diffère selon que la personne assurée vit à domicile ou réside dans une institution (home). Il est doublé lorsque les mineurs concernés vivent à domicile².

En 2011, les montants de l'allocation pour impotent s'élevaient à :

	Maison	Institution (home)
Faible	15,40 F / jour	7,70 F / jour
Moyenne	38,60 F / jour	19,30 F / jour
Grave	61,80 F / jour	30,90 F / jour

Si la majorité des enfants en situation de handicap vivent dans leur famille, certains doivent, toutefois, être internes dans une institution. Pour

¹ Ces informations sont reprises du site de l'office AI de Genève : <http://www.ai-ge.ch/prestations.html>

² De surcroît, l'allocation pour impotents mineurs qui résident à la maison et qui nécessitent des soins supplémentaires intensifs est complétée par un supplément pour soins intenses. On parle de soins intenses pour les mineurs lorsque, en raison de leur atteinte à la santé, ils nécessitent des soins supplémentaires quotidiens d'au moins 4 heures.

certains d'entre eux (notamment les mineurs polyhandicapés), il existe des possibilités d'accueil dans le canton de Genève, en l'occurrence à la Fondation Clair-Bois.

Faute de prises en charge adaptées à leurs besoins dans notre canton, certains enfants et adolescents genevois doivent fréquenter une institution située à l'extérieur, notamment dans les cantons de Vaud et Fribourg. C'est notamment le cas de certains jeunes présentant tout à la fois une déficience intellectuelle et des troubles importants du développement et du comportement (autisme, par exemple). Dans ces cas, bien évidemment, les parents n'ont pas d'autre choix que de placer leur enfant en internat dans une institution.

Dans ces situations – et jusqu'à la fin 2011 – l'Assurance invalidité contribuait (en plus de l'allocation pour impotent) pour un montant de 56 F par nuitée aux frais de pension. Selon les principes de la RPT, le reste des charges était assumé par les cantons.

Ainsi, en 2011, la participation fédérale (par le biais de l'AI) aux frais de pension d'un mineur résidant en institution se montait à 30,90 F³ + 56 F, soit 86,90 F par nuitée.

La situation à Genève jusqu'à fin 2011

Concrètement à Genève, la situation était la suivante en 2011 :

- La Fondation Clair-Bois facturait aux parents l'allocation pour impotent au prorata des nuits passées à l'institution (130 000 F au total pour une année) ; la contribution aux frais de pension était facturée directement à l'OFAS pour les nuitées des week-ends, jours fériés et vacances⁴ (118 000 F pour une année).
- Pour les mineurs placés hors canton, les parents recevaient directement de l'AI l'allocation pour impotent, calculée par mois en fonction du nombre de jours passés au ou hors du domicile, ainsi que 56 F par nuitée en institution. Et, c'est l'institution concernée qui facturait ensuite aux parents l'allocation pour impotent et la contribution aux frais de pension qu'ils avaient reçus, soit – généralement – 86,90 F par jour (le reste des frais de prise en charge était payé par Genève aux cantons concernés). Cela représente une somme totale variable chaque année en fonction du

³ Les mineurs qui vivent en institution bénéficient – généralement – d'une allocation pour impotence grave.

⁴ Les jours ouvrables sont déjà pris en charge par le canton (DIP).

nombre d'enfants placés hors canton ; si l'on se réfère aux chiffres 2011, il s'agit d'une somme totale d'environ 225 000 F.

La 6^e révision de la LAI supprime le versement par l'AI de l'allocation pour impotent et de la contribution aux frais de pension

Le 1^{er} janvier 2012 est entré en vigueur le premier volet de la 6^e révision de l'assurance-invalidité (le 6a), adopté par une majorité des parlementaires fédéraux.

Il faut savoir que cette révision corrige ce que le Conseil fédéral considérait comme une erreur, à savoir le versement d'une allocation pour impotent aux mineurs résidant en institution, ainsi qu'une contribution aux frais de pension.

