



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2023-GC-198

Loi sur l'indemnité forfaitaire (LIF)

Auteur :	Rey Benoît
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	02.09.2023
Développement :	02.09.2023
Transmission au Conseil d'Etat :	04.09.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	12.03.2024

I. Résumé de la motion

Par motion formulée sous forme rédigée, déposée et développée le 2 septembre 2023, le motionnaire demande que l'article 7 de loi sur l'indemnité forfaitaire (LIF) soit complété par un nouvel alinéa 4 libellé comme suit :

⁴ (nouveau) Le fait que la personne aidante reçoive une rémunération LAMal qui ne couvre que les soins de base ne constitue pas un motif de réduction ou de suppression de l'indemnité forfaitaire.

Le motionnaire rappelle que l'Office fédéral de la santé publique, à la suite d'une jurisprudence du Tribunal fédéral, a mis en œuvre la possibilité pour un proche aidant d'être rémunéré pour les soins de base, pour autant qu'il soit employé par une organisation de soins à domicile et coaché par une infirmière diplômée. Il souligne que la rémunération octroyée ne concerne que les soins de base, soit environ une quinzaine d'heures par semaine alors que plusieurs études démontrent que l'aide aux proches peut avoisiner les 65 heures par semaine.

Le motionnaire estime que s'occuper d'une personne en situation de handicap ou âgée est une tâche de 7j/7 et une préoccupation de 24h/24 et cet engagement doit être soutenu dans toute la mesure des moyens de l'Etat. Il conclut que le Canton de Fribourg a fait du soutien aux proches aidants une priorité de la législature et se doit donc d'agir en conséquence.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat est conscient du rôle important des proches aidants et proches aidantes dans notre société. Ils et elles offrent une assistance indispensable et difficilement estimable pour de nombreuses personnes atteintes dans leur santé et/ou dans leur autonomie (par exemple des personnes âgées, des personnes en situation de handicap ou encore des patients et patientes atteints de maladies chroniques). Leur contribution prend également toute son importance dans un contexte de vieillissement de la population et d'augmentation des coûts de la santé. En effet, elle influence directement la possibilité de maintien à domicile qui constitue un objectif important de santé publique, notamment pour le canton de Fribourg.

Comme rappelé dans la motion, le canton de Fribourg a été un pionnier dans l'attribution d'une indemnité aux proches aidants et proches aidantes, introduite dans le cadre de la législation sur les soins et l'aide à domicile en 1990. Elle a fait l'objet d'une révision totale en 2005 et d'une révision formelle en 2016 par la mise en place d'une loi spécifique, soit la loi sur l'indemnité forfaitaire (LIF). De plus, depuis le 1^{er} janvier 2024 une modification de la loi sur les impôts cantonaux directs (LICD) permet de déduire le montant effectivement reçu à titre d'indemnités forfaitaires. S'il appartient au Conseil d'Etat d'arrêter le montant de l'indemnité forfaitaire (sur proposition commune des associations des communes), son octroi et son financement sont entièrement du ressort des communes, par l'intermédiaire des associations de communes et des commissions de district. A cette fin, ces dernières ont adopté des règlements précisant les conditions d'octroi de l'indemnité forfaitaire, en particulier les critères d'évaluation pour l'aide apportée à une personne impotente vivant à domicile (adulte et enfant).

Ces critères mesurent l'impotence liée à la mobilité, aux soins d'hygiène, à l'alimentation, à la continence, aux médicaments, à d'autres soins, aux sommeil et repos, à la communication et à l'état psychique. Le montant de l'indemnité octroyée est adapté en fonction de cette évaluation. Au surplus, les interventions d'une organisation de soins et d'aide à domicile (ci-après : OSAD), respectivement d'un infirmier indépendant ou d'une infirmière indépendante, influencent également le montant de l'indemnité octroyée dans la mesure où ce montant est réduit en fonction du nombre d'interventions hebdomadaires. A relever que le montant de l'indemnité forfaitaire est passé de 25 francs à 35 francs à partir du 1^{er} janvier 2024.

