

**Rapport explicatif 2021-DIAF-XX  
du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
accompagnant l'avant-projet de loi modifiant la législation  
en matière de répartition des tâches et du financement entre  
l'Etat et les communes (1<sup>er</sup> paquet du désenchevêtrement des  
tâches)**

2 juin 2021

Nous avons l'honneur de vous soumettre un avant-projet de loi modifiant la législation cantonale en matière de répartition des tâches entre l'Etat et les communes dans les domaines des structures d'accueil extrafamilial, des personnes en situation de handicap, de l'aide et des soins à domicile et des personnes âgées. Le rapport est structuré comme suit :

<b>1</b>	<b>Introduction</b>	<b>2</b>
1.1	<i>Rappel - 1<sup>er</sup> projet de désenchevêtrement des tâches</i>	2
1.2	<i>Le DETTEC</i>	3
1.2.1	Travaux préliminaires	3
1.2.2	Organisation de projet	3
1.2.3	Principes et objectifs du DETTEC	3
1.3	<i>Domaines du 1<sup>er</sup> paquet</i>	5
1.4	<i>Analyse des domaines</i>	5
1.4.1	Détention des chiens	5
1.4.2	Structures d'accueil extrafamilial de jour	5
1.4.3	Bâtiments scolaires	8
1.4.4	Institutions spécialisées, socio-éducatives et familles d'accueil professionnelles	8
1.4.5	Aide et soins à domicile	9
1.4.6	Personnes âgées en EMS	11
1.5	<i>Equilibrage financier</i>	13
1.5.1	Mécanismes d'équilibrage	13
1.5.2	Bilan financier du 1 <sup>er</sup> paquet avant équilibrage	14
1.5.3	Equilibre du 1 <sup>er</sup> paquet	19
1.5.4	Evolution prévisible des coûts et réévaluation de l'équilibre du DETTEC	22
1.6	<i>Entrée en vigueur du 1<sup>er</sup> paquet du DETTEC</i>	24
1.7	<i>2<sup>ème</sup> paquet du DETTEC</i>	24
1.7.1	Principes	24
1.7.2	Premier inventaire des domaines du 2 <sup>ème</sup> paquet	24
1.7.3	Calendrier du 2 <sup>ème</sup> paquet	26
<b>2</b>	<b>Commentaire des modifications proposées</b>	<b>27</b>
2.1	<i>Loi sur les prestations médico-sociales (LPMS)</i>	27
2.2	<i>Loi d'application de la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins</i>	30
2.3	<i>Loi sur la santé (LSan)</i>	31
2.4	<i>Loi sur l'indemnité forfaitaire (LIF)</i>	31

2.5	<i>Loi sur les institutions spécialisées et les familles d'accueil professionnelles (LIFAP)</i>	31
2.6	<i>Loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE)</i>	32
2.7	<i>Loi sur la mise en œuvre de la réforme fiscale</i>	34
2.8	<i>Loi sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité</i>	35
2.9	<i>Loi sur l'imposition des véhicules automobiles et des remorques (LIVAR)</i>	35
<b>3</b>	<b>Incidences de l'avant-projet de loi</b>	<b>35</b>
3.1	<i>Incidences en matière de finances et de personnel</i>	35
3.2	<i>Incidences sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes</i>	35
3.3	<i>Référendum financier</i>	36
3.4	<i>Conformité au droit supérieur</i>	36
3.5	<i>Conformité au développement durable</i>	37

## **1 Introduction**

### **1.1 Rappel - 1<sup>er</sup> projet de désenchevêtrement des tâches**

La question de la répartition des tâches, et de leur éventuel enchevêtrement, s'est posée à plusieurs reprises ces dernières décennies. Durant les années 1980, plusieurs instruments parlementaires ont demandé un examen de cette répartition. Une première consultation des communes sur le sujet a eu lieu en 1990, sans aboutir à l'identification de domaines particulièrement problématiques. Une deuxième consultation en 1993 a toutefois abouti à un premier projet de désenchevêtrement. Celui-ci a pris la forme d'un « 1<sup>er</sup> train de mesures » proposé par le Conseil d'Etat et accepté par le Grand Conseil en 1995. Ces mesures portaient sur :

- > Les subventions pour les bâtiments scolaires
- > Les amendes d'ordre
- > Les préposés locaux à l'agriculture
- > La commercialisation des bois de forêts publiques
- > Les subventions pour le traitement des forestiers communaux
- > L'aide et les soins à domicile
- > Les routes cantonales et communales

Ce « 1<sup>er</sup> train de mesures » n'a été suivi d'aucun autre train de mesures dans les années suivantes.

Par courrier du 4 novembre 2003, la Conférence des préfets et l'Association des communes fribourgeoises (ACF) ont proposé le lancement d'un nouveau projet de désenchevêtrement des tâches, constatant notamment que « *le système de répartition des tâches et des charges entre l'Etat et les communes qui s'est mis en place au fil du temps se caractérise de tout évidence par un enchevêtrement très prononcé qui encombre la qualité de l'activité de chaque collectivité* ».

Plusieurs éléments ont incité le canton à reporter le lancement du projet de désenchevêtrement : il apparaissait notamment que ce désenchevêtrement ne pouvait pas débiter avant que ne soit stabilisé le nouveau système de péréquation financière intercommunale, entré depuis en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011. Il apparaissait en outre nécessaire de laisser la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012) déployer ses premiers effets.

Plusieurs analyses sectorielles ont toutefois été menées dans l'intervalle, à l'occasion de révisions de dispositions légales. Il convient de noter notamment les travaux menés dans le cadre de l'élaboration de la nouvelle loi sur la médecine dentaire scolaire, ou les importantes réflexions dans le cadre de l'élaboration du projet Senior+. La question de la répartition des tâches a également été abordée dans le cadre de l'élaboration de la nouvelle loi sur la scolarité obligatoire.

## **1.2 Le DETTEC**

### **1.2.1 Travaux préliminaires**

Le 11 septembre 2012, le Conseil d'Etat a mis en consultation un questionnaire destiné à poser les bases du projet de désenchevêtrement. 182 instances ont été consultées (165 communes, 7 préfectures, l'ACF, la Conférence des syndicats des chefs-lieux et grandes communes, ainsi que les 7 Directions de l'Etat et la Chancellerie d'Etat). Les résultats de cette consultation confirmaient le souhait des communes de voir un projet de désenchevêtrement initié. Globalement, les entités ayant répondu à la consultation donnaient la priorité aux objectifs suivants :

- > Octroi de la plus grande liberté possible aux communes pour les décisions de portée locale ;
- > Octroi de la compétence à l'entité publique la mieux à même de pouvoir l'accomplir.

Peu de domaines ont été proposés lors de la consultation en plus de ceux suggérés par le questionnaire.

S'agissant du volet financier, la majorité des entités ayant participé à la consultation a exprimé sa préférence pour le mécanisme de la « bascule fiscale » pour compenser les effets d'une éventuelle nouvelle répartition des tâches.

### **1.2.2 Organisation de projet**

Par arrêté du 4 juin 2013, le Conseil d'Etat a fixé les grandes lignes du DETTEC et l'organisation de projet. Cet arrêté prévoyait notamment que l'organisation de projet s'emploierait en particulier à octroyer aux communes la plus grande liberté possible pour les décisions de portée locale, en tenant compte notamment de leur taille et de leurs moyens.

Le Conseil d'Etat désignait par ailleurs un Comité de pilotage (CoPil-DETTEC) et un groupe de projet (GP-DETTEC). Le CoPil-DETTEC était composé paritamment de représentant-e-s du Conseil d'Etat (DIAF, DFIN et DSAS) et de représentant-e-s des communes (deux représentant-e-s de l'ACF, un représentant de la Conférence des syndicats des chefs-lieux et grandes communes du canton de Fribourg) ainsi que d'un représentant de la Conférence des préfets ; il était placé sous la présidence de la Directrice IAF et la Vice-présidence d'un représentant de l'ACF. Le GP-DETTEC comprenait quant à lui des représentant-e-s de chacune des Directions de l'Etat, de l'ACF et des administrations communales, ainsi qu'un représentant de la Conférence des préfets, sous la présidence du Secrétaire général de la DIAF. Le GP-DETTEC s'est ensuite scindé en plusieurs sous-groupes thématiques, en fonction des domaines analysés. Chaque sous-groupe comprenait au moins un-e représentant-e de la DIAF, du SCom, et de l'AFin, deux représentant-e-s des communes désigné-e-s par l'ACF, ainsi que des représentant-e-s des Directions de l'Etat concernées.

### **1.2.3 Principes et objectifs du DETTEC**

#### ***Principe de subsidiarité et autonomie communale***

L'accomplissement des tâches publiques est régi par le principe de subsidiarité (art. 52 al. 1 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004, Cst. ; RSF 10.1). Selon ce principe, « une collectivité de niveau supérieur ne se saisit d'une tâche que si la collectivité du niveau inférieur n'est

pas en mesure de s'en acquitter de manière suffisante »<sup>1</sup>. Il s'est imposé en Suisse au niveau de l'organisation de l'Etat fédéral au milieu du XIXe siècle et vise à renforcer le lien entre une décision prise et la population qui devra la respecter. Conformément à ce principe, il convient donc de ne confier au canton que les tâches que les communes ne sont pas en mesure d'accomplir de manière suffisante. Ce principe est déterminant dans la mise en œuvre de l'art. 53 Cst : « La loi attribue les tâches à la collectivité publique la mieux à même de les accomplir », sur lequel repose le projet du DETTEC.

Le DETTEC se conforme naturellement à ce principe, en s'efforçant d'accorder aux communes la plus grande autonomie possible, et de ne conserver au niveau cantonal que les tâches qui excèdent les capacités des communes. C'est dire que le DETTEC met en œuvre un autre principe constitutionnel, celui de l'autonomie communale que la Constitution cantonale garantit dans les limites du droit cantonal (art. 129 al. 2 Cst.). L'autonomie locale est définie par la Charte européenne de l'autonomie locale, à laquelle la Suisse a adhéré en 2005, comme « le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques » (art. 3)<sup>2</sup>. Ce principe peut toutefois prendre plusieurs formes, du pouvoir plein et exclusif des autorités communales sur un domaine à celui d'exécution de certaines fonctions appartenant à l'Etat<sup>3</sup>.

