



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Repond Nicolas / Rey Benoît

2018-CE-40

Situation à Clos Fleuri et politique de prise en charge des personnes en situation de handicap

I. Question

La Loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI) donne mandat aux cantons d'assurer la surveillance des institutions spécialisées, du respect des droits des personnes en situation de handicap et du contrôle de la qualité des prestations.

Les objectifs de la loi sur la personne en situation de handicap (LPSH) sont les suivants :

- > La reconnaissance du handicap et la valorisation de la personne en situation de handicap
- > L'autonomie et l'autodétermination de la personne en situation de handicap
- > L'inclusion de la personne en situation de handicap

Le plan stratégique du Conseil d'Etat du 17 mai 2010 pour la promotion de l'intégration des personnes en situation de handicap prévoit la mise en place d'un organe de médiation et de conciliation pour régler les différends entre les personnes en situation de handicap et les institutions.

La Fédération des associations de personnel des institutions sociales fribourgeoises (FOPIS) a dénoncé dans une conférence de presse des dysfonctionnements au sein de l'institution Clos Fleuri. Les différents articles, notamment celui du journal *La Gruyère*, se sont fait l'écho de témoignages de collaborateurs mais aussi de proches de résidents. Ils y dénoncent une dégradation du climat de travail, des abus répétés de la direction quant à la protection de la personnalité des employés, une absence de contrôle et d'écoute du conseil de fondation quant aux soucis des collaborateurs et des proches aidants. Plus grave, ceux-ci dénoncent une péjoration des conditions de prise en charge des résidents qui reçoivent l'appellation « d'employés » comme s'ils étaient des salariés de l'institution. Dans l'interview au journal *La Gruyère*, le directeur de la fondation déclarait : « Il n'y a pas de pression de production. Nous ne cherchons pas une progression pas possible de notre chiffre d'affaire. Mais si l'on veut que les personnes en situation de handicap soient aussi reconnues dans leur identité professionnelle, il faut que leur présence paie les ateliers ». Les collaborateurs et les proches parlent de la gestion de l'institution comme d'une entreprise. Il faut savoir que le canton subventionne d'une manière très importante les institutions spécialisées du canton.

C'est pourquoi les signataires posent les questions suivantes :

1. Est-ce que les affirmations de la direction de Clos Fleuri concernant la rentabilité et le fait que le travail des personnes en situation de handicap doit couvrir leur charge d'exploitation (c'est-à-dire les coûts des locaux, des machines et des charges de personnel d'encadrement) correspondent à une exigence du Conseil d'Etat ?

2. Cette pratique nécessite un accroissement de productivité des ateliers. Cela ne crée-t-il pas le risque que les personnes en situation de handicap lourd en soient progressivement exclues ?
3. Quelle est la politique du canton dans le domaine de la prise en charge des personnes en situation de handicap ? Est-ce que l'ensemble des institutions spécialisées du canton appliquent une vision similaire ?
4. Est-ce que le canton exerce un contrôle sur les conditions de travail des professionnels qui encadrent les personnes en situation de handicap et donc exécutent les prestations ?
5. En cas d'abus comment le canton peut-il intervenir pour faire respecter la loi et la politique voulues par le Conseil d'Etat ?
6. Est-ce que des exigences en termes de bonne gouvernance sont contrôlées, notamment pour ce qui concerne la prise en charge des résidents et le respect des collaborateurs ?
7. Est-ce que le projet de construction d'un bâtiment dans une zone industrielle à Broc, en dehors de toute localité, est compatible avec les objectifs de la loi ?
8. Est-ce que les instances de médiation et de conciliation mentionnées dans le plan stratégique ont été mises en place ?

8 février 2018

II. Réponse du Conseil d'Etat

Avant de répondre aux questions posées par les députés Nicolas Repond et Benoît Rey à la suite des articles de journaux parus au sujet de l'institution Clos-Fleuri en janvier 2018, le Conseil d'Etat souhaite tout d'abord rappeler que la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) a reçu en novembre 2017 des témoignages d'un certain nombre de collaboratrices et collaborateurs de l'institution, mais aussi de proches de personnes résidant ou travaillant dans cette institution.

Pour permettre à l'Etat de clarifier si la situation n'était pas de nature à mettre en péril le bon fonctionnement de l'institution ou le respect des droits des personnes en situation de handicap, ses sollicitations auprès du Conseil de fondation étant restées sans réponse, la DSAS a demandé un audit externe de l'institution. Les résultats de l'audit devraient être connus d'ici à la fin du mois d'avril 2018.

1. Il n'est pas correct d'affirmer que le travail des personnes en situation de handicap doit couvrir les charges d'exploitation des ateliers subventionnés par les pouvoirs publics. Preuve en est que les déficits d'exploitation des ateliers protégés ont augmenté ces dernières années, passant de 33 775 000 à 34 885 000 francs de 2013 à 2016. Durant la même période, le chiffre d'affaires des ateliers baissait de 14 153 000 à 13 952 000 francs. Il faut noter également que, entre 2013 et 2016, 19 nouvelles places en ateliers ont été créées : la baisse du chiffre d'affaires enregistrée sur la même période prouve ainsi qu'il n'y a aucun lien entre emploi en atelier et demande de couverture des charges d'exploitation.

Concernant plus particulièrement les subventions des quatre dernières années pour les ateliers subventionnés de Clos-Fleuri, celles-ci ont augmenté de 3 290 000 à 3 484 000 francs¹ alors que le chiffre d'affaires baissait de 1 510 638 à 1 114 954 francs. Il faut relever que certaines places de travail ont été créées par Clos-Fleuri en-dehors des ateliers reconnus et subventionnés par l'Etat.

Une certaine cohérence entre charges et recettes est exigée dans les ateliers de production lorsqu'une institution prévoit un nouvel investissement. Avant de donner son accord en vue de son subventionnement, le Service de la prévoyance sociale (SPS) analyse si le chiffre d'affaires estimé grâce à ce nouvel investissement est en adéquation avec l'importance de son coût.

2. La rentabilité des ateliers n'est pas un critère exigé par les pouvoirs publics. Il existe dans notre canton différentes catégories d'ateliers, certains à vocation plus productive, d'autres à vocation occupationnelle. La DSAS veille à garantir la diversité des activités offertes dans les différents ateliers du canton, notamment afin de maintenir une offre de travail et d'occupation en adéquation avec les compétences des personnes en situation de handicap.
3. L'adéquation des prestations aux compétences et aux besoins des personnes en situation de handicap est l'un des objectifs de la politique fribourgeoise relative à la personne en situation de handicap. Un outil et une procédure d'évaluation des besoins et d'indication ont été mis sur pied afin de faciliter l'accès des personnes en situation de handicap à des prestations correspondant autant que possible à leurs compétences et leurs besoins.

Il faut relever que toutes les institutions pour personnes en situation de handicap n'offrent pas le même type d'activités dans leurs ateliers. Certaines sont tournées vers des activités plus productives qui exigent plus de compétences alors que d'autres offrent plutôt des places occupationnelles. Il est dès lors important que, sur l'ensemble des institutions fribourgeoises, l'offre soit suffisamment diversifiée pour correspondre aux besoins de toutes les personnes susceptibles de travailler en atelier. Il est d'ailleurs prévu avec la nouvelle politique de la personne en situation de handicap d'élargir encore la diversité de l'offre d'activités professionnelles pour les personnes en situation de handicap, grâce à la création d'un fonds permettant de financer des frais d'infrastructures et d'accompagnement des entreprises prêtes à offrir une activité professionnelle à une personne en situation de handicap.

4. Les conditions de travail des personnes employées par les institutions spécialisées sont soumises à la législation sur le travail ainsi qu'à la CCT signée par l'association fribourgeoise des institutions spécialisées (INFRI) et la Fédération des organisations du personnel des institutions sociales (FOPIS). La CCT a en effet pour objet « de fixer les conditions de travail du personnel travaillant au sein des institutions membres d'INFRI qui, de ce fait, exerce son activité dans le cadre particulier d'une mission de service public ou d'utilité publique ». ² La surveillance des rapports de service entre la direction et le personnel d'une institution relève de la compétence du support juridique de l'institution.

¹ Données 2013 et 2016 corrigées des variables comptables non significatives (hors canton notamment).

² <http://www.infri.ch/infri/images/stories/CCT-2018-INFRI-FOPIS.pdf>

Un contrôle de la part de l'Etat sur les conditions de travail des professionnel-le-s engagés au sein d'une institution ne se justifie que si un dysfonctionnement au sein d'une institution est susceptible de mettre en danger la qualité de l'accompagnement des personnes en situation de handicap.

5. Nous partons de l'idée que les députés font ici allusion à une forme d'abus dans la gestion d'une institution. Dans ce genre de situations, la DSAS prend contact avec le support juridique de l'institution afin de discuter des possibilités d'y remédier. En fonction des circonstances et des menaces pour la qualité de l'accompagnement des personnes en situation de handicap, la DSAS peut exiger qu'une enquête externe soit menée.
6. Le SPS a renforcé le dispositif permettant de contrôler que les prestations offertes par l'institution spécialisée sont conformes à l'évaluation des compétences et des besoins de la personne. Présenté au réseau des institutions spécialisées à la fin de l'année 2017, ce dispositif permet à l'Etat de surveiller que les objectifs de l'accompagnement de la personne en situation de handicap, ainsi que son organisation au quotidien, soient en adéquation avec l'évaluation de ses compétences et de ces besoins. Ces contrôles sont réalisés lors des visites des milieux d'accueil, sur la base de l'analyse de la documentation institutionnelle, par les observations faites sur le terrain et, dans un esprit de partenariat, par les discussions avec les divers intervenant-e-s, les responsables et la direction.

En outre, de nouvelles normes qualité se rapportant aux prestations mais aussi à la gestion des institutions vont être implémentées dans l'ensemble des institutions spécialisées du canton d'ici à la fin de l'année 2018.

7. Le projet de construction de nouveaux ateliers dans la zone industrielle de Broc n'a pour l'instant pas obtenu l'aval de la DSAS. L'emplacement de ces futurs ateliers est effectivement un des critères importants au vu des objectifs de la loi sur la personne en situation de handicap.
8. La Commission de surveillance des professionnels de la santé et des droits des patients traite aujourd'hui déjà des rares différends qui opposent les personnes en situation de handicap et certaines catégories d'institutions spécialisées. Conformément au plan de mesures 2018 – 2022, la compétence de cette commission sera confirmée et étendue à l'ensemble des institutions spécialisées pour personnes adultes en situation de handicap d'ici à la fin de l'année 2018.

Il y a lieu de relever que les différends entre la direction d'une institution et son personnel peuvent être soumis à la Commission arbitrale instituée à cet effet par la CCT INFRI-FOPIS.

Le Conseil d'Etat tient ici à relever d'une manière générale la qualité des prestations offertes dans les institutions spécialisées fribourgeoises. Il continuera à veiller au maintien de cette qualité et à l'adéquation des prestations aux compétences et aux besoins des personnes en situation de handicap.

27 mars 2018