Au cours des dernières années, les tribunaux ont à plusieurs reprises examiné la question d'une éventuelle facturation à la charge de l'assurance obligatoire des soins (AOS) des prestations de soins fournies par des proches aidants et proches aidantes. Conformément à la jurisprudence qui en découle (cf. ATF [145 V 161](#)), les OSAD peuvent facturer à la charge de l'AOS des soins de base (art. 7 al. 2, let. c OPAS) dispensés par des proches de la personne à soigner qui sont employés par elles. Les proches employés n'ont pas besoin de formation en soins infirmiers à cet effet. Cependant, une surveillance, un suivi ou un accompagnement par le personnel soignant diplômé responsable des soins est nécessaire afin de garantir la qualité et l'adéquation des prestations.

Cette jurisprudence a créé une situation nouvelle dans le canton de Fribourg avec le développement d'OSAD privées exclusivement dédiées à l'engagement de proches aidants et proches aidantes¹.

La question s'est alors posée de savoir si la rémunération pour les soins de base prodigués professionnellement était cumulable avec l'indemnité forfaitaire. S'agissant d'une situation nouvelle, elle n'avait pas été envisagée dans les discussions législatives et la loi sur l'indemnité forfaitaire ne la régit donc pas expressément. Afin de clarifier la situation pour les personnes concernées, certaines associations de communes ont décidé de modifier leurs règlements pour interdire le cumul.

D'une part, cette solution se justifie par le fait que l'indemnité forfaitaire a un caractère d'encouragement et de reconnaissance de la prise en charge de type bénévole. Sous cet angle, le cumul de cette indemnité avec une rémunération pour les soins de base prodigués professionnellement peut paraître injustifié.

¹ Actuellement, deux organisations de ce type sont autorisées dans le canton de Fribourg.

D'autre part, l'engagement des proches aidants et proches aidantes va souvent au-delà des soins de base proprement dit et s'accompagne fréquemment d'une réduction de l'activité professionnelle et du revenu.

En conclusion, le Conseil d'Etat estime que la question du cumul des indemnités forfaitaires et la rémunération pour les soins de base prodigués professionnellement mérite d'être discutée sur le plan politique et précisée sur le plan légal. Dans ce sens, il salue la présente motion.

Il relève toutefois que, sur le plan purement formel, la disposition proposée par le motionnaire devrait encore faire l'objet de précisions rédactionnelles. Comme exposé ci-dessus, les règlements relatifs aux indemnités forfaitaires précisent les critères déterminant le montant de l'indemnité en fonction de chaque situation. Les interventions d'une OSAD ou d'un-e infirmier/ière indépendant peuvent entraîner une baisse dudit montant. Or, la formulation proposée dans la motion exclut expressément la réduction de l'indemnité forfaitaire, ce qui pourrait entraîner une inégalité de traitement entre les proches aidants dont le ou la proche est pris en charge par une OSAD classique (l'indemnité forfaitaire serait réduite) et ceux pris en charge par une OSAD engageant des proches aidants (l'indemnité forfaitaire ne serait pas réduite). Une formulation adaptée permettrait de préserver la possibilité de réduire le montant de l'indemnité forfaitaire dans la même mesure que lors de l'intervention d'une OSAD classique.

Par ailleurs, ce n'est pas le proche aidant ou la proche aidante qui reçoit la rémunération de l'assurance obligatoire des soins, mais l'OSAD qui l'emploie. La question se pose également si l'emplacement du nouvel alinéa est judicieux sous l'angle systématique. En conséquence, le Conseil d'Etat estime qu'une formulation différente pourrait s'intégrer plus harmonieusement dans la législation existante, tout en donnant suite au souhait du motionnaire d'éviter que les proches aidant-e-s employés par une OSAD ne soient préférentiels.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à accepter la motion en ce qui concerne le principe du cumul de l'indemnité forfaitaire et de la rémunération pour les soins de base prodigués professionnellement.

Cas échéant, il présentera un projet complémentaire préservant l'égalité de traitement entre les proches aidant-e-s quel que soit le type d'OSAD prenant en charge leur proche et dont la terminologie s'inscrit harmonieusement dans la législation existante (art. 73 et 66 al. 1 de la loi sur le Grand Conseil).