

## RAPPORT DE MINORITÉ – DETTEC

03.02.2023

Nous traitons lors de cette session d'un **projet dont les incidences financières n'ont pas pu être vérifiées par le Conseil d'Etat ou par la commission ad hoc**. Dans son message, le Conseil d'Etat relève à de nombreuses reprises que les évaluations financières reposent sur des hypothèses « qu'il s'agira de vérifier dans le temps »<sup>1</sup>.

Ce projet prétend renforcer l'autonomie communale. Pourtant, **7 huitièmes des nouvelles dépenses communales seront liées à des décisions prises par la Confédération**. Cela concerne des prestations complémentaires, des PC, qui font office de contrepartie des communes et que les communes devraient financer, sans marge de manœuvre aucune. C'est une vision pour le moins surprenante de l'autonomie communale.

Il s'agit d'un projet qui, d'une part, alloue à l'Etat des dépenses qui resteront relativement stables face à l'évolution démographique, à savoir celles pour les personnes en situation de handicap. D'autre part, ce projet contraint les communes à reprendre l'ensemble des **tâches liées étroitement au vieillissement de la population**, comme les PC, les prestations d'accompagnement, les soins à domicile. Nous nous permettons de souligner le fait que ces dépenses vont doubler ces prochaines années selon les prévisions démographiques. Selon un rapport de l'Obsan de 2020, le nombre de personnes de plus de 80 ans dans le canton augmentera de 186% d'ici 2045.

Les chiffres présentés par le Conseil d'Etat dans son message repose sur des **hypothèses qui n'ont pas pu être vérifiées**. Pourquoi ? Parce que les effets de la réforme des PC, décidée par la Confédération, ne sont pas encore connus. Il faudra encore deux ans après 2023 pour en connaître les effets exacts. Actuellement, le message du Conseil d'Etat évalue ces charges à environ 75 millions. Dans les faits, il est impossible de dire, aujourd'hui, si ce montant est correct et donc s'il y aura, ou non, un équilibre financier avec le DETTEC.

Si le vieillissement de la population influence de manière décisive l'évolution des PC, avec un doublement des dépenses d'ici 20 ans, **d'autres facteurs sont susceptibles d'influencer le montant total que les communes devraient payer**. Il s'agit des réformes fédérales. En effet, le Parlement fédéral traite deux réformes majeures du système de santé, qui auront des répercussions sur les PC :

1. **Le contre-projet à l'initiative dite d'allègement des primes maladie** : ici, deux visions s'affrontent au Parlement fédéral. D'une part, le Conseil national entend répartir la part des PC allouée à la réduction de primes entre les cantons et la Confédération. D'autre part, le Conseil des Etats soutient une solution où l'entier de la réduction de primes serait repris par les cantons et l'entier des PC par la Confédération. Quelles en seraient les conséquences concrètes pour Fribourg ? Si le Conseil national gagne, les communes devraient déboursier 28 millions supplémentaires – si le Conseil des Etats gagne, l'entier des PC serait repris par la Confédération et l'effet d'équilibre voulu par le Conseil d'Etat complètement caduc.
2. **L'introduction d'un financement uniforme du système de santé** : cette réforme enclenchée en 2009 prévoit de changer le mode de financement du système de santé. En y intégrant les soins de longue durée, donc les EMS et les soins à domicile, le Conseil des Etats a également complètement changé la clé de répartition actuelle entre cantons, assureurs et patients. Le système prévoit en outre le libre choix des EMS et des soins à domicile pour les patients.

<sup>1</sup> Message 2013-DIAF-50 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur le désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes – 1<sup>er</sup> paquet, p. 17.

Les deux dossiers sont actuellement sur la dernière ligne droite parlementaire, le contre-projet sur les primes doit respecter les délais légaux de traitement d'une initiative et sera donc bouclé prochainement, le financement uniforme en est au stade des divergences entre les deux Chambres et devrait être bouclé dans environ deux ans. Voulons-nous vraiment prendre le risque d'avoir un paquet déséquilibré par manque de patience ?

S'agissant d'équilibre, il est encore nécessaire d'apporter quelques précisions sur le **mécanisme d'évaluation prévu par la LDETTEC**. La commission a introduit une obligation de rapport tous les trois ans pour le Conseil d'Etat. Celui-ci devra évaluer les conséquences du DETTEC sur les charges et les recettes communales et cantonales. Si l'on peut saluer un suivi sur la durée, contrairement à ce que le Conseil d'Etat avait prévu initialement, il faut en revanche souligner le fait que le Conseil d'Etat a exclu d'emblée dans son message de tenir compte des facteurs qu'il nomme « exogènes ». Concrètement, cela signifie que, dans son rapport, le Conseil d'Etat ne tiendra pas compte du vieillissement de la population ni des réformes fédérales. Comme cela a été démontré, ce sont les deux facteurs majeurs de modification du possible équilibre actuel. En commission, nous avons demandé aux représentants du Conseil d'Etat comment ils comptaient corriger les éventuels déséquilibres futurs. Plusieurs options ont été mentionnées : une bascule fiscale (alors que le comité de pilotage du DETTEC l'avait expressément exclue des options possibles, comme cela ressort du message) ou un rééquilibrage de l'assiette fiscale, donc, en clair, des hausses fiscales pour les collectivités publiques les plus touchées. Au vu de ce qui précède, il doit être constaté que le risque de devoir augmenter les impôts avec le DETTEC est réel, que ce soit pour l'Etat ou les communes.

Pour résumer ce qui vient d'être dit sur les PC : **les PC sont la pierre angulaire du DETTEC** car elles sont censées équilibrer les nouvelles dépenses cantonales et communales. Or nous nous trouvons dans une **situation hautement incertaine** :

- 1) les conséquences de la réforme des PC ne sont pas connues,
- 2) il y a de nombreuses réformes fédérales qui auront un effet sur le financement des PC,
- 3) le Conseil d'Etat n'entend pas tenir compte de ces réformes fédérales lors de l'évaluation prévue du DETTEC.

C'est la première raison qui pousse la minorité à proposer le renvoi. Il nous paraît essentiel que les décisions prises par les institutions politiques fribourgeoises soient prises sur la base de chiffres connus, d'hypothèses étayées et en toute connaissance du droit supérieur. Il en va de la crédibilité de nos institutions et de la confiance de la population.

La deuxième raison de la demande de renvoi est matérielle. À plusieurs reprises, le Conseil d'Etat a répété que le DETTEC était une réforme organisationnelle et financière, qu'il ne fallait pas discuter du fond. Nous avons la chance de ne pas faire de la politique en vase clos. Les lois que nous modifions ont des effets directs sur la population fribourgeoise. Il y a lieu de vous présenter les effets concrets du DETTEC sur la population fribourgeoise.

Premièrement, **le DETTEC conduira à une hausse des coûts pour certains résidents en EMS**.

Pourquoi ? D'une part, la nouvelle répartition entre prestations complémentaires et prestations d'accompagnement conduira à une diminution des subventions publiques, selon le message du Conseil d'Etat. Si les subventions publiques diminuent, ce sont les contributions des résidents qui devront augmenter pour compenser cette baisse. D'autre part, le projet de loi prévoit une modification du calcul de la contribution aux coûts des soins, à l'art. 2 de la loi d'application de la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins. Aujourd'hui, un résident en EMS paie 20% des coûts selon son niveau de soins. S'il a besoin de peu de soins et si donc le coût global est plutôt faible, il paiera 20% de ce coût global plutôt faible. En revanche, s'il a besoin de beaucoup de soins, il paiera 20% d'un coût total beaucoup plus élevé. En modifiant l'art. 2 de la loi d'application, le DETTEC introduit une participation de 20% sur le coût moyen, ce qui contribuera à augmenter de manière injuste la participation d'une partie des résidents.

Deuxièmement, **le DETTEC prévoit que les communes fixent le tarif des infirmières indépendantes**. Comment pourrions-nous prévoir, dans un système qui se veut libéral, que les communes, qui gèrent les réseaux de santé, fixent les tarifs des principales concurrentes de ces réseaux ? Comment pourrions-nous prévoir un système où nous pourrions avoir des tarifs différents d'un district à l'autre, alors que le Conseil d'Etat entend améliorer la gouvernance de ces domaines

avec le DETTEC ? Comment pourrions-nous prendre le risque, dans le contexte actuel de pénurie d'infirmières, que certains districts baissent les tarifs actuels, qui sont déjà parmi les plus bas de Suisse romande ?

