

## Evaluation du projet pilote «Budget d'assistance»

Sur mandat du Parlement, le Conseil fédéral a confié en 2005 au Centre Assistance Suisse (FAssiS) la réalisation d'un projet pilote baptisé «Budget d'assistance». S'étendant du 1<sup>er</sup> janvier 2006 au 31 décembre 2008, ce projet est mené dans trois cantons pilotes: Bâle-Ville, Saint-Gall et le Valais. L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a chargé le bureau d'étude Interface d'établir un rapport intermédiaire synthétisant les résultats de plusieurs études partielles sur cette expérience.



**Andreas Balthasar**

Interface – Institut d'études politiques, Lucerne



**Franziska Müller**

Interface – Institut d'études politiques, Lucerne

### Objectif et contenu du projet

L'objectif assigné au projet est de fournir des bases permettant de décider en connaissance de cause comment adapter à l'avenir les prestations destinées aux personnes nécessitant soins et assistance. Il a pour destinataires les bénéficiaires d'une allocation pour impotent de l'AI qui ne résident pas en institution pendant la durée de l'essai. Peuvent participer les personnes domiciliées dans les cantons pilotes, ainsi qu'un nombre limité d'habitants du reste de la Suisse. Dans ce projet, une indemnité d'assistance vient se substituer aux allocations pour impotent, aux suppléments pour soins intenses aux mineurs ainsi qu'aux contribu-

tions allouées par l'AI pour le recours aux services de tiers en lieu et place d'un moyen auxiliaire. Cette indemnité se compose d'un forfait d'assistance, qui dépend du degré de l'impotence, et d'un budget d'assistance individuel<sup>1</sup>; ensemble, ils permettent de rétribuer les prestations d'assistance et de soins fournies par des tiers, des connaissances ou des membres de la famille.

### Structures et processus ont fait leurs preuves

Dans l'ensemble, les structures du projet pilote sont jugées adéquates et efficaces par les représentants de l'Office fédéral des assurances socia-

les (OFAS), des offices AI et de la Fondation Assistance Suisse (SAssiS) interrogés; pour leur part, les participants sont majoritairement satisfaits des procédures d'application. L'évaluation pointe toutefois trois éléments généraux de la mise en œuvre qui réclament une attention particulière: premièrement, ils ont été nombreux à critiquer l'importante charge administrative découlant de leur participation. Deuxièmement, en dépit de gros efforts en la matière, l'on n'est pas parvenu à faire connaître le projet pilote aux groupes-cibles autant que souhaité. Troisièmement, des différences d'application entre les offices AI ont été constatées dans le calcul du budget d'assistance et le contrôle. Du point de vue des évaluateurs, ces différences sont toutefois plutôt bienvenues, dans la mesure où elles permettent de comparer les expériences faites avec des pratiques diverses.

### Une participation en deçà des attentes

A la fin juin 2007, 221 personnes participaient au projet, 133 provenant des cantons pilotes et 88 du reste de la Suisse.

Dans les trois cantons pilotes, toutes les personnes répondant aux conditions de participation ont été admises, ce qui permet déjà d'estimer la demande d'un futur modèle d'assistance. Les participants dans ces cantons sont 98 adultes (74%) et 35 mineurs (26%). La répartition par

<sup>1</sup> Les participants perçoivent une indemnité d'assistance mensuelle moyenne de 4436 francs. Les personnes présentant une impotence faible touchent en moyenne 1313 francs, contre 3400 francs pour une impotence moyenne et 7588 francs pour une impotence grave.

type de handicap indique que 76 participants (57%) présentent un handicap physique, 29 (22%) un handicap mental, 17 (13%) un handicap psychique et 11 (8%) un handicap sensoriel. Par ailleurs, 122 personnes (92%) habitaient déjà en logement privé avant le projet pilote, tandis que 11 personnes (8%) domiciliées dans l'un des trois cantons pilotes sont sorties d'une institution pour participer au projet (dix adultes et un mineur).

Par rapport à l'ensemble des participants, les personnes résidant (auparavant) en institution et celles présentant une impotence faible sont nettement sous-représentées. A l'inverse, la demande est supérieure à la moyenne parmi les personnes présentant une impotence grave. La répartition en fonction du type de handicap correspond approximativement à celle de l'ensemble des ayants droit, avec une légère surreprésentation des personnes ayant un handicap physique.

Dans les cantons pilotes, le nombre de participants est nettement inférieur à ce que laissait prévoir un sondage mené préalablement auprès de tous les bénéficiaires d'une allocation pour impotent. Sur cette base, l'OFAS tablait en effet sur une participation d'environ 285 personnes dans ces trois cantons; les 133 qui ont tenté l'expérience ne représentent donc que 47% du total prévu. Les principaux motifs de non-participation sont la faible notoriété du projet ainsi qu'une mauvaise compréhension du modèle de la part des groupes-cibles, les personnes concernées supposant par exemple qu'elles n'étaient pas autorisées à en être. Il est également apparu que cette faible participation résultait aussi de l'attitude attentiste des institutions pour handicapés et de leur politique d'information hésitante au début.

2 On entend par là les coûts supportés par les pouvoirs publics et par la collectivité (composée notamment de cotisants AI).

Un essai limité dans le temps comme l'est ce projet ne permet pas de savoir quelle serait la demande si le modèle était introduit définitivement dans tout le pays et faisait l'objet d'une meilleure information.

### La qualité de vie des participants s'améliore, la charge pour leurs proches ne diminue guère

De manière générale, les participants estiment que le modèle d'assistance leur est très utile à titre personnel (cf. graphique). Leur qualité de vie en a été parfois très nettement améliorée, en particulier en termes d'autonomie, de marge de manœuvre financière et d'intégration sociale. Ils n'ont en revanche que très rarement constaté une amélioration de leur insertion professionnelle.

Le budget d'assistance n'a permis de décharger les membres de la famille que dans une faible mesure pour ce qui est des soins donnés. Les proches qui jusque-là fournissaient des prestations de façon bénévole ont souvent été engagés comme assistants personnels, le travail auparavant effectué gratuitement étant dès lors rémunéré. Dans quelques cas, les proches ont également réduit leur activité professionnelle à l'extérieur, voire l'ont abandonnée grâce au budget d'assistance.

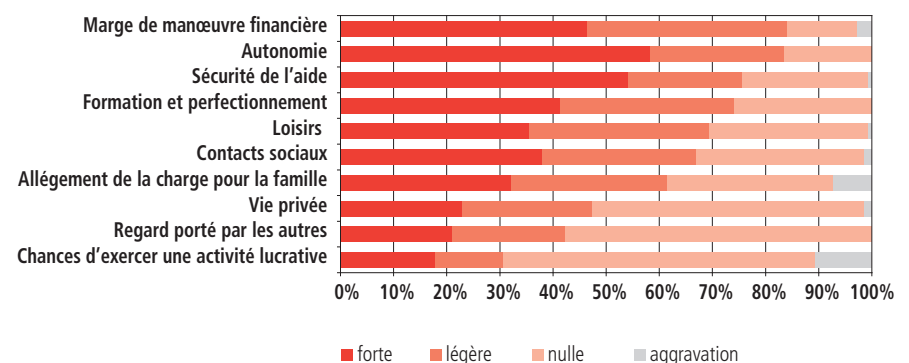
### Le projet n'a permis que peu de sorties d'institution

Le projet pilote a débouché sur un nombre très faible de sorties d'institution: sur l'ensemble de la Suisse, 26 personnes (24 adultes et 2 mineurs) ont quitté le foyer où elles vivaient. Dans les cantons pilotes, 90% des participants adultes habitaient déjà un logement privé avant, et seuls 10% ont quitté l'institution où ils résidaient, bien que les pensionnaires de homes représentent 45% de l'ensemble des personnes habilitées à intégrer le projet. Ceux qui ont quitté leur institution sont en majorité des personnes physiquement handicapées présentant une impotence grave. Dans les cantons pilotes, en particulier, aucune personne atteinte d'un handicap mental n'a abandonné son institution pour prendre part à l'expérience.

### Le modèle d'assistance aboutit dans l'ensemble à une augmentation des coûts

Le coût de l'encadrement des personnes handicapées a augmenté, et ce de près de 30000 francs par année. L'objectif de neutralité des coûts, voire de réduction des coûts pour l'ensemble de la collectivité<sup>2</sup>, formulé avant le démarrage du projet, n'a donc pas été atteint. Cet échec

## Amélioration dans divers domaines de vie grâce au budget d'assistance



Source: Frey et al. 2007a, p. 97-155

relatif est principalement imputable au fait que les sorties d'institution, vu leur rareté, n'ont permis de réaliser que des économies minimes, lesquelles n'ont pas pu compenser les surcoûts attendus pour les personnes qui habitaient déjà en logement privé avant l'expérience.

Dans l'ensemble, les coûts occasionnés pour la collectivité diminuent en cas de *passage de l'institution au modèle d'assistance* (de quelque 5500 francs en moyenne par année et par personne, subventions AI pour la construction non prises en compte). La variance des fluctuations de coûts est toutefois élevée

chez les personnes quittant une institution pour un logement privé. Celles qui présentent une impotence faible ou moyenne génèrent alors la plupart du temps une réduction des coûts qui s'établit en moyenne à 31 650 francs par année. Avec une impotence grave (la plupart du temps un handicap physique), le départ de l'institution peut induire aussi bien des coûts supplémentaires que des économies. En moyenne, il en résulte toutefois une augmentation des coûts de 12 460 francs par année. Les sorties d'institution des personnes dont le niveau de coûts initial était élevé induisent générale-

ment des économies. Lorsque ce niveau était relativement bas, le modèle d'assistance réduit les coûts pour la collectivité si l'impotence était faible ou moyenne et les augmente si elle était grave. Dans ce dernier cas, l'élévation des coûts correspond toutefois à une extension des prestations. A prestations équivalentes, le modèle d'assistance tend à être plus avantageux.

Sur l'ensemble des participants qui vivaient déjà en *logement privé* avant le projet, l'augmentation attendue des coûts pour la collectivité s'est chiffrée en moyenne à 38 000 francs par an et par personne; s'agissant des cantons pilotes uniquement, le surcoût moyen a été d'un peu moins de 30 000 francs par an et par personne. Le surcoût le plus important concerne les personnes handicapées physiques ayant une impotence grave et un besoin d'assistance élevé. Les augmentations de coûts correspondent en grande partie à la rémunération de soins auparavant prodigués bénévolement par des proches et des connaissances.

Outre une augmentation globale des coûts, le budget d'assistance a induit un transfert de coûts des cantons, des communes et des caisses-maladie vers l'assurance-invalidité.

Cela étant, l'importance respective accordée à cette augmentation de coûts et à l'amélioration de la qualité de vie des personnes handicapées et de leur entourage reste en fin de compte une question politique.

Andreas Balthasar, Dr ès sc. pol., privat-docent, directeur de l'Institut d'études politiques Interface, Lucerne, et président de la Société suisse d'évaluation.

Mél: balthasar@interface-politikstudien.ch

Franziska Müller, lic. ès sc. soc., collaboratrice de l'Institut d'études politiques Interface, Lucerne.

Mél: mueller@interface-politikstudien.ch

## Etudes d'évaluation partielles

Zellweger, Eric; Maugué, Marc; Lafuente, Frédérique (2007): *Projet pilote «Budget d'assistance»*: Evaluation de l'organisation et des prestations des organes d'exécution. Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche OFAS n° 5/07, Berne.

Hefti, Christoph; Frey, Miriam; Koch, Patrick (2007): *Pilotversuch Assistenzbudget: Beschreibung der Teilnehmenden, Teilnahmegründe und Erwartungen*. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, BSV-Forschungsbericht Nr. 6/07, Bern.

Latzel, Günther; Andermatt, Christoph (2007): *Pilotversuch Assistenzbudget: Abklärung des Assistenzbedarfs*. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, BSV-Forschungsbericht Nr. 7/07, Bern.

Frey, Miriam; Kägi, Wolfram; Koch, Patrick; Hefti, Christoph (2007a): *Pilotversuch Assistenzbudget: Auswirkungen auf Kosten, Nutzen und Finanzierung*. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, BSV-Forschungsbericht Nr. 8/07, Bern.

Frey, Miriam; Kägi, Wolfram; Koch, Patrick; Hefti, Christoph (2007b): *Pilotversuch Assistenzbudget: Auswirkungen auf Kosten, Nutzen und Finanzierung (Materialienband)*. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, BSV-Forschungsbericht Nr. 9/07, Bern.

Dubach, Philipp; Oesch, Thomas; Guggisberg, Jürg (2007): *Pilotversuch Assistenzbudget: Subjektorientierte Leistungen für ein integriertes Leben Behinderter: Ergänzungen und Inkompatibilitäten mit dem Pilotversuch Assistenzbudget*. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, BSV-Forschungsbericht Nr. 10/07, Bern.

Baumgartner, Edgar; Wacker, Elisabeth; Castelli, Francesco; Klemenz, Regina; Oberholzer, Daniel; Schäfers, Markus; Wansing, Gudrun (2007): *Pilotversuch Assistenzbudget: Assistenzmodelle im internationalen Vergleich. Leistungen und Massnahmen zur Unterstützung selbstbestimmten und eigenverantwortlichen Lebens in ausgewählten Ländern*. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, BSV-Forschungsbericht Nr. 11/07, Bern.

### Synthèse intermédiaire

Balthasar, Andreas; Müller, Franziska (2007): *Pilotversuch Assistenzbudget: Zwischensynthese*. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, BSV-Forschungsbericht Nr. 12/07, Bern.

Tous ces rapports (à l'exception du n° 9/07) comportent un résumé en français.