Voici des extraits du message du Conseil fédéral à ce propos⁵ :

« 1.3.5.1 Correction de la RPT : suppression de l'allocation pour impotent et de la contribution aux frais de pension pour les mineurs en home

Depuis l'entrée en vigueur de la RPT, le 1^{er} janvier 2008, les cantons sont responsables du domaine de la formation scolaire spéciale. Or, à la suite d'une négligence du législateur, les mineurs qui sont internes dans une école spéciale ont le droit de toucher une demi-allocation pour impotent et une contribution aux frais de pension. Ce droit doit être abrogé.

La formation scolaire spéciale prise en charge par les cantons (RPT)

Jusqu'à fin 2007, l'AI octroyait pour les mesures de formation scolaire spéciale (ancien art. 19 LAI) certaines prestations : éducation précoce spécialisée, pédagogie curative, nourriture, logement et transports, qui étaient considérées comme des mesures de réadaptation de l'AI et financées, par conséquent, par l'assurance (art. 42bis, al. 4, LAI et art. 35bis, al. 2, RAI). Pendant l'exécution de ces mesures, les assurés n'avaient pas droit à des allocations pour impotent; on évitait ainsi un double dédommagement, puisque l'objectif de la formation scolaire spéciale et celui de l'API se recouvrent partiellement pour les personnes vivant en home.

Dans le cadre de la RPT, les prestations octroyées auparavant par l'AI pour la formation scolaire spéciale ont été transférées aux cantons (art. 62 et 112b Cst.) et les ressources nécessaires leur ont été remises dans le cadre du bilan global. En supprimant les mesures de formation scolaire spéciale visées par l'ancien art. 19 LAI, on a créé un droit à une demi-API et à une

⁵ Voir <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2010/1647.pdf> (en français) et <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2010/1817.pdf> (en allemand)

contribution aux frais de pension pour les mineurs vivant dans une école spéciale. Car bien que prise en charge par les cantons, la formation scolaire spéciale ne fait plus partie des mesures de réadaptation.

3.2.3 Suppression de l'allocation pour impotent et de la contribution aux frais de pension pour les mineurs en institution

Avec la suppression du droit à l'API et à la contribution aux frais de pension pour les mineurs vivant en internat dans une école spéciale, droit créé avec la RPT, le budget de l'AI est allégé de 32 millions de francs. Cette somme ne représente toutefois pas une charge supplémentaire pour les cantons, car elle est déjà couverte dans le cadre de la RPT. »⁶

Le budget 2012 n'a pas prévu de compensation...

Contrairement à ce que prévoyait le message du Conseil fédéral transmis aux Chambres, le canton de Genève n'a pour l'instant pas prévu de compenser ce retrait de l'assurance-invalidité fédérale. Aucun complément n'a été prévu au budget 2012. De surcroît, fin 2011, les parents d'enfants handicapés mineurs résidant en institution ont reçu un courrier de l'office cantonal de l'assurance-invalidité les avertissant qu'ils ne toucheraient plus ni l'allocation pour impotent, ni la contribution aux frais de pension pour les nuits passées en institution.

C'est d'autant plus étonnant que **la situation est différente dans d'autres cantons. Fribourg, par exemple, compensera (par le biais des subventions accordées par le canton) le manque à gagner de ses institutions pour mineurs.** Ainsi, des enfants genevois sont internes dans l'une d'elles, les Buissonnets. Si l'institution ne compte pas facturer de supplément aux familles genevoises concernées, il est – toutefois – peu probable que le canton de Fribourg accepte de payer pour les petits Genevois ! Il est donc très probable que la somme facturée à Genève pour ses mineurs placés hors canton augmentera. En d'autres termes, il n'y aurait pas égalité de traitement entre une fondation comme Clair-Bois – la principale concernée à Genève – et les institutions accueillant des mineurs hors de nos frontières cantonales...

⁶ Le texte allemand est encore plus clair : „**3.2.3 Streichung Hilflösenentschädigung und Kostgeldbeitrag für Minderjährige im Heim**
Die IV wird mit der Streichung des im Zusammenhang mit der NFA entstandenen Anspruchs auf Hilflösenentschädigung und Kostgeldbeitrag für Minderjährige im Heim um 32 Millionen Franken entlastet. Diese sind von den Kantonen zu übernehmen. Da diese bereits im Rahmen der NFA abgegolten sind, handelt es sich hierbei nicht um eine Mehrbelastung für die Kantone.“

Les prestations vont certainement diminuer à Genève

Pour la fondation Clair-Bois, le manque à gagner pour les mineurs devrait être de 248 000 F (130 000 F + 118 000 F ; voir plus haut). A défaut de facturer cette somme aux parents, l'institution pourrait être amenée à diminuer ses prestations, par exemple en fermant une partie des vacances scolaires ou en refusant des enfants les week-ends. C'est d'ailleurs ce qu'annonce le directeur général de Clair-Bois dans la Tribune de Genève du 23 janvier 2012 à propos de l'accueil de jeunes durant des week-ends, jours fériés ou vacances scolaires dès juillet prochain : « *Dans ces conditions, à moins de cas exceptionnels, nous ne pourrions à l'avenir que prendre les vrais internes durant ces nuits* ». En d'autres termes, non seulement les jeunes concernés seront directement préterités, mais également leurs familles. En effet, la prise en charge ponctuelle de ces jeunes très lourdement handicapés est indispensable à un double titre. D'une part, parce qu'elle leur permet une adaptation progressive à la vie en institution, hors du cadre familial. Mais aussi, d'autre part, car elle permet aux parents, souvent épuisés, ainsi qu'aux frères et sœurs de souffler un peu... ce qui est bénéfique non seulement pour l'équilibre familial, mais permet aussi parfois de différer l'entrée comme interne dans une institution. La suppression de cette possibilité risque donc d'encourager certaines familles à placer plus rapidement leur enfant comme interne dans une institution... ce qui sera nécessairement plus coûteux pour la collectivité. En refusant de compenser le retrait de l'AI, le canton risque bien de s'être tiré une balle dans le pied...

Dans ce même article de la Tribune de Genève, le chef du département de la solidarité et de l'emploi justifie la position du Conseil d'Etat en expliquant que « *la Confédération ne peut constamment abandonner des tâches en exigeant des cantons qu'ils les assument à sa place* ». De surcroît, il explique que les institutions peuvent trouver des solutions pour réaliser des économies, notamment « *des solutions qui passent peut-être par des regroupements de tâches entre institutions* ».

Dans sa réponse à une interpellation urgente⁷, le Conseil d'Etat rajoute que Clair-Bois « *qui est au bénéfice d'un contrat de prestations pour les années 2011 à 2013, a la possibilité d'absorber temporairement cette charge supplémentaire* ». Il précise également qu'il « *veillera à ce qu'aucune prestation touchant les usagers ne soit supprimée pour les institutions* ».

Les auteurs du présent projet de loi sont les premiers à déplorer ce nouveau report de charges de la Confédération. Néanmoins, ils constatent que les parlementaires fédéraux qui ont accepté le premier volet de la 6^e révision

⁷ IUE 1291-A ; voir : <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/IUE01291A.pdf>

de la LAI l'ont fait en connaissance de cause, puisque le Conseil fédéral avait été clair à ce propos.

De plus, si la piste des « économies d'échelle » mérite incontestablement d'être étudiée, elle nécessite du temps pour pouvoir éventuellement déployer ses effets. Or, la 6^e révision de la LAI est entrée en vigueur au 1^{er} janvier dernier et ses effets pour les institutions concernées sont immédiats, rendant ainsi nécessaire une compensation par le canton. De fait, il y aura bien suppression de prestations pour des personnes handicapées et leurs familles, ce qui – au sens des auteurs de ce projet – n'est pas acceptable.

Ce que demande le présent projet de loi

C'est pourquoi le présent projet de loi se propose de rajouter un alinéa 5 à l'article 4 (Rôle de l'Etat) de la loi sur l'intégration des enfants et des jeunes à besoins éducatifs particuliers ou handicapés afin de demander que *« pour les mineurs dont la prise en charge est à caractère résidentiel, l'Etat compense financièrement le retrait de l'assurance-invalidité fédérale en matière d'allocation pour impotence et de contribution aux frais de pension »*.