Il convient en outre de relever que l'autonomie communale peut parfois entrer en conflit avec la volonté de garantir une égalité de traitement sur l'ensemble du territoire cantonal. Par définition, l'autonomie des communes les autorisent à prendre des décisions dans leurs domaines de compétences, décisions qui peuvent être différentes de celles prises par les autorités d'une autre commune, et donc déployer des effets différents pour la population. Une autonomie communale renforcée peut ainsi contribuer à accentuer les disparités entre communes, en fonction des décisions prises par leurs autorités. Le Conseil d'Etat relève qu'il s'agit là d'une pondération politique sensible, dont il convient d'être conscient.

### ***Collaborations intercommunales***

L'autonomie communale implique également la liberté de s'organiser, notamment par le biais de collaborations intercommunales (les associations de communes peuvent ainsi invoquer l'autonomie communale dans leur domaine de compétence). Ces structures, principalement les associations de communes de droit public prévues par la loi sur les communes, relèvent donc également du « niveau communal » et doivent permettre aux communes de renforcer leur efficacité ou de mener à bien des missions qui dépassent la capacité d'une commune seule. Ainsi, désenchevêtrer les tâches entre l'Etat et les communes peut parfois entraîner la nécessité de confier certaines tâches à des formes de collaborations intercommunales (existantes ou à constituer). A noter que la Charte européenne de l'autonomie locale précise que la législation (cantonale) peut fixer un cadre juridique à la création de telles collaborations (art. 10).

---

<sup>1</sup> Kley, Andreas: "Subsidiarité", in: *Dictionnaire historique de la Suisse (DHS)*, version du 20.07.2012, traduit de l'allemand. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/048198/2012-07-20/>, consulté le 29.04.2021

<sup>2</sup> Voir également la définition de KEUFFER, Nicolas. L'autonomie communale en Suisse : conceptualisation, classifications empiriques et facteurs explicatifs, Cahier de l'IDHEAP 314/2020, p. 15, elle-même reprise de PAGE, E. « The Value of local Autonomy », *Local Government Studies* : l'autonomie locale est « le droit et la capacité des autorités communales de prendre des décisions sur les services qu'ils fournissent sans ingérence de l'Etat ».

<sup>3</sup> Voir le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, en particulier les commentaires de l'art. 4.

## **Objectifs du DETTEC**

Lors de sa première séance le 30 septembre 2013, le CoPil-DETTEC a fixé au projet les objectifs suivants :

- > Octroi de chaque tâche au niveau (Etat ou commune) le mieux à même de pouvoir l'accomplir ;
- > Octroi de la plus grande liberté possible aux communes pour les décisions de portée locale (dans les limites de l'autonomie financière communale) ;
- > Recherche de la répartition des tâches offrant à la population les services les plus profitables, notamment sous l'angle du rapport qualité-prix.

### **1.3 Domaines du 1<sup>er</sup> paquet**

Sur la base des résultats de la consultation de l'automne 2012 ainsi que des propositions des différents partenaires du DETTEC, une liste de six domaines à analyser a été établie :

- > Détention des chiens
- > Structures d'accueil extrafamilial de jour
- > Personnes âgées en EMS
- > Bâtiments scolaires
- > Aide et soins à domicile
- > Institutions spécialisées, socio-éducatives et familles d'accueil professionnelles

Chacun de ces domaines a fait l'objet d'une analyse ad hoc, et, le cas échéant, de propositions de nouvelle répartition des tâches ou du financement entre l'Etat et les communes, sur la base de rapports élaborés par les sous-groupes du GP-DETTEC. Les conclusions de ces rapports ont été soumises au CoPil pour décision. L'ensemble du 1<sup>er</sup> paquet du DETTEC a finalement été soumis au Conseil d'Etat le 26 janvier 2021, qui a intégralement suivi les propositions du CoPil.

### **1.4 Analyse des domaines**

#### **1.4.1 Détention des chiens**

L'analyse du domaine de la détention des chiens n'a pas montré d'opportunité d'une meilleure répartition des tâches entre l'Etat et les communes, ni de possibilité de renforcer la marge de manœuvre des communes en la matière. Le GP-DETTEC a toutefois proposé deux pistes pour combler les lacunes identifiées au niveau du traitement des données contenues dans la banque de données, confié à la fois aux communes et à l'Etat : soit un transfert de la tâche aux seules communes, soit une solution technique afin d'assurer la cohérence des données entre les différentes bases. Lors de sa séance du 20 avril 2015, le CoPil a opté pour cette seconde solution. Depuis, les modifications techniques ont été réalisées, à satisfaction, avec la mise en service de la banque de données fédérale Amicus en 2016. Des améliorations complémentaires ont en outre été apportées à partir de 2019 dans le suivi et l'actualisation de la banque de données ainsi que dans la transmission des informations entre les entités concernées. Cela a permis de réduire le nombre de réclamations et de recours et la masse de travail qui en découle.

#### **1.4.2 Structures d'accueil extrafamilial de jour**

Le domaine des structures d'accueil extrafamilial de jour a été choisi dans le cadre du DETTEC notamment pour la thématique du financement des heures de garde majoritairement porté par les communes, un cadre étant fixé par l'Etat. La mise en place d'un nombre de places financièrement

accessibles et répondant aux besoins des parents étant une tâche communale, son analyse a été décidée dans le cadre du désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes.

Proposée par l'ACF, l'analyse du domaine des structures d'accueil extrafamilial de jour a permis de constater que les critères retenus par le DETTEC plaident pour une plus grande marge de manœuvre accordée aux communes (tout en relevant que la répartition des tâches fixée dans la législation récente était globalement claire et pertinente). Seules les tâches de financement et de contrôle semblaient toutefois nécessiter une intervention de l'Etat. Le groupe de travail relevait en outre que la mise en œuvre de la loi du 9 juin 2011 sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE ; RSF 835.1) avait permis la création de nombreuses nouvelles places d'accueil, sa modification devrait être envisagée avec prudence afin de ne pas porter atteinte à un système qui fonctionne globalement à la satisfaction des différents partenaires cantonaux et communaux.

Le 5 octobre 2015, le CoPil a pris acte des conclusions du rapport, et notamment de la pertinence d'un transfert de compétences aux communes. Durant ses discussions, le CoPil a toutefois relevé la problématique de la répartition du soutien financier des employeurs et des personnes exerçant une activité lucrative indépendante (art. 10 LStE), actuellement assumée par l'Etat, mais qui devrait l'être par les communes en cas de désenchevêtrement. Le CoPil a en outre exprimé le souhait de prévoir un mécanisme afin de s'assurer que les montants des subventions cantonales, transférés aux communes dans le cadre de l'équilibre financier global du 1<sup>er</sup> paquet, demeurent bien consacrés à diminuer les coûts assumés par les parents. Le projet doit également intégrer le règlement de la question du fonds attribué au travers de la réforme fiscale.

### ***Répartition de la contribution des employeurs et des personnes exerçant une activité lucrative indépendante et de la taxe sociale issue de la réforme fiscale***

La question de la répartition de la contribution des employeurs et des personnes exerçant une activité lucrative indépendante et de la taxe sociale issue de la réforme fiscale a nécessité un examen détaillé. Actuellement, ces contributions sont versées à l'Etat qui en assure la répartition entre les structures selon la même clé que son propre soutien financier (soit sous la forme d'un forfait accordé en fonction des heures de garde effectives et du type de la structure d'accueil). La contribution des employeurs et des personnes exerçant une activité lucrative indépendante se montait à CHF 3'425'011.- en 2020. La taxe sociale affectée au fond de la réforme fiscale permettant également la baisse des tarifs pour les parents s'élève 3,75 millions par année depuis 2021 (le montant 2020 a été réduit de moitié, art. 16a RStE) et à 4,75 millions par année après 5 ans (art. 8b al. 3 let. c RStE). Il convenait donc de déterminer la structure à même de recevoir ces contributions et de les répartir entre l'ensemble des structures du canton en fonction du nombre d'heures de garde. Plusieurs options ont été examinées, de l'association de communes de droit public (sur la base de la loi sur les communes), réunissant l'ensemble des communes du canton, à la délégation de cette tâche à une commune unique. Finalement, l'avant-projet propose que l'Association des communes fribourgeoises (ACF), une association de droit privé, soit chargée de cette tâche. Les montants relatifs à la contribution des employeurs et des personnes exerçant une activité lucrative indépendante et à la taxe sociale (secteurs Modèles innovants et Baisse des tarifs) seront versés à l'ACF, qui sera chargée de les répartir entre les structures. Lors de l'entrée en vigueur du nouveau régime, le solde des fonds alimentés par la contribution employeurs et personnes exerçant une activité lucrative indépendante et la taxe sociale (secteurs Modèles innovants et Baisse des tarifs) lui seront également versé. Cette solution, suggérée par l'ACF elle-même, s'inspire de celle retenue par la loi du 13 décembre 2007 sur la formation professionnelle (LFP ; RSF 420.1) pour l'Association du centre professionnel cantonal. Cette solution présente l'avantage de pouvoir s'appuyer sur une structure déjà existante réunissant l'ensemble des communes du canton. Il est renvoyé pour le surplus aux commentaires des articles concernés.

Par ailleurs, l'Etat conservera ses tâches en matière de surveillance des structures d'accueil extrafamilial au sens de l'ordonnance fédérale sur le placement d'enfants. Il continuera également à octroyer les montants de la réforme fiscale pour le soutien à la création de nouvelles places d'accueil extrafamilial jusqu'à épuisement des 5 millions affectés au fonds cantonal par la taxe sociale (art. 8b al. 3 let. a RStE, 1 million de francs par année durant les 5 premières années). Ce maintien de la compétence cantonale est justifié par le caractère temporaire du programme de soutien à la création de nouvelles places d'accueil en cours d'application. Il permet en outre de faciliter la coordination avec les mesures prises par la Confédération en la matière.

### ***Instrument parlementaire***

Le postulat 2020-GC-17 « Pour plus d'égalité et de flexibilité dans l'obtention d'une place dans une structure d'accueil extra-familial » a été déposé durant les travaux du DETTEC et aurait dû être traité dans ce cadre.

Dans ce postulat déposé le 6 février 2020, Julia Senti et Antoinette de Weck ont constaté que le cadre légal actuel (la loi du 9 juin 2011 sur les structures d'accueil extrafamilial de jour, LStE) mettait en difficulté les parents qui souhaitaient placer leurs enfants ailleurs qu'au lieu de leur domicile. Les postulantes ont ainsi demandé que le Conseil d'Etat fournisse un rapport examinant d'autres voies de subventionnement des structures d'accueil extrafamilial, en vue d'assurer plus d'équité et de flexibilité. Ce rapport devait prendre en compte les résultats du désenchevêtrement des tâches canton-communes (DETTEC) et répondre aux questions suivantes : Quel rôle jouera le canton s'il ne participe plus financièrement ? Quelles modifications devront être apportées à la loi actuelle ? Comment évaluer les besoins sur l'ensemble du territoire ?

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat s'est dit conscient de la mobilité de la population fribourgeoise. Il a aussi relevé que la question de la possibilité de placer les enfants à proximité du lieu de travail des parents abordée par les députées avait déjà fait l'objet de discussions lors de l'élaboration de la LStE. La solution retenue repose essentiellement sur l'autonomie communale. La commune est libre de subventionner des structures d'accueil en dehors de son territoire sur un mode individuel, notamment sur demande des parents. Le principe de la LStE reste néanmoins de garantir un nombre suffisant de place d'accueil extrafamilial sur le lieu de vie de la famille.

Le postulat a été accepté par le Grand Conseil en date du 15 février 2021.

Au sujet des bons de garde, le Conseil d'Etat relève qu'il s'agirait d'une modification importante du système mis en place par la LStE il y a dix ans, modification qui ne relève pas de la question de la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. C'est pourquoi il a été décidé, d'entente avec l'ACF, de ne pas trancher cette question dans le cadre du présent avant-projet. Si la loi n'exclut pas fondamentalement le système des bons de garde, il sera néanmoins nécessaire d'examiner plus avant les différentes alternatives possibles. Cela se fera de manière détaillée dans le rapport au postulat 2020-GC-17 « Pour plus d'égalité et de flexibilité dans l'obtention d'une place dans une structure d'accueil extra-familial ». Il conviendra par ailleurs de consulter les fédérations des structures concernées sur le sujet. Quel que soit le système choisi, il est important de souligner que la couverture des besoins dont il est question à l'article 6 LStE, soit les prestations de garde permettant la conciliation vie de famille-travail financièrement accessibles (article 1 LStE) doivent être garanties. Ainsi, la conciliation vie de famille-travail peut être couverte par deux types de structure, à savoir le mode familial (parent de jour) et le mode collectif (crèches et accueil extrascolaire). Ces deux types de structure doivent être évalués et si le besoin est démontré, les communes doivent y répondre en

subventionnant de manière différenciée l'accueil familial et l'accueil collectif. En cas de besoin avéré, une commune ne peut pas restreindre son subventionnement à un seul mode d'accueil.

### **1.4.3 Bâtiments scolaires**

Ce thème a été proposé par l'ACF. Durant ses travaux, le groupe de travail a toutefois constaté la difficulté à scinder strictement le domaine des bâtiments scolaires du domaine de la scolarité en général. Certaines dispositions relevant notamment de la loi ou du règlement scolaires ont ainsi d'importantes conséquences sur les besoins en locaux. On relèvera à titre d'exemple le nombre d'élèves par classe, fixé dans la législation scolaire (art. 26-27 LS, art. 44 ss RS), ou encore la généralisation de la fonction de responsable d'établissement dans les établissements primaires (art. 50 al. 2 LS), incitant logiquement à prévoir un bureau pour le responsable d'établissement. Le groupe de travail constate ainsi qu'un désenchevêtrement total du domaine des bâtiments scolaires ne sera possible qu'après une analyse globale du domaine de l'enseignement obligatoire. Il apparaît toutefois que l'analyse du seul domaine des bâtiments scolaires garde une certaine pertinence et aboutit à des résultats cohérents, même s'il convient de les considérer comme provisoires dans la perspective d'une analyse globale à venir.

L'analyse réalisée tend à montrer que la répartition des tâches actuelle, assumées par les communes, est pertinente. Les avantages d'une grande proximité décisionnelle ainsi que l'attachement de la population à des prestations adaptées aux sensibilités locales plaident pour maintenir l'essentiel des compétences en matière de bâtiments scolaires en mains communales.

Aucune revendication allant dans le sens d'un transfert de tâches vers l'Etat n'a par ailleurs été formulée à ce jour, ni par les communes, ni par les autorités cantonales. Le sous-groupe préconisait ainsi le maintien de la répartition actuelle des tâches confiées aux communes.

Le GP-DETTEC suggérait en revanche d'examiner l'opportunité d'un abandon des subventions cantonales, pris en compte lors de l'équilibre financier du 1<sup>er</sup> paquet. Le CoPil a pris note de cette suggestion, mais a estimé que les montants concernés (4'449'218 francs en 2020) correspondant à des investissements, ils ne pourraient être pris en compte dans l'équilibre global du 1<sup>er</sup> paquet, portant essentiellement sur des charges de fonctionnement. Mandat a ainsi été donné à la DAEC de poursuivre les travaux relatifs au subventionnement des bâtiments scolaires, en tenant compte, le cas échéant, des conclusions qui pourraient être tirées de l'examen du domaine scolaire dans un second paquet du DETTEC (1.6 ci-dessous).

### **1.4.4 Institutions spécialisées, socio-éducatives et familles d'accueil professionnelles**

Le domaine des institutions spécialisées et socio-éducatives ainsi que des familles d'accueil professionnelles a été choisi notamment parce qu'il représentait, en 2016, l'un des principaux flux financiers entre l'Etat et les communes. Cela est toujours vrai aujourd'hui. En outre, ce flux financier étant basé sur une clé de répartition issue d'un compromis politique et non d'une application rigoureuse du principe d'équivalence fiscale<sup>4</sup>, son analyse faisait pleinement sens dans le cadre du désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes.

A l'origine, ce domaine comprenait l'ensemble des institutions et familles d'accueil régies par la loi sur les institutions spécialisées et les familles d'accueil professionnelles (LIFAP ; RSF 834.1.2), y compris celles de la pédagogie spécialisée aussi régies par la loi sur la pédagogie spécialisée (LPS ; RSF 411.5.1). Les réflexions sur l'équilibre financier du 1<sup>er</sup> paquet ont toutefois conduit au retrait de

---

<sup>4</sup> Principe selon lequel il conviendrait de faire concorder les cercles des décideurs, des payeurs et des bénéficiaires d'une prestation publique pour permettre un dimensionnement adéquat et une bonne gestion de cette dernière.

la pédagogie spécialisée de ce domaine (1.5.3 ci-dessous), sans que cela ne modifie les conclusions initiales du groupe de travail lié au désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes.

Dans le cadre de son analyse, le sous-groupe a rapidement conclu qu'il était pertinent que l'ensemble des tâches relatives à ce domaine reste de la compétence de l'Etat et ce pour trois raisons :

- > La taille des institutions reconnues ainsi que les connaissances spécifiques nécessaires à cette surveillance induisent des coûts décroissants avec la taille de l'entité responsable (économies d'échelle) ;
- > Le cercle des bénéficiaires des prestations des institutions reconnues dépasse largement les limites d'une commune, voire celles du canton, rendant la centralisation de ce domaine tout à fait pertinente ;
- > La nécessité pour les bénéficiaires d'être traités de manière égale sur l'ensemble du territoire cantonal.

Le sous-groupe a néanmoins conclu que leur financement, fondé sur une répartition entre l'Etat (45%) et les communes (55%), devait être revu. Les communes n'ayant aucune compétence dans ce domaine et n'ayant aucun moyen d'influencer les charges, le principe de l'équivalence fiscale n'est pas respecté.

La question de la proximité des intervenant-e-s, qui aurait pu être vue comme un avantage au transfert de compétences supplémentaires aux communes, ne l'a pas emporté sur la nécessité d'égalité de traitement entre les bénéficiaires ni sur la possibilité de réaliser des économies d'échelle. La spécificité de certains handicaps plaide également pour une centralisation importante de ce domaine. Au surplus, ni le canton, ni les communes, n'ont émis le souhait d'un transfert de tâches.

Après analyse du domaine, le CoPil a conclu que la répartition actuelle des tâches était pertinente (compétence exclusivement cantonale) mais qu'il était nécessaire de revoir le financement de ces prestations, en transférant celui-ci à l'Etat seul, cela permettant de faire coïncider le cercle des décideurs avec celui des payeurs.

Etant donné les montants en jeu, ce transfert constitue la principale incidence financière du 1<sup>er</sup> paquet du DETTEC.

#### **1.4.5 Aide et soins à domicile**

Le domaine de l'aide et des soins à domicile a été séparé de celui des personnes âgées en EMS en 2017 pour faire l'objet d'une analyse spécifique.

Actuellement, l'aide et les soins à domicile sont régis par la loi du 12 mai 2016 sur les prestations médico-sociales (LPMS ; RSF 820.2), ainsi que par le règlement du 23 janvier 2018 sur les prestations médico-sociales (RPMS ; RSF 820.21). Ces deux textes ont été élaborés dans le cadre du projet Senior+. Les associations de communes instituées par l'art. 11 al. 2 LPMS sont chargées de couvrir les besoins en matière de prestations médico-sociales de la population (en EMS comme à domicile).

L'aide à domicile est assurée par :

- > Des services mandatés (ou créés) par les associations de communes (« réseaux »)
- > Des services privés non mandatés (« Spitex privés »)

Les soins à domicile sont assurés par :

- > Des services mandatés (ou créés) par les réseaux

- > Des services mandatés par l'Etat (Ligues de santé du canton de Fribourg)
- > Des services privés non mandatés (« Spitex privés »)
- > Des infirmiers et infirmières indépendant-es

L'aide et les soins à domicile sont actuellement financés par les collectivités publiques (Etat et communes) selon plusieurs modalités fondées sur deux bases légales, la LMPS et la Loi d'application de la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins.

Les bénéficiaires de prestations participent au financement de l'aide et des soins à domicile, dans la mesure toutefois où ils disposent des ressources nécessaires. Dans le cas contraire, les collectivités publiques participent en outre au financement du domaine par le biais des prestations complémentaires perçues par les bénéficiaires concernés (prestations complémentaires actuellement financées à 100% par l'Etat).

Au terme de l'analyse de ce domaine sur la base des critères du DETTEC, le GP-DETTEC a proposé au CoPil deux variantes de nouvelle répartition, et réalisé une analyse SWOT de chacune d'entre elles.

### *Variantes envisagées*

#### **.1 Transfert de l'ensemble de l'aide et des soins à domicile aux communes/réseaux (y compris financement)**

La première variante envisagée par le sous-groupe consistait à transférer l'ensemble des tâches et du financement de l'aide et des soins à domicile aux communes, plus précisément aux réseaux instaurés par la loi du 12 mai 2016 sur les prestations médico-sociales (LPMS ; RSF 820.2). Le GP-DETTEC estimait que cette variante serait la plus aboutie au niveau du désenchevêtrement des tâches, puisqu'elle reviendrait à transférer l'ensemble d'un domaine à un seul niveau institutionnel, tâches et financement compris.

Cette variante aurait pour conséquence un transfert des charges financières assumées actuellement par l'Etat aux communes, soit un montant annuel d'environ 8,5 millions de francs.

#### **.2 Statu quo en matière de tâches, mais financement du coût résiduel des soins confié à l'Etat, celui de l'aide aux communes**

Dans cette seconde variante, la répartition des tâches fixée dans la législation actuelle n'était pas modifiée. En revanche, l'Etat reprendrait à sa charge le coût résiduel des soins à domicile, les coûts relatifs à l'aide à domicile seraient quant à eux pris en charge par les communes. Cette variante présentait des analogies avec une des variantes proposées pour les prestations médico-sociales en EMS, variante finalement retenue par le CoPil (voir 3.6 ci-dessous).

Les incidences financières de la variante 2 auraient nécessité une analyse approfondie. Il aurait en effet été nécessaire de déterminer la part de l'aide et la part des soins dans les coûts des services mandatés et des spitex privés. Le volume de charges nettes qui auraient ainsi été transférées des communes à l'Etat aurait également dépendu de la hauteur à laquelle aurait été fixé le coût des soins. De premières simulations prévoyaient un transfert de charges des communes à l'Etat de l'ordre de 5 millions de francs au minimum.

### ***Conclusion du CoPil***

Après examen de l'analyse du GP-DETTEC, le CoPil dans sa majorité s'est rallié à la variante 1 lors de sa séance du 7 décembre 2018, essentiellement parce que cette variante lui semblait la plus

cohérente avec les objectifs généraux du DETTEC, en particulier la plus grande liberté possible accordée aux communes. Cette conclusion est partagée par le Conseil d'Etat.

#### **1.4.6 Personnes âgées en EMS**

Le domaine des personnes âgées en EMS a nécessité de très importants travaux, de 2017 à 2020. Avant de procéder à l'analyse de la répartition des tâches et du financement, il a fallu clarifier ce dernier, caractérisé par une très grande complexité. La DSAS et l'Etablissement cantonal des assurances sociales (ECAS) ont mobilisé d'importantes ressources afin de fournir au DETTEC une vision d'ensemble de ce domaine et de ses multiples ramifications, afin de permettre au GP-DETTEC puis au CoPil de mener les analyses nécessaires et de prendre ensuite les options de principe. Ces travaux ont par ailleurs coïncidé avec la réforme fédérale des prestations complémentaires, qui induira d'importants effets sur le financement de ces dernières, et donc sur l'ensemble du domaine des personnes âgées en EMS. La réforme devant entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021, il a été nécessaire de procéder à d'importantes simulations et projections pour déterminer aussi précisément que possible les effets financiers des différentes variantes de désenchevêtrement au niveau cantonal. Là aussi, la DSAS et l'ECAS ont accompli un travail considérable pour établir ces projections, tout en soulignant les grandes incertitudes qui demeureront tant que les effets de la réforme fédérale n'auront pas pu être constatés sur plusieurs années, et notamment après sa phase transitoire prévue jusqu'en 2024. Les projections réalisées figurent en annexes aux notes du GP-DETTEC annexées au présent rapport.

Sur la base de ces travaux préparatoires, le GP-DETTEC a proposé au CoPil deux variantes de meilleure répartition des tâches et du financement :

##### ***Coût résiduel des soins à charge de l'Etat, coût de l'accompagnement à charge des communes***

Actuellement, le coût résiduel des soins et l'accompagnement des personnes résidant en EMS sont subventionnés par l'Etat (45%) et les communes (55%) (la subvention à l'accompagnement est calculée en fonction du revenu et de la fortune de la personne concernée). La variante 1 proposait de distinguer le financement du coût résiduel des soins (qui serait financé à 100% par l'Etat) de celui de l'accompagnement (qui serait financé à 100% par les communes). Cette variante reposait sur l'idée que le coût résiduel des soins, qui dépend de dispositions fédérales, devait être assumé par le canton, alors que l'accompagnement, dont les coûts peuvent être influencés par des décisions locales, devait être assumé par les communes, y compris la part de l'accompagnement actuellement financée par les prestations complémentaires.

##### ***Coût résiduel des soins à charge de l'Etat, suppression de la subvention à l'accompagnement (qui serait reprise dans le cadre des prestations complémentaires AVS)***

Actuellement, une personne résidant en EMS (et n'ayant pas les moyens d'assumer seule les coûts de son séjour – soins, accompagnement, prestations socio-hôtelières...) bénéficie non seulement de la subvention à l'accompagnement (cf. ci-dessus), mais également des prestations complémentaires AVS. Celles-ci, comme les PC AI, sont financées à 100% par l'Etat<sup>5</sup>. La variante 2 proposait de supprimer la subvention à l'accompagnement. Les coûts y relatifs, pour les personnes répondant aux critères de revenu et de fortune, auraient été financés par les prestations complémentaires AVS. Il

---

<sup>5</sup> Lors de la mise en œuvre au niveau cantonal de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons en 2008, l'une des mesures décidées afin d'assurer la neutralité financière entre le canton et les communes a été la reprise, pour une période de trois ans, de la totalité du financement des prestations complémentaires par l'Etat (qui étaient jusque-là financées à 25% par les communes). Ce régime transitoire a été prolongé à plusieurs reprises, pour finalement se terminer en 2021.

aurait été convenu alors de supprimer leur plafonnement (actuellement, les dépenses prises en compte dans le calcul des prestations complémentaires AVS/AI s'élèvent au maximum à 160.-). Le plafonnement des PC AI aurait par contre été maintenu.

Cette variante, en supprimant l'un des outils de financement, aurait entraîné une simplification du calcul et une meilleure compréhension du système (tant par les pouvoirs publics concernés que par les bénéficiaires). Le financement des prestations complémentaires, qui aurait connu ainsi une forte augmentation, aurait dû être réparti entre l'Etat et les communes, sur la base d'un taux à déterminer.

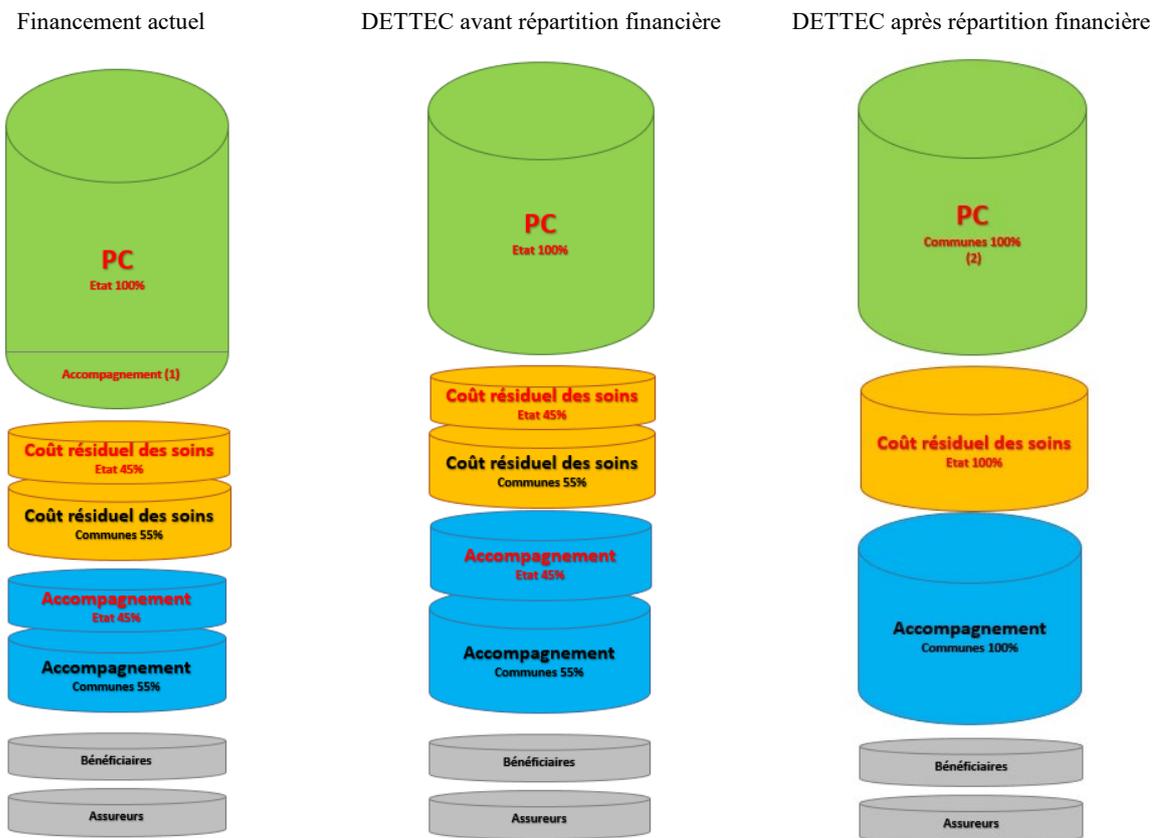
### ***Conclusion***

Le Conseil d'Etat a suivi le CoPil qui s'est déclaré en faveur de la première variante, soit la distinction entre le financement du coût résiduel des soins (qui serait financé à 100% par l'Etat) et celui de l'accompagnement (qui serait financé à 100% par les communes). Comme le CoPil, le Conseil d'Etat estime en effet qu'il n'était pas souhaitable d'envisager dans le cadre du DETTEC la suppression du subventionnement des frais d'accompagnement. Cette suppression aurait en effet entraîné la disparition de la franchise propre à ce subventionnement (200'000.- sur la fortune à prendre en considération pour le calcul du droit à une subvention), seule la franchise appliquée pour le calcul du droit aux prestations complémentaires demeurant alors. Le principe du maintien de cette subvention, spécificité fribourgeoise, a en effet été confirmé lors de l'adoption du concept Senior+ en 2016. Le Grand Conseil avait d'ailleurs choisi à cette occasion d'en confirmer le montant (200'000.-), contre la proposition du Conseil d'Etat de la réduire de moitié. Le Conseil d'Etat estime que proposer de revenir en arrière sur cette récente décision du Parlement à l'occasion du DETTEC présenterait un risque important de voir l'ensemble du 1<sup>er</sup> paquet du désenchevêtrement échouer sur ce seul point, puisqu'une telle réforme aurait entraîné un report conséquent des coûts sur les bénéficiaires de prestations<sup>6</sup>. Pour rappel, le maintien de cette franchise représente un coût à charge des pouvoirs publics de l'ordre de 10 millions de francs.

Schématiquement, la variante retenue peut se résumer de la manière suivante :

---

<sup>6</sup> A noter que la variante choisie pour le DETTEC pourrait également avoir des effets sur les bénéficiaires des prestations (1.5.2)



La colonne de gauche résume le financement actuel, avec en couleurs, les charges des collectivités publiques. Comme on le voit, les prestations complémentaires (vert) couvrent également partiellement les coûts de l’accompagnement (1), jusqu’au plafond (160.- par jour actuellement). La deuxième colonne présente les effets de la réduction du plafond des prestations complémentaires, prérequis pour pouvoir transférer aux communes les frais d’accompagnement. Les prestations complémentaires sont réduites au profit de la subvention à l’accompagnement. Enfin, la dernière colonne présente la nouvelle répartition du financement après DETTEC, l’Etat étant chargé du coût résiduel des soins, dont le total demeure inchangé entre les trois colonnes, et les communes assumant désormais les coûts de l’accompagnement (dont la partie que les prestations complémentaires financent aujourd’hui). Dans la colonne de droite, le financement des prestations complémentaires est confié à 100% aux communes (2), en vertu du mécanisme d’équilibrage financier présenté ci-dessous (1.5.3 ci-dessous).

## 1.5 Equilibrage financier

### 1.5.1 Mécanismes d’équilibrage

En parallèle à l’analyse des différents domaines du 1<sup>er</sup> paquet du DETTEC, un sous-groupe du GP-DETTEC a examiné les mécanismes financiers à même d’assurer l’équilibre du 1<sup>er</sup> paquet. Le DETTEC porte sur une répartition des tâches entre l’Etat et les communes. La question d’une éventuelle modification de la répartition de leur financement devait intervenir dans un second temps, afin de respecter le principe de l’équivalence fiscale. Durant les travaux de la phase pilote, il est apparu toutefois que la question de la neutralisation des effets financiers pour les communes et l’Etat devait être abordée en parallèle. Le principe, annoncé dès le questionnaire de 2012, d’un équilibre

financier entre l'Etat et les communes au terme du DETTEC devait être étayé par l'examen des mécanismes envisageables pour l'atteindre. Le sous-groupe, composé de représentant-e-s des communes, de la DIAF et de la DFIN, a examiné les mécanismes suivants :

1. Compensation de chaque transfert par le transfert en sens inverse d'une ou d'autres tâches
2. Versement d'un montant compensatoire unique
3. Modification des parts respectives au financement de certaines tâches (respectivement à certaines recettes)
4. Bascule fiscale

Le sous-groupe a constaté qu'aucun mécanisme n'offrait de solution idéale pour une compensation des effets financiers d'une nouvelle répartition des tâches. La principale difficulté résidait notamment dans la manière de prendre en compte l'évolution des charges et des recettes, et donc à garantir un équilibre sur le long terme. Quel que soit l'outil choisi, il apparaissait nécessaire que les partenaires acceptent le risque d'une évolution défavorable sur le long terme. Le groupe de travail notait toutefois qu'une combinaison de plusieurs mécanismes serait de nature à atténuer leurs inconvénients respectifs. Il préconisait en outre un nouvel examen des incidences financières du DETTEC après quelques années d'exercice, et insistait sur le maintien de l'approche interdirectionnelle du DETTEC, en particulier pour le traitement de la question de la compensation financière au terme du processus. Il rappelait enfin que, quel que soit le ou les mécanismes retenus, ceux-ci n'auraient en eux-mêmes aucun impact sur la charge fiscale totale des contribuables fribourgeois. Seules les parts respectives des impôts cantonaux et communaux seraient impactées par leur mise en œuvre.

### 1.5.2 Bilan financier du 1<sup>er</sup> paquet avant équilibrage

Afin d'établir le bilan financier global du premier paquet, les charges transférées à l'Etat ou aux communes ont été calculées sur la base des derniers chiffres disponibles. Ces derniers ont été tirés dans toute la mesure du possible des comptes 2020 de l'Etat. Dans le domaine des personnes âgées, compte tenu aussi d'autres réformes au niveau fédéral, notamment la réforme fédérale des prestations complémentaires (PC), qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021 avec une période transitoire, diverses simulations complexes et nécessitant un travail de longue haleine ont toutefois dû être effectuées sur la base des comptes 2019.

Le bilan financier du 1<sup>er</sup> paquet se présente ainsi :

Domaine	Incidences financières pour l'Etat (en millions de francs)	Incidences financières pour les communes (en millions de francs)
Accueil extrafamilial de jour	- 6,23	+ 6,23
Aide et soins à domicile	- 8,49	+ 8,49
Institutions spécialisées, socio-éducatives et familles d'accueil professionnelles	+ 83,18	- 83,18
Personnes âgées en EMS	+9, 23	- 9,23
<b>Total</b>	<b>+77.69</b>	<b>-77,69</b>

Il convient de noter que, dans un premier temps, le domaine des institutions spécialisées, socio-éducatives et des familles d'accueil professionnelles comprenait également le domaine de la pédagogie spécialisée, dont il était proposé que les coûts soient, comme pour les autres institutions,

transférés exclusivement à l'Etat. Le CoPil a toutefois décidé de retirer du 1<sup>er</sup> paquet la pédagogie spécialisée, pour deux raisons :

- > Ce retrait permettait de limiter les incidences financières du 1<sup>er</sup> paquet (de l'ordre de 40 millions de francs), et donc de permettre un mécanisme d'équilibrage alternatif à une bascule fiscale.
- > Il permettait en outre de constituer un 1<sup>er</sup> paquet cohérent comprenant exclusivement des domaines relevant des attributions d'une seule Direction (la DSAS), tout en garantissant le traitement du domaine de la pédagogie spécialisée dans le second paquet, comprenant de nombreux domaines relevant, comme elle, des attributions de la DICS (1.7.2 ci-dessous)

Le bilan financier présenté ci-dessus ne comprend donc pas la pédagogie spécialisée.

Dans le cadre des travaux préparatoires, un premier bilan financier complet avait été estimé à l'intention du Comité de pilotage et du Conseil d'Etat en se basant sur les comptes 2018 et 2019. Il aboutissait, sans tenir compte de la pédagogie spécialisée, à un transfert de charges de l'ordre de 81 millions de francs des communes vers l'Etat. Une différence de l'ordre de 3 millions de francs ou 3,7 % a donc été constatée entre les deux estimations effectuées.

Compte tenu de leur volatilité, les données susmentionnées sont à considérer avec prudence et devront faire l'objet de vérifications périodiques, voire donner lieu à des adaptations des mesures d'équilibrage financier du premier paquet DETTEC. Des explications plus détaillées à ce sujet sont fournies par la suite.

### *Accueil extrafamilial de jour*

Dans le domaine de l'accueil extrafamilial, les incidences financières sont induites par

- > le transfert de la subvention cantonale aux communes pour les places d'accueil (784'420.- selon les comptes 2020) ;
- > le transfert aux communes des subventions aux tiers pour les places d'accueil (5'311'777.-), à l'exception de la subvention à l'encadrement particulier prévu par l'art. 13 LStE qui demeure à charge du canton ;
- > le transfert aux communes de la subvention à la formation du personnel des structures d'accueil (66'195.-).

Ces mouvements représentent des charges nettes supplémentaires pour les communes pour un total de 6'162'392.-.

Il convient de relever que ces mouvements s'accompagnent d'un transfert aux communes de la tâche de répartir les contributions des employeurs et des personnes exerçant une activité lucrative (3'425'011.- en 2020) ainsi que de la taxe sociale (secteur Baisse des tarifs) instaurée dans le cadre de la réforme fiscale (demi montant en 2020 soit 1'875'000) (voir 1.4.2 ci-dessus). Ces contributions sont destinées à la baisse des tarifs et seront versées directement à l'entité choisie par les communes pour assurer cette répartition. Par ailleurs, le montant de la taxe sociale secteur Modèles innovants (demi montant en 2020 soit 115'000.-) lui sera également versé. Le bilan financier de ces mouvements est donc nul. Le solde des fonds, pour les secteurs concernés, sera également transféré à l'ACF (au 31 décembre 2020, le fonds des contributions des employeurs et des personnes exerçant une activité lucrative indépendante aux places d'accueil extrafamilial s'élevait à CHF 5'426'737.65, celui de la taxe sociale à 79'276.- pour le secteur Modèles innovants et à 1'875'000.- pour le secteur Baisse des tarifs, cette dernière intervenant au 1<sup>er</sup> janvier 2021). Le secteur du fonds pour la création de nouvelles places (demi montant en 2020 soit 500'000.-) reste à l'Etat.

A relever que les coûts d'administration induits par les tâches transférées sont estimés à 0,6 EPT, soit environ 70'000.-.

### ***Aide et soins à domicile***

Conformément aux décisions relatives à la répartition des tâches et du financement dans ce domaine, le financement étatique de l'aide et des soins à domicile sera abandonné. Les communes devront donc désormais prendre en charge la subvention pour les soins et l'aide familiale pour les services mandatés (7'582'129.-, chiffres 2020), la subvention à l'Association fribourgeoise de l'aide et des soins à domicile (192'500.-), la prise en charge du coût résiduel des soins par les infirmiers et infirmières indépendant-e-s (758'563), la prise en charge du coût résiduel des soins dans les spitex privés (512'608.-) ainsi que celui des spitex privés hors canton lorsque le fournisseur est de type Soins à domicile (environ 7'000.-), et enfin le matériel LiMA des infirmiers et infirmières indépendant-e-s et des spitex privés (22'888.-). Le coût résiduel des soins pour les infirmiers et infirmières indépendant-e-s étant exclusivement à la charge des communes, l'Etat ne percevra naturellement plus la part communale actuelle (-602'042.-). La charge nette supplémentaire pour les communes s'élève donc à CHF 8'473'646.- auxquels il convient d'ajouter environ 0,15 EPT pour la gestion administrative des tâches transmises, soit 18'000.-.

A relever que le financement de certains services et organismes spécialisés avec des mandats cantonaux (p. ex. Ligue pulmonaire, Diabète Fribourg, Pro Senectute, Croix Rouge fribourgeoise et Alzheimer Fribourg), pour un montant total de 632'918.-, reste à charge de l'Etat.

### ***Institutions spécialisées, socio-éducatives et familles d'accueil professionnelles***

L'abandon du financement par les communes de 55% de l'excédent des dépenses d'exploitation des institutions spécialisées et socio-éducatives et des familles d'accueil professionnelles représentera une augmentation nette des coûts de ce domaine de 83'180'355.- (comptes 2020) pour l'Etat.

### ***Personnes âgées en EMS***

L'estimation des incidences financières du DETTEC dans le domaine des personnes âgées en EMS a été particulièrement complexe. La réforme du DETTEC coïncide en effet avec le déploiement des effets de la réforme fédérale des prestations complémentaires (PC) entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021. Cette dernière devrait entraîner une diminution des charges des cantons de 429 millions de francs (entre 9 et 10 millions pour le canton de Fribourg). En modifiant en parallèle la répartition du financement entre l'Etat et les communes, le DETTEC interfère avec les effets financiers attendus de la réforme fédérale. Afin de déterminer les montants à prendre en compte dans le cadre du DETTEC, il a ainsi été réalisé une simulation des effets attendus de la seule réforme fédérale sur les centres de charges impactés par le DETTEC, suivie d'une nouvelle simulation, combinant cette fois les effets des deux réformes. Le montant pris en compte dans le bilan global du 1<sup>er</sup> paquet (augmentation de 9,23 millions de francs à charge de l'Etat) est la différence entre ces deux simulations. Dans ce contexte, il n'était donc pas possible de se baser sur les chiffres des comptes 2020, c'est pourquoi les comptes 2019 ont été conservés comme référence pour l'ensemble du domaine.

Estimer les montants en jeu a nécessité de très nombreuses analyses, et la réalisation de plusieurs simulations par l'ECAS. L'ECAS a ainsi estimé à plusieurs reprises les effets de la réforme fédérale, puis de ceux du DETTEC, sur la base de la situation réelle des bénéficiaires des prestations d'alors. Tant les prestations complémentaires que la subvention à l'accompagnement dépendant des ressources des bénéficiaires, et cela de manière différenciée notamment en raison de franchises distinctes, les effets des réformes dépendent de la situation de chaque bénéficiaire. Pour le DETTEC, il a été admis que, malgré les fluctuations individuelles, la situation globale resterait inchangée au fil

du temps. Cette prémisses a été confirmée par la réalisation de deux simulations en mars puis décembre 2018, qui n'ont pas montré de fluctuation globale majeure.

Le transfert aux communes du coût de l'accompagnement et la reprise par l'Etat du coût résiduel des soins ont des effets sur les charges suivantes :

> Coût résiduel des soins

Le coût résiduel des soins est actuellement financé conjointement par l'Etat (45%) et les communes (55%). Il n'est pas impacté par la réforme fédérale des PC. Avant application du DETTEC, l'Etat assumait 27'403'204.- (comptes 2019). Il assumera ensuite 60'896'009.-, soit une augmentation pour l'Etat de 33'492'805.- et donc une diminution d'autant des charges pour les communes.

> Frais financiers des investissements imputables aux soins

Conformément aux conclusions du projet Fiffine<sup>7</sup>, et étant donné que cette requête rejoint les conclusions du DETTEC en matière de répartition des coûts relatifs aux soins et à l'accompagnement, la part des frais financiers des investissements imputables aux soins, actuellement financée exclusivement par les communes, doit être désormais assumée par l'Etat, dans le cadre du coût des soins. Ce montant est estimé à 2.- par journée en EMS, soit 2'030'000.-.

> Subvention à l'accompagnement

Tout comme le coût résiduel des soins, la subvention à l'accompagnement est actuellement financée conjointement par l'Etat (45%) et les communes (55%). Par ailleurs, une part variable des coûts d'accompagnement est actuellement prise en charge par les prestations complémentaires. Ces dernières sont plafonnées à 160.- par jour et par bénéficiaire. Ces 160 francs comprennent la prise en considération du prix de pension, de la part des résidants au coût des soins et d'une partie de la subvention à l'accompagnement. Confier l'ensemble du coût résiduel des soins au seul Etat, et celui de l'accompagnement aux seules communes suppose ainsi de diminuer la taxe maximale prise en considération par les prestations complémentaires afin qu'elles ne couvrent plus que les montants relatifs au prix de pension et à la part des résidants au coût des soins. Les montants totaux relatifs à l'accompagnement sont désormais à la charge des communes et entièrement financés par la subvention à l'accompagnement. Le DETTEC entraîne donc un report de charges des prestations complémentaires vers la subvention à l'accompagnement, report de charges pris en compte dans les incidences financières, et donc dans l'équilibre du 1<sup>er</sup> paquet.

Il convient tout d'abord de noter que la subvention à l'accompagnement sera fortement impactée par la réforme fédérale des prestations complémentaires. Pour cette raison, il s'est avéré impossible de calculer les incidences financières du DETTEC en se basant sur les comptes de l'Etat et des communes, qui rendent compte de la situation avant réforme. C'est pourquoi le DETTEC a dû réaliser en 2019 des simulations afin de déterminer l'effet prévisible du DETTEC sur le financement du domaine après entrée en vigueur de la réforme fédérale. Etant donné la complexité de ces simulations, qui nécessitent d'appliquer à chaque situation individuelle les effets de la réforme, la réalisation d'une nouvelle simulation en 2020 a été jugée superflue. Les chiffres retenus dans le calcul sont donc ceux utilisés par l'ECAS pour réaliser ses simulations en 2019. Si la répartition du financement était restée inchangée (45% de la subvention à l'accompagnement prise en charge par l'Etat, 55% par les

---

<sup>7</sup> Projet initié en 2009 et visant à uniformiser et clarifier le financement des investissements et de frais financiers du système médico-social fribourgeois. Parmi les conclusions de ce projet figurait, en 2016, la requête d'intégrer les investissements en lien avec des soins LAMal dans le cadre du DETTEC, de manière à transférer à l'Etat le financement de ces frais.

communes), la part de l'Etat se serait élevée à 25'900'000.-, montant qui sera donc assumé désormais par les communes, pour un total de 57'600'000.-.

Le Conseil d'Etat constate que, contrairement aux autres domaines où le DETTEC se limite à un simple transfert de charges entre l'Etat et les communes, la réforme de la répartition des tâches a ici des conséquences financières sur les bénéficiaires des prestations. En diminuant la taxe maximale prise en considération par les prestations complémentaires, le DETTEC réduira les montants versés à ce titre aux bénéficiaires, qui devraient toutefois percevoir au titre de la subvention à l'accompagnement de nouveaux montants pour l'accompagnement jusqu'à présent financé par les PC. Les conditions pour l'obtention de prestations complémentaires et pour la subvention à l'accompagnement n'étant toutefois pas les mêmes, en particulier s'agissant de la franchise sur la fortune prise en compte (1.4.6 ci-dessus), le bilan net pour chaque bénéficiaire variera en fonction de sa situation. Il est ainsi probable que cette variante entraîne une modification de la répartition du financement entre les entités publiques (Etat et communes) et les bénéficiaires des prestations. Le bilan net pour les bénéficiaires est toutefois impossible à estimer étant donné les effets combinés de la réforme fédérale et du DETTEC. Une diminution globale des subventions publiques est attendue, mais devra être confirmée ex post.

> Frais de gestion du calcul des subventions pour les frais d'accompagnement

Les frais de gestion de l'ECAS pour le calcul des subventions pour les frais d'accompagnement s'élèvent à 393'030.- (comptes 2020) à charge de l'Etat. Cette charge sera transférée aux communes, désormais chargées exclusivement du financement des frais d'accompagnement.

#### Récapitulatif

	Avant DETTEC		Après DETTEC		Charges nettes supplémentaires pour l'Etat
	Etat	Communes	Etat	Communes	
Coût résiduel des soins	27'403'204	33'492'805	60'896'009	0	33'492'805
Frais financiers (y compris soins LAMal – Fiffine)	0	22'900'000	2'030'000	20'870'000	2'030'000
Subvention à l'accompagnement	25'900'000	31'700'000	0	57'600'000	- 25'900'000
Frais de gestion subvention à l'accompagnement	393'030	0	0	393'030	-393'030
<b>TOTAL</b>	<b>53'696'234</b>	<b>88'092'805</b>	<b>62'926'009</b>	<b>78'863'030</b>	<b>9'229'775</b>

Il convient de préciser que l'ensemble des montants présentés ci-dessus reposent sur des estimations et des simulations ponctuelles, et plus globalement sur des hypothèses qu'il s'agira de vérifier dans le temps. L'entrée en vigueur de la réforme fédérale des prestations complémentaires étant assortie d'une période transitoire de trois ans, ses effets réels devront en particulier être analysés sur plusieurs années. Le processus de réévaluation global de l'équilibre financier du DETTEC (1.5.4 ci-dessous) sera particulièrement important s'agissant de ce domaine, car il permettra de vérifier, éventuellement de corriger, certaines hypothèses de départ afin d'optimiser l'équilibre financier du 1<sup>er</sup> paquet sur la base de chiffres consolidés.

### 1.5.3 Equilibre du 1<sup>er</sup> paquet

Comme indiqué ci-dessus, la nécessité de parvenir à un équilibre financier entre l'Etat et les communes au terme du 1<sup>er</sup> paquet du DETTEC a été affirmée dès les origines du projet. Il s'agissait avant tout d'assurer une analyse des domaines sans tabou en garantissant aux partenaires du projet, Etat et communes, que le DETTEC se solderait par une opération « neutre » au niveau financier. Au terme de l'analyse des domaines retenus pour le 1<sup>er</sup> paquet et de son incidence financière globale, le CoPil s'est consacré à l'examen des différentes options possibles pour atteindre cet équilibre. Chacun des mécanismes énumérés ci-dessus (1.5.1) a été envisagé. Etant donné l'ampleur de l'augmentation des charges de l'Etat dans le bilan initial (77,69 millions de francs par an), l'option d'un versement unique a rapidement été abandonnée. La compensation par le transfert aux communes d'autres tâches dans le seul but d'atteindre l'équilibre financier n'a pas semblé non plus compatible avec les principes du DETTEC. Restaient ainsi l'option d'une bascule fiscale et la modification de taux de financement de certains domaines. Une rapide estimation des conséquences du recours à une bascule fiscale indiquait que la compensation d'environ 80 millions de francs par année représenterait une hausse du coefficient cantonal d'environ 7 points. Le CoPil a estimé qu'une telle bascule ne serait opportune, pour plusieurs raisons. En jouant uniquement sur les recettes fiscales, une bascule fiscale déploie des effets distincts pour les communes et pour l'Etat. Par ailleurs, l'expérience tend à montrer qu'après une bascule fiscale, la tendance est au retour progressif à un coefficient de 100 points, considéré comme le coefficient « normal », engendrant ainsi une limitation tendancielle des ressources à disposition de l'Etat et pouvant impliquer des mesures restrictives dans d'autres domaines de tâches.

Le CoPil a donc estimé nécessaire de proposer un équilibrage financier du 1<sup>er</sup> paquet par la modification des taux de financement respectif de certains domaines par l'Etat et les communes. Pour ce faire, le groupe de travail s'est concentré sur les principaux flux financiers entre l'Etat et les communes, soit :

Pour les flux des communes en faveur de l'Etat :

- > L'enseignement et la formation (flux des communes en faveur de l'Etat d'environ 215 millions de francs par année)
- > Les affaires sociales (flux des communes en faveur de l'Etat d'environ 140 millions de francs par année)

Ces deux domaines représentent à eux seuls plus de 90% des flux financiers en faveur de l'Etat

Pour les flux de l'Etat en faveur des communes :

- > Finances et impôts (flux de l'Etat en faveur des communes d'environ 55 millions de francs par année)
- > Transports et communication (flux de l'Etat en faveur des communes d'environ 12 millions de francs par année)
- > Affaires sociales (flux de l'Etat en faveur des communes d'environ 20 millions de francs par année)

Ces trois domaines représentent à eux seuls près de 80% des flux financiers en faveur des communes.

Le CoPil a tout d'abord fixé les critères pertinents pour déterminer les domaines dans lesquels une compensation financière pourrait être cherchée. Ces domaines devaient

- 1) ne pas avoir fait l'objet d'une analyse DETTEC dans le cadre du 1<sup>er</sup> paquet, afin de ne pas annuler pour des raisons financières les propositions de nouvelle répartition du 1<sup>er</sup> paquet,
- 2) être répartis entre les communes autant que possible en fonction de la seule population légale. Il apparaît en effet que les charges impactées par le 1<sup>er</sup> paquet du DETTEC sont essentiellement réparties entre les communes en fonction de leur population. C'est en particulier le cas pour le domaine des

institutions spécialisées, socio-éducatives et des familles d'accueil professionnelles, dont la part communale (55%) est répartie entre les communes au prorata de leur population (art. 9 al. 2 LIFAP), tout comme celui des personnes âgées en EMS (art. 17 al. 2 et art. 20 al. 4 LPMS), qui représentent l'essentiel des incidences financières du 1<sup>er</sup> paquet. Une compensation par la modification du taux dans un domaine dont la répartition entre les communes reposerait sur d'autres critères (par exemple la péréquation des besoins) aurait entraîné de grandes disparités entre communes, à moins de prévoir un nouveau mécanisme compensatoire qui aurait complexifié encore l'ensemble du 1<sup>er</sup> paquet,

- 3) représenter des montants annuels importants, afin de ne pas avoir à modifier une multitude de taux, ce qui aurait finalement complexifié l'enchevêtrement entre l'Etat et les communes.

Le CoPil a ainsi identifié deux domaines qui remplissaient l'ensemble de ces critères, soit :

- 1) le financement des prestations complémentaires AVS/AI
- 2) l'impôt sur les véhicules à moteur

### ***Le financement des prestations complémentaires***

La loi du 16 novembre 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité prévoit que les communes financent 25% des PC, réparti au prorata de leur population légale (art. 15 al. 2). Toutefois, depuis 2008, une disposition transitoire confie au seul Etat 100% du financement des PC (art. 22). Cette disposition a été introduite dans le cadre de la mise en œuvre de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Afin de compenser les effets financiers de la RPT sur les communes, décision avait été prise de suspendre pendant trois ans la participation des communes au financement des PC. Ce régime, qui devait donc se terminer fin 2010, a toutefois été prolongé une première fois jusqu'en 2015, en raison des incertitudes liées aux nouvelles législations sur les personnes en situation de handicap et sur les personnes âgées (Senior+). Ces nouvelles législations n'ont finalement pas apporté de motifs de modifier les modalités de financement des PC AVS/AI. Cependant, le lancement DETTEC a conduit le Grand Conseil, sur proposition du Conseil d'Etat, à prolonger de trois années supplémentaires le régime provisoire. Etant donné la durée des travaux du DETTEC, une ultime prolongation a été décidée par le Grand Conseil en 2018, jusqu'au 31 décembre 2021.

La compensation d'une partie des incidences financières du 1<sup>er</sup> paquet du DETTEC par une modification du taux de financement des prestations complémentaires a donc paru particulièrement opportune, pour plusieurs raisons. Il est tout d'abord nécessaire de statuer sur le taux de financement des prestations complémentaires avant le 31 décembre 2021, à défaut de quoi les communes devraient à nouveau assumer 25% des prestations complémentaires. Ce mécanisme a par ailleurs déjà été utilisé dans un contexte comparable au DETTEC, la RPT, sans poser de problème. Ensuite, les montants à charge des communes sont bien répartis entre elles au prorata de leur population. Enfin, les montants en jeu sont importants (environ 110 millions de francs en 2020, après déduction des subventions fédérales), permettant d'envisager une importante compensation par ce biais.

Sur ce dernier point toutefois, la réforme fédérale, combinée au DETTEC, aura également d'importantes conséquences, en faisant diminuer le montant des prestations complémentaires versées. Selon les simulations de l'ECAS, les PC après réforme fédérale représenteront les montants suivants :

Gestion des PC AVS	2'694'000
PC AVS	64'547'000
Subventions fédérales pour PC AVS	-25'405'200
Subventions fédérales pour la gestion des PC AVS	-1'103'000
Gestion des PC AI	1'796'000
PC AI	56'750'000

Subventions fédérales pour PC AI	-23'436'000
Subventions fédérales pour la gestion des PC AI	-657'000
<b>TOTAL</b>	<b>75'185'800</b>

### ***Imposition des véhicules automobiles et des remorques***

Conformément à l'art. 1 al. 2 de la loi du 14 décembre 1967 sur l'imposition des véhicules automobiles et des remorques (LIVA ; RSF 635.a.1), l'Etat rétrocède 20% des impôts sur les véhicules à moteur et les remorques aux communes. Cette rétrocession s'élève à 21'597'235.- en 2020<sup>8</sup>. Ce domaine a également semblé adapté à une compensation des incidences financières du 1<sup>er</sup> paquet du DETTEC, car il représente lui aussi l'un des principaux flux financiers entre l'Etat et les communes. Si sa répartition entre les communes n'est pas faite selon leur population légale, elle s'en rapproche suffisamment pour ne pas créer de disparité majeure entre communes dans le cadre de l'équilibre global du 1<sup>er</sup> paquet.

### ***Financement du domaine scolaire***

Le CoPil a exclu de modifier les taux de financement dans le domaine scolaire, qui constitue pourtant le domaine engendrant les flux financiers les plus importants entre l'Etat et les communes. Ce domaine doit en effet faire l'objet d'une analyse dans le cadre du 2<sup>ème</sup> paquet du DETTEC (1.6 ci-dessous). Il ne serait en effet pas opportun de modifier à l'occasion du 1<sup>er</sup> paquet la répartition d'un financement qui pourrait être à nouveau modifié d'ici deux à trois ans dans le cadre du 2<sup>ème</sup> paquet. De même, le Conseil d'Etat a renoncé à envisager dans le cadre du 1<sup>er</sup> paquet du DETTEC un réexamen de l'équilibre financier décidé lors de l'approbation de la loi scolaire et de la décision du Parlement d'abandonner le projet de bascule fiscale, décision qui avait entraîné un malus à charge de l'Etat de l'ordre de 20 millions de francs par année.

### ***Conclusion***

Le Conseil d'Etat propose donc d'équilibrer le 1<sup>er</sup> paquet du DETTEC en modifiant le taux de financement des prestations complémentaires ainsi que celui de la rétrocession aux communes de l'impôt sur les véhicules, de la manière suivante :

	Charges actuelles de l'Etat	Proposition de modification	Incidences financières pour l'Etat
Prestations complémentaires	75'185'800	100% à charges des communes	-75'185'800
Rétrocession de l'impôt sur les véhicules	21'597'235	Rétrocession diminuée de 2% (18%)	-2'159'725

<sup>8</sup> Il s'agit des montants nets, les communes contribuant aux frais de perception des impôts sur les véhicules à moteur à hauteur de 553'776.- (pour une rétrocession brute de 22'151'011.-).

### Récapitulatif de l'équilibre financier du 1<sup>er</sup> paquet du DETTEC

Domaine	Incidences financières pour l'Etat (en millions de francs)	Incidences financières pour les communes (en millions de francs)
Accueil extrafamilial de jour	- 6,23	+ 6,23
Aide et soins à domicile	- 8,49	+ 8,49
Institutions spécialisées, socio-éducatives et familles d'accueil professionnelles	+ 83,18	- 83,18
Personnes âgées en EMS	+9, 23	- 9,23
<b>Total 1<sup>er</sup> paquet</b>	<b>+77,69</b>	<b>-77,69</b>
Prestations complémentaires	-75,19	+75,19
Rétrocession de l'impôt sur les véhicules	-2,16	+2,16
<b>Total compensation</b>	<b>-77,35</b>	<b>+77,35</b>
<b>Incidence nette pour l'Etat</b>	<b>340'000</b>	<b>--340'000</b>

Le bilan net du 1<sup>er</sup> paquet après équilibrage présenterait ainsi une augmentation de charges pour l'Etat d'un montant d'environ 340'000.- par année.

#### 1.5.4 Evolution prévisible des coûts et réévaluation de l'équilibre du DETTEC

Le Conseil d'Etat remarque que l'équilibre obtenu ci-dessus devrait connaître des fluctuations au fil du temps. Etant donnés les montants en jeu, de faibles variations dans un domaine pourrait à terme entraîner un déséquilibre majeur, et prêter l'un des partenaires, Etat ou communes. Il est toutefois particulièrement difficile aujourd'hui d'estimer l'évolution des domaines impactés par le DETTEC, car de nombreux facteurs entreront en ligne de compte. Il s'agira en particulier de vérifier dans les années à venir que les hypothèses retenues pour évaluer l'impact financier de la réforme fédérale des prestations complémentaires se confirment dans le temps. Plusieurs réformes sectorielles, de moindre importance sont en outre envisagées dans certains domaines touchés par le DETTEC. Il convient notamment de citer :

- > Le coût résiduel des soins dans les spitex privés pourrait augmenter suite à un recours actuellement pendant devant le Tribunal fédéral
- > La reprise des coûts du matériel LiMA par les assureurs viendra en déduction du coût des soins dès le 1<sup>er</sup> juillet 2021
- > Les coûts de la « cybersanté » (ehealth) pourraient faire augmenter le coût des soins
- > Le projet fédéral de RPT II pourrait aboutir à la reprise du financement des prestations complémentaires par la Confédération
- > L'introduction à venir du financement uniforme des prestations ambulatoires et stationnaires (EFAS) remplacera le financement actuel des prestations de soins par un financement de toutes les prestations ambulatoire et stationnaires selon une clé fixe. Si la hauteur de la contribution cantonale dépendra du système de financement choisi au final par les Chambres fédérales, les conséquences financières seront conséquentes.
- >
- > ...

Les domaines concernés par le 1<sup>er</sup> paquet du DETTEC devraient par ailleurs connaître une évolution indépendamment des réformes qui pourraient les toucher par ailleurs. Là encore, cette évolution est extrêmement difficile à prévoir. En se basant sur les taux de progression retenus entre le budget 2021 et le plan financier pour les années 2022 et 2023, on peut toutefois extrapoler les tendances suivantes jusqu'en 2025 :

Domaine	Augmentation annuelle des charges
Accueil extrafamilial de jour	2.6 <sup>9</sup>
Aide et soins à domicile	7.3 <sup>9</sup>
Institutions spécialisées, socio-éducatives et familles d'accueil professionnelles	3,0 <sup>9</sup>
Personnes âgées en EMS	4.8 <sup>10</sup>
Prestations complémentaires	2,1 <sup>10</sup>
Retrocession de l'impôt sur les véhicules	1.9 <sup>9</sup>

Sur la base de ces taux de progression annuels, il est ainsi possible de projeter le résultat de l'équilibre financier en 2025 à partir du récapitulatif actuel présenté en fin de section précédente :

Domaine	Incidences financières pour l'Etat (en millions de francs)	Incidences financières pour les communes (en millions de francs)
Accueil extrafamilial de jour	- 7,04	+ 7,04
Aide et soins à domicile	-11,59	+11,59
Institutions spécialisées, socio-éducatives et familles d'accueil professionnelles	+ 95,66	- 95,66
Personnes âgées en EMS	+11,45	- 11,45
<b>Total 1<sup>er</sup> paquet</b>	<b>+88,48</b>	<b>-88,48</b>
Prestations complémentaires	-83,08	+83,08
Retrocession de l'impôt sur les véhicules	-2,37	+2,37
<b>Total compensation</b>	<b>-85,45</b>	<b>+85,45</b>
<b>Incidence nette pour l'Etat</b>	<b>3,03</b>	<b>-3,03</b>

Ainsi, toutes choses égales par ailleurs, le malus à charge de l'Etat pourrait augmenter d'environ 3 millions de francs d'ici à 2025. Face à ces incertitudes, inévitables pour un projet de l'ampleur du DETTEC, le Conseil d'Etat estime nécessaire de prévoir une réévaluation en profondeur de l'équilibre financier du 1<sup>er</sup> paquet du DETTEC après quelques années. Il s'agira d'examiner avec les

<sup>9</sup> Taux moyen de progression entre 2021 (budget) et 2023 (plan financier)

<sup>10</sup> Taux moyen de progression entre 2017 et 2019 (comptes)

représentant-e-s des communes si les hypothèses retenues pour calculer l'équilibre du 1<sup>er</sup> paquet se sont vérifiées, et si l'évolution endogène des domaines – donc hors réformes – a entraîné un déséquilibre majeur. Le Conseil d'Etat estime que cette évaluation devra être menée au plus tôt une fois que les effets de la réforme fédérale se seront pleinement déployés, soit dès 2025, lorsque seront connus les comptes 2024, première année au-delà de la période transitoire prévue pour la réforme fédérale.

## **1.6 Entrée en vigueur du 1<sup>er</sup> paquet du DETTEC**

Dans plusieurs domaines, la mise en œuvre du 1<sup>er</sup> paquet du DETTEC ne nécessitera pas de mesures complexes. C'est particulièrement le cas dans le domaine des institutions spécialisées, socio-éducatives et des familles d'accueil professionnelles, dans lequel le DETTEC ne modifie que le taux de financement entre l'Etat et les communes. Ce n'est toutefois pas le cas pour d'autres domaines, dont les personnes âgées en EMS, et surtout dans le domaine des structures d'accueil extrafamilial. Il faudra notamment que l'ACF puisse se doter de l'organisation et des ressources nécessaires pour assurer la répartition de la contribution employeurs et personne exerçant une activité lucrative indépendante et de la taxe sociale. Il semble donc nécessaire de prévoir une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2023. Le scénario d'une entrée en vigueur échelonnée n'a finalement pas été retenue, car trop complexe. Ce calendrier a pour conséquence de devoir à nouveau prolonger le régime transitoire de financement des prestations complémentaires (1.5.3 ci-dessus), jusqu'à l'entrée en vigueur du DETTEC et de la nouvelle répartition. Il ne semble en effet pas pertinent de revenir dès 2022 au financement original des prestations complémentaires (avant RPT), soit 75% à charge de l'Etat et 25% à charges des communes durant une seule année. Le Conseil d'Etat soumettra donc au Grand Conseil un acte dans ce sens au terme de la consultation sur le DETTEC, si les résultats de cette dernière permettent d'envisager une entrée en vigueur du DETTEC en 2023.

## **1.7 2<sup>ème</sup> paquet du DETTEC**

### **1.7.1 Principes**

La poursuite du désenchevêtrement après un premier paquet a été envisagée dès le début du projet. Il s'agissait notamment de tenir compte du fait que le DETTEC avait débuté alors que la révision générale de la loi du 9 septembre 2014 sur la scolarité obligatoire (loi scolaire, LS ; RSF 411.0.1) était en cours de finalisation, et qu'une remise en question de la répartition des tâches et du financement tout juste élaborée ne serait pas opportune. Plusieurs domaines ont par ailleurs été évoqués pour faire l'objet d'analyse, le CoPil estimant toutefois qu'un recensement précis des thèmes d'un second paquet serait prématuré avant l'aboutissement du 1<sup>er</sup> paquet. Au terme de ses travaux, le CoPil, à la demande des représentants de l'ACF, a toutefois estimé pertinent d'intégrer dans le message au Grand Conseil concernant le 1<sup>er</sup> paquet un recensement précis des domaines scolaires à traiter, ainsi qu'un calendrier pour le second paquet. Cette demande a été favorablement soutenue par le Directeur ICS, qui a été invité aux dernières rencontres du CoPil et a pu à cette occasion affirmer sa volonté d'avancer rapidement dans cette direction, plusieurs thématiques touchant à la répartition des tâches et du financement du domaine scolaire étant remises en question, notamment par le biais d'instruments parlementaires.

### **1.7.2 Premier inventaire des domaines du 2<sup>ème</sup> paquet**

Dans le cadre du deuxième paquet à venir, et sur la base du préavis de la DICS, le Conseil d'Etat envisage donc à ce stade soumettre à analyse les domaines suivants :

### ***Répartition des « frais scolaires communs » de la scolarité obligatoire***

La loi scolaire établit que les communes supportent tous les frais afférents au fonctionnement des écoles de la scolarité obligatoire (écoles primaires et du cycle d'orientation, soit années HarmoS 1 à 11), à l'exception des « frais scolaires communs » répartis à raison de 50% au communes et 50% au canton et listés aux articles 67 LS (écoles primaires) et 72 LS (cycle d'orientation). Il s'agit, pour l'essentiel, des frais de traitement du corps enseignant et du personnel socio-éducatif (y compris s'agissant du travail social en milieu scolaire), des frais des mesures liées à la prise de retraite de ces deux catégories de personnel avant l'âge limite, des indemnités de déplacement du corps enseignant et personnel socio-éducatif primaires itinérants, des frais des classes relais (frais de traitement et de fonctionnement), des frais en cas de scolarisation intercantonale, des frais relatifs à des enfants en lien avec le droit d'asile (pour l'école primaire), de rémunération de l'enseignement religieux (pour le cycle d'orientation).

Le Conseil d'Etat propose d'analyser cette répartition dans le détail, sachant en particulier que l'autorité d'engagement du corps enseignant et du personnel socio-éducatif est le canton.

Le Conseil d'Etat propose en outre d'inclure dans cette analyse d'autres frais liés au fonctionnement de l'école (art. 41 et 57 LS), tels que par exemple la santé des élèves, les échanges scolaires, les frais d'interprétariat, les frais de photocopies et imprimantes et les droits d'auteur. Pour d'autres frais encore (personnel administratif et technique, matériel informatique), cf. plus bas dans des points spécifiques.

### ***Répartition des frais des services de psychologie scolaire, logopédie scolaire et psychomotricité scolaire durant la scolarité obligatoire***

La loi scolaire stipule (art. 65) que les communes supportent les frais de logopédie, psychologie et psychomotricité, sous réserve d'éventuelles prestations fournies par des tierces personnes, et que le canton alloue aux communes une subvention de 50 % de leurs frais afférents à l'accomplissement normal des tâches définies par la loi.

### ***Répartition des frais en matière de pédagogie spécialisée***

La loi sur la pédagogie spécialisée prévoit que l'Etat et les communes prennent en charge le déficit d'exploitation des institutions de pédagogie spécialisée reconnues admis par l'Etat, à raison de 45% par l'Etat et 55% par les communes (art. 37 LPS, RSF 411.5.1). Il en est de même pour d'autres prestations telles que les mesures d'éducation précoce spécialisée, des mesures pédagogiques de logopédie et de psychomotricité, du financement de prestations fournies par d'autres cantons (art. 38-39 LPS), ainsi que des auxiliaires de vie en milieu scolaire (art. 32).

### ***Répartition des frais de traitement du personnel administratif et technique rattaché à la scolarité obligatoire***

Les secrétariats des directions des écoles primaires et du cycle d'orientation, de manière plus générale, le personnel administratif de ces écoles, mais aussi le personnel technique, sont engagés et financés par les communes (art. 57 LS).

Le Conseil d'Etat propose d'analyser cette répartition dans le détail, sachant en particulier que les secrétariats sont soumis aux instructions de la direction de l'école, qui, elle, est engagée et financée à 100% par le canton.

Le personnel chargé de la documentation et de l'administration des centres régionaux d'information et d'orientation scolaire et professionnelle est engagé et financé par les communes (art. 19 loi sur

l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière, RSF 413.1.1), alors que les frais de traitement des collaborateurs et collaboratrices du SOPFA, du centre d'orientation universitaire, du centre d'information et d'orientation pour les adultes, ainsi que des conseillers et conseillères en orientation des centres régionaux sont à la charge du canton (art. 18). Les indemnités de déplacement des conseillers et conseillères en orientation sont quant à elles financées par les communes.

Le Conseil d'Etat propose d'analyser cette répartition dans le détail, sachant en particulier que l'ensemble du personnel est hiérