



Message 2023-DSAS-22

22 août 2023

Décret concernant la prise en charge, dans le cadre des mesures financières COVID-19, des surcoûts des EMS et des services d'aide et de soins à domicile

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet de décret concernant la prise en charge, dans le cadre des mesures financières COVID-19, des surcoûts des EMS et des services d'aide et de soins à domicile.

Le présent message sert de rapport sur la suite donnée au mandat 2020-GC-186 Schnyder Erika / de Weck Antoinette / Pythoud-Gaillard Chantal / Mäder-Brülhart Bernadette / Bonny David / Dorihe Sébastien / Krattinger-Jutzet Ursula / Marmier Bruno / Chassot Claude / Mauron Pierre.

Table des matières

1	Prise en charge des surcoûts des EMS et des services d'aide et de soins à domicile en 2020	2
1.1	Contexte	2
1.2	Mandat 2020-GC-186	2
2	Mise en œuvre du mandat	3
2.1	Surcoûts liés aux activités de soins et d'accompagnement versés aux EMS en 2020	3
2.2	Autres surcoûts liés aux mesures COVID-19 dans les EMS	4
2.3	Diminution du chiffre d'affaires dans les cafétérias et restaurants des EMS	4
2.4	Surcoûts versés aux services d'aide et de soins à domicile en 2020	4
2.5	Matériel de protection dans les services d'aide et de soins à domicile	4
2.6	Comptabilisation des surcoûts liés au COVID-19 dans un budget spécifique	5
3	Conclusion	5

1 Prise en charge des surcoûts des EMS et des services d'aide et de soins à domicile en 2020

1.1 Contexte

Depuis mars 2020, le COVID-19 a entraîné des conséquences importantes pour tous les Fribourgeois et Fribourgeoises. La pandémie a particulièrement impacté les EMS et les services d'aide et de soins à domicile. En effet, ces établissements ont dû mettre en œuvre des mesures spécifiques afin de protéger leurs bénéficiaires, souvent particulièrement vulnérables. Ils ont également fait face à des difficultés liées à leur personnel et ont, dans certaines situations, supporté des pertes de recettes importantes.

Dans le courant de l'année 2020, certains financements complémentaires ont été accordés par le Conseil d'Etat aux EMS (cf. chap. 2.1) et aux services d'aide et de soins à domicile (cf. chap. 2.4). Ils ont été payés selon les critères usuels de répartition des charges entre les différents contributeurs.

En parallèle, le mandat 2020-GC-186 *Prise en charge, dans le cadre des mesures financières COVID-19, des surcoûts des EMS et des services d'aide et de soins à domicile*, déposé et développé le 18 novembre 2020, demandait au Conseil d'Etat d'établir un inventaire des surcoûts générés par les mesures supplémentaires liées au COVID-19 dans les établissements médicaux sociaux (EMS) et dans les services d'aide et de soins à domicile. Il était relevé que ces coûts ne devraient pas être comptabilisés dans le cadre des budgets ordinaires des subventions mais être transposés dans des budgets spécifiques débloqués par le Conseil d'Etat pour compenser les pertes et manques liés au COVID. Le mandat demandait ainsi que ces surcoûts ne tombent pas dans les postes ordinaires des subventions conformément à la répartition des tâches Etat/communes.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat a rappelé les éléments usuellement financés par les pouvoirs publics, en particulier la répartition entre l'Etat et les communes, et a dressé la liste des coûts complémentaires pris en considération pour l'année 2020. Le Conseil d'Etat a proposé de fractionner le mandat, et d'accepter uniquement le volet visant à inventorier l'ensemble des surcoûts liés au COVID que le canton a financés en 2020. Il a ainsi invité le Grand Conseil à rejeter le volet visant à inventorier les surcoûts liés au COVID hors soins et accompagnement pour les EMS et hors frais de personnel des services d'aide et de soins à domicile ; à rejeter tout financement supplémentaire et extraordinaire des surcoûts liés au COVID des EMS et des services d'aide et de soins à domicile ou toute modification des règles usuelles de répartition entre le canton et les communes et à rejeter le volet visant à comptabiliser les surcoûts liés au COVID dans des budgets spécifiques. En cas de refus sur le fractionnement, le Conseil d'Etat invitait le Grand Conseil à rejeter le mandat.

Le mandat a été accepté par le Grand Conseil le 22 mars 2022.

1.2 Mandat 2020-GC-186

Le mandat 2020-GC-186 demande tout d'abord d'inventorier l'ensemble des surcoûts liés au COVID-19 pour les EMS ainsi que pour les services d'aide et de soins à domicile.

Compte tenu des inventaires déjà effectués en 2020 et listés aux chapitres 2.1 et 2.4, il s'agit, pour les EMS, concrètement de lister uniquement des surcoûts qui ne concernent pas les activités de soins et d'accompagnement. Comme l'a indiqué le Conseil d'Etat dans sa réponse au mandat, il est rapidement apparu que le chiffrage exact de ces surcoûts nécessiterait une analyse financière complexe et approfondie des comptabilités de chaque EMS. En effet, l'Etat n'étant pas en charge du financement de ces éléments en temps normal, il ne dispose pas des données nécessaires à une analyse comparative. Pour l'exécution de ce mandat et conformément à la volonté exprimée par les mandataires lors des débats, une solution pragmatique a donc été recherchée en collaboration avec les partenaires.

En ce qui concerne l'aide et les soins à domicile, la subvention cantonale ordinaire se limitant aux frais du personnel auprès des patient-e-s, les services d'aide et de soins à domicile n'ont pas comptabilisé les autres frais de manière spécifique. L'état des stocks de matériel de protection et leur gestion différant d'un service à l'autre, le chiffrage

exact de l'utilisation de ce matériel n'est pas possible. Une enquête a permis de connaître les montants des achats de matériel de protection durant la période concernée. Une solution pragmatique, figurant au chapitre 2.5, a également été privilégiée.

En plus de l'inventaire des surcoûts déjà financés en 2020, la mise en œuvre du mandat 2020-GC-186 implique de déroger aux règles habituelles de répartition des coûts entre les différents contributeurs, de manière à mettre l'ensemble de ces surcoûts, y compris ceux déjà co-financés en 2020, à charge de l'Etat.

En ce qui concerne les EMS, en temps normal, le financement émanant de l'Etat est refacturé aux communes à raison de 55%, ce qui a été fait en 2020 pour les surcoûts liés aux activités de soins et d'accompagnement. Afin de donner suite au mandat, la participation des communes demandée en 2020 doit leur être remboursée (cf chap. 2.1).

Pour l'aide et les soins à domicile, la LPMS prévoit une subvention cantonale de 30% des frais du personnel de soins et d'aide, le solde étant à la charge des services d'aide et de soins à domicile. Cette répartition a été suivie pour les surcoûts COVID payés en 2020. Afin de donner suite au mandat, le 70% des frais financés par les services d'aide et de soins à domicile en 2020 doit leur être remboursé par l'Etat (cf chap. 2.4).

Enfin, le mandat demande de comptabiliser les surcoûts liés au COVID-19 dans des budgets spécifiques.

2 Mise en œuvre du mandat

2.1 Surcoûts liés aux activités de soins et d'accompagnement versés aux EMS en 2020

En 2020, le Conseil d'Etat a accordé des financements complémentaires aux EMS. Ceux-ci ont reçu un remboursement, dans le cadre du décompte final 2020, des surcoûts liés aux activités de soins et d'accompagnement selon une liste exhaustive comprenant :

- > Le coût du matériel de protection et de divers matériels en lien avec les mesures de protection dans les unités de soins : 2 041 508 francs ;
- > Le remplacement du personnel de soins et d'accompagnement dès le 1^{er} jour d'absence, la reconnaissance de surdotations temporaires lors des situations de crise et le financement d'un forfait pour les médecins répondants : 2 012 690 francs ;
- > Les frais de repas pour les astreint-e-s de la protection civile : 38 081 francs ;
- > Les tests COVID-19 ordonnés par le Médecin cantonal conformément aux directives fédérales : 106 278 francs ;
- > Un dédommagement pour les lits vides lors des périodes durant lesquelles l'unité ou l'EMS était sous mesure de quarantaine prononcée par le Médecin cantonal : 702 810 francs ;
- > Le financement des médecins-répondants en surplus du budget habituel : 244 153 francs ;
- > Les primes COVID-19 pour le personnel de soins et d'accompagnement : 1 102 180 francs.

Conformément aux règles habituelles, les subventions estimées ont été réparties entre l'Etat (45%) et les communes (55%) en fin d'année 2020. Par la suite, le contrôle des comptes de chaque EMS a été effectué par le service en charge. Le décompte final présente, pour l'année 2020, des financements complémentaires liés aux activités de soins et d'accompagnement à hauteur de 6 247 700 francs, dont un total de 3 436 235 francs (55%) refacturé aux communes pour 2020.

Le mandat demande que ces surcoûts soient entièrement pris en charge par l'Etat. En conséquence, les communes se verront rembourser ce montant de 3 436 235 francs d'ici la fin de l'année 2023 selon une répartition identique au décompte au 31 décembre 2020, soit sur la base de la population au 31.12.2019 (art. 1 al. 2 let. a du présent décret).

A noter que les autres surcoûts, notamment ceux liés à l'intendance, l'administration ou l'hôtellerie, mais également les pertes des cafétérias et restaurants n'ont pas été considérés par l'Etat lors de ce décompte final 2020. Ils sont présentés aux chapitres 2.2 et 2.3.

2.2 Autres surcoûts liés aux mesures COVID-19 dans les EMS

En collaboration avec l'association faitière des institutions pour personnes âgées et de l'aide et soins à domicile (AFISA), un mode de remboursement des autres surcoûts liés aux COVID-19 (cuisine, restaurant, intendance, maintenance) a été recherché. La solution retenue, proposée à l'automne 2020 par l'AFIPA¹ est de rémunérer chaque EMS sur la base d'un forfait de 528 francs par lits EMS selon l'ordonnance fixant la liste des établissements médico-sociaux du canton de Fribourg (état au 1^{er} novembre 2020). Ce forfait est calculé de manière à financer un nombre d'équivalents plein-temps (EPT) de 0.66 (à 80 000 francs) pour 100 lits permettant de compenser les surcharges liées à l'intendance, la cuisine, le service technique et les services administrations. Ce forfait est un dédommagement, pour solde de tout compte, des surcoûts non encore pris en charge et liés aux deux premières vagues, soit 12 mois à partir de mars 2020 ; à l'exception de ceux liés à la diminution du chiffre d'affaires dans les cafétérias et restaurants des EMS, décomptés séparément (cf. chap. 2.3).

Le montant total de ce dédommagement s'élève à 1 506 912 francs (art. 1 al. 2 let. b du présent décret). Il sera versé directement aux EMS dans le courant de l'automne 2023.

2.3 Diminution du chiffre d'affaires dans les cafétérias et restaurants des EMS

Les EMS ont connu des fermetures obligatoires des cafétérias et restaurants, et n'ont pas toujours pu bénéficier des diverses aides étatiques.

Le modèle choisi, également proposé par l'AFIPA, compare les chiffres d'affaires moyens 2018-2019 au chiffre d'affaires 2020. Les EMS sont dédommagés à raison de 50% de cette différence. Le versement est effectué sur la base des éléments de chiffres d'affaires précis fournis par l'AFISA. L'application de ce modèle permet d'offrir une aide à hauteur de 1 147 290 francs aux 36 EMS ayant subi une baisse de chiffre d'affaires dans leur cafétéria ou leur restaurant (art. 1 al. 2 let. c du présent décret).

Le versement aura lieu directement auprès des EMS concernés dans le courant de l'automne 2023.

2.4 Surcoûts versés aux services d'aide et de soins à domicile en 2020

Une compensation des surcoûts a été versée lors de la clôture des comptes 2020 aux services d'aide et de soins à domicile. Ainsi, les frais du personnel soignant et d'aide qui a été rémunéré mais qui n'a pas fourni de prestations en raison du COVID-19 (personnes malades, en isolement, en quarantaine et vulnérables) ont été subventionnés à hauteur de 30% par l'Etat, selon les critères usuels de répartition des charges entre les différents contributeurs. Sur les frais totaux s'élevant à 502 647 francs, 150 794 francs ont été payés par l'Etat, le solde de 351 853 francs ayant été pris en charge par les services d'aide et de soins à domicile.

Tout comme pour les EMS, le mandat demande que l'entier de ces surcoûts soient pris en charge par l'Etat. Ainsi, celui-ci prendra en charge à 100% des frais des salaires qui avaient été subventionnés à hauteur de 30%. Le remboursement s'élève à 351 853 francs, soit la différence entre ce qui a déjà été versé en 2020 (150 794 francs) et le total des frais (502 647 francs). La période concernée est celle allant du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2020. Ce montant sera versé directement aux services d'aide et de soins à domicile dans le courant de l'automne 2023 (art. 1 al. 2 let. d du présent décret).

A noter que le coût du matériel de protection n'avait pas été considéré par l'Etat en 2020. Son décompte est présenté au chapitre 2.5.

2.5 Matériel de protection dans les services d'aide et de soins à domicile

En sus du financement total de la dotation présentée au chapitre précédant, le mandat demandait la prise en charge des frais de matériel de protection (désinfectant, masques, gants, surblouses et lunettes) acquis par les services d'aide et de soins à domicile pour la 1^{ère} vague COVID-19, soit du 1^{er} mars 2020 au 28 février 2021. Le montant total des achats a représenté 383 373 francs. Pour tenir compte des différences non mesurables dans l'état des stocks, les achats et l'utilisation du matériel de protection selon les services, un prix moyen (42 ct) par intervention des services

¹ La proposition a émané de l'AFIPA à l'automne 2021. Cette association s'est transformée en AFISA en janvier 2022.

d'aide et de soins à domicile a été défini en collaboration avec l'AFISA. Le montant total des achats sera réparti entre les services d'aide et de soins sur la base du nombre d'interventions. Ce montant sera versé directement aux services d'aide et de soins à domicile dans le courant de l'automne 2023 (art. 1 al. 2 let. e du présent décret) et sert de dédommagement pour solde de tout compte.

2.6 Comptabilisation des surcoûts liés au COVID-19 dans un budget spécifique

Le mandat demandait enfin que les surcoûts liés au COVID-19 soient comptabilisés dans un budget spécifique.

Les surcoûts versés aux EMS et aux services d'aide et de soins à domicile durant l'année 2020 ont été comptabilisés dans les rubriques habituelles, soit la 3636.007 « Subventions individuelles pour les frais d'accompagnement dans les établissements médico-sociaux pour personnes âgées » du Service de la prévoyance sociale et la 3636.126 « Subventions cantonales pour les soins et l'aide familiale à domicile » du Service de la santé publique.

Les éléments présentés dans ce mandat seront quant à eux comptabilisés dans une rubrique spéciale 3636.700 « Mesures cantonales de soutien liées à l'épidémie de Covid-19 en faveur de tiers » du Service de la prévoyance sociale (art. 2 al. 1 du présent décret) et du Service de la santé publique (art. 2 al. 2 du présent décret).

3 Conclusion

Le Conseil d'Etat sollicite du Grand Conseil l'autorisation de financer, dans le cadre d'un crédit d'engagement, un montant total de 6 825 663 francs au sens de l'article 33 de la loi sur les finances de l'Etat.

Ce montant comprend :

- > 3 436 235 francs versés directement aux communes en remboursement de leur participation aux surcoûts des EMS en 2020 ;
- > 1 506 912 francs à l'ensemble des EMS du canton pour le financement des autres surcoûts liés aux mesures COVID-19 ;
- > 1 147 290 francs aux 36 EMS ayant subi une perte dans leur cafétéria ou leur restaurant ;
- > 351 853 francs pour le remboursement, aux services d'aides et de soins à domicile, de leur participation aux surcoûts pour les frais du personnel soignant et d'aide ;
- > 383 373 francs pour le financement, aux services d'aides et de soins à domicile, de matériel de protection.

Le décret proposé n'a pas de conséquence directe en matière de personnel. Il n'a pas d'influence sur la répartition des tâches Etat-communes, mais implique de déroger aux règles habituelles de répartition des coûts. Il n'a pas d'influence sur le développement durable. Il ne soulève pas de difficultés s'agissant de sa constitutionnalité, de sa conformité au droit fédéral et de l'eurocompatibilité. Ce décret n'est pas soumis au référendum financier facultatif, mais doit être adopté à la majorité qualifiée dans la mesure où il s'agit de dépenses brutes et uniques dont la valeur excède 1/8% du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil, soit 5 931 977 francs (art. 141 al. 2 let. a LGC et ordonnance précisant certains montants liés aux derniers comptes de l'Etat).

En conséquence, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à adopter le présent décret.