Troisièmement, **le DETTEC risque de créer ou d'aggraver les inégalités entre les différentes régions du district**. Prenons l'exemple des réseaux de santé. Actuellement, une infirmière à domicile est beaucoup plus rentable en Sarine qu'en Gruyère ou en Singine – cela découle de la réalité géographique et démographique. Pour éviter des temps de trajet trop longs, le réseau de santé de la Gruyère prévoit des avant-postes, à Villars-sous-Mont et à Charmey, ce qui engendre des coûts supplémentaires. Si la contribution cantonale venait à disparaître, cela signifierait la fin du système actuel de corrections de ces inégalités entre les districts et les coûts supplémentaires causés par des facteurs indépendants, comme la géographie et la démographie, seraient entièrement à charge des communes. Que se passera-t-il ensuite dans les communes avec ces coûts supplémentaires, dans un contexte où les communes feront face au doublement des prestations complémentaires ? Est-ce que les communes couperont dans les prestations, augmenteront leurs impôts ? Si nous décidons de laisser aux élus communaux le soin de prendre ces décisions, nul doute que ceux-ci feront face à des choix cornéliens et des assemblées communales houleuses ces prochaines années, ce qui ne facilitera pas la recherche de nouveaux élus communaux. Pendant ce temps, l'Etat aura le temps de voir venir les charges supplémentaires, avec des coûts relativement stables pour les personnes en situation de handicap et des augmentations très prévisibles pour les soins en EMS.

Finalement, il y a lieu d'approfondir un point crucial de cette réforme, à savoir : **à qui va profiter cette réforme ?** Comme cela a été détaillé précédemment, cette réforme crée énormément d'incertitudes et aura un impact négatif sur certaines prestations en faveur de la population. Après un examen du projet, **la réelle bénéficiaire de la réforme est l'association des communes fribourgeoises (ACF)**. En effet, au sens des art. 6a ss LStE, l'ACF va hériter de la gestion d'un fond de plusieurs millions de francs (qui se faisait jusque-là par l'Etat), à savoir précisément la gestion et la répartition du soutien financier des employeurs et employeuses et des personnes exerçant une activité lucrative indépendante et des montants provenant du fonds réforme fiscale permettant la baisse des tarifs pour les parents et le développement ou le soutien de modèles de prise en charge innovants. Plus encore, le projet de loi laisse une autonomie organisationnelle à l'ACF pour les modalités de la mise en œuvre et n'impose pas à l'ACF une forme juridique particulière. Enfin, ce sont les communes qui vont devoir assurer la surveillance de l'utilisation du ou des fonds, alors qu'elles sont elles-mêmes bénéficiaires des subventions et qu'elles deviennent ainsi dépendantes de l'ACF. Sous prétexte d'autonomie communale, on ne fait que déplacer des compétences de l'Etat à l'ACF, qui est libre de s'organiser comme elle l'entend et dont la surveillance devrait être assurée par les mains qui reçoivent les subventions. Au vu de ce qui précède, cette réforme ne fait que déplacer le pouvoir de l'Etat à l'ACF qui aura des coudées franches.

En conclusion, la minorité Zurich / Aebischer / Kubski / Stöckli **vous invite à renvoyer le projet de loi au Conseil d'Etat pour lui demander de tenir compte des effets des réformes fédérales déjà acceptée ou en cours et de tenir compte des effets matériels de la LDETTEC**. Il s'agit d'une proposition constructive, qui vise à éviter les risques causés par la version actuelle du projet de loi pour les communes fribourgeoises et la population de notre canton.

Si la minorité ne devait pas être suivie sur le renvoi malgré les arguments sérieux et pertinents précités, toute une série d'amendements constructifs et longuement réfléchis seront proposés par la minorité et se trouvent ci-après.

\*\*\*

## Propositions de minorité

La minorité de la commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :

### **Renvoi au Conseil d'Etat** [formulation différente de A1]

La minorité propose au Grand Conseil de renvoyer le projet au Conseil d'Etat avec les demandes suivantes : **B1**

- Le Conseil d'Etat présente un projet de DETTEC permettant de tenir compte des effets concrets de la réforme des prestations complémentaires ainsi que du projet de financement uniforme de la LAMal (objet parlementaire 09.528). L'évaluation des conséquences financières du DETTEC doit se fonder sur des hypothèses financières vérifiables et des calculs corrects.
- Le Conseil d'Etat évalue les conséquences matérielles des nouvelles règles en matière de financement et de répartition des compétences.

#### Partie II : Modifications accessoires

### **2. Loi sur les prestations médico-sociales (LPMS) du 12.05.2016**

#### **Art. 7 al. 1bis (nouveau), al. 1ter (nouveau)**

<sup>1bis (nouveau)</sup> L'Etat approuve les conventions passées en vertu de l'alinéa 1. Pour que la convention soit approuvée, l'association doit notamment démontrer : **A6**

- a. La garantie de la couverture des soins, notamment du point de vue des soins, du champ géographique d'intervention et du type de patientèle,
- b. La présence d'un dispositif d'admission, d'évaluation et de suivi des cas,
- c. La mise en place d'une permanence en fonction des besoins,
- d. L'application des dispositions d'une convention collective de travail de force obligatoire existante ou à défaut les exigences posées par le Conseil d'Etat en matière de conditions d'engagement et de travail selon l'al. 1ter du présent article,
- e. L'engagement à autoriser l'Etat à s'assurer de la qualité de la prise en charge des personnes.

<sup>1ter (nouveau)</sup> En l'absence de conventions collectives de travail de force obligatoire, le Conseil d'Etat peut poser des exigences en matière de conditions d'engagement et de travail pour l'ensemble du personnel travaillant auprès des fournisseurs et fournisseuses selon l'al. 1 du présent article.

### **3. Loi d'application de la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins du 09.12.2010**

#### **Art. 1 al. 2**

<sup>2</sup> L'association de communes au sens de l'article 11 LPMS (ci-après: l'association) règle le financement résiduel des soins fournis par les autres fournisseurs et fournisseuses ambulatoires. A cette fin, elle ~~peut~~ notamment fixer fixe le coût de ces soins afin que les frais effectifs des prestataires soient couverts. **A8**

#### **Art. 2 al. 1**

<sup>1</sup> Pour les soins fournis par un EMS, la part des coûts non pris en charge par l'assurance-maladie obligatoire est facturée à la personne résidente à raison de 20% au plus de la contribution des assureurs-maladie fixée pour chaque niveau de soins. **A9**

**7. Loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE) du  
09.06.2011**

**Art. 6a (nouveau)**

Biffer

**A3**

**Art. 7 al. 3bis (nouveau)** [ne figure pas dans le projet initial du Conseil d'Etat]

<sup>3bis (nouveau)</sup> Il établit des grilles de référence pour le subventionnement des contributions parentales qui favorisent une activité professionnelle en tenant compte, entre autres, d'aspects tels que la progressivité de l'impôt, les frais professionnels et les frais de garde.

**A12**

**Art. 9a al. 1bis (nouveau), al. 1ter (nouveau)**

[pas déposé en commission]

<sup>1bis (nouveau)</sup> Les subventions tiennent compte des grilles de référence selon l'article 7 al. 3bis de la présente loi.

**B2**

<sup>1ter (nouveau)</sup> Les communes peuvent également subventionner des structures d'accueil sur le territoire d'une autre commune, notamment dans la commune du lieu de travail des parents.

**Art. 10 al. 3, al. 4**

[pas déposé en commission]

<sup>3</sup> La contribution est encaissée auprès des employeurs et employeuses et des personnes exerçant une activité lucrative indépendante et versée à l'ACF l'Etat. L'ACF l'Etat procède à une répartition entre les communes ou associations de communes sur la base du décompte des heures de garde effectives.

**B3**

<sup>4</sup> L'ACF Le Conseil d'Etat désigne une commission consultative réunissant des personnes représentant les communes, des personnes représentant les employeurs et employeuses ainsi que l'Etat comme plateforme d'information.

**Art. 10a al. 1 let. b - let. c, al. 3 let. b - let. c, al. 4**

[pas déposé en commission]

<sup>1</sup> [...]

a) [...]

b) (*modifié*) un fonds géré par l'ACF l'Etat servant à baisser les tarifs des places d'accueil extrafamilial et à développer ou soutenir des modèles de prise en charge innovants.

e) *Abrogé*

<sup>3</sup> ~~Après l'application d'un régime transitoire en 2020, il~~ Les ressources sont réparties comme il suit:

a) [...]

b) pour développer ou soutenir des modèles de prise en charge innovants: 230 000 francs par année en faveur du fonds géré par l'ACF l'Etat;

c) pour baisser les tarifs des places d'accueil extrafamilial: 3,75 millions de francs pendant les cinq premières années suivant l'entrée en vigueur de la réforme fiscale et 4,75 millions de francs par année par la suite en faveur du fonds géré par l'ACF l'Etat.

**B4**

<sup>4</sup> ~~Biffer Pour la baisse des tarifs des places d'accueil, l'ACF procède à une répartition entre les communes ou associations de communes sur la base du décompte des heures de garde effectives. Elle définit les modalités de~~

répartition pour le développement ou le soutien des modèles de prises en charge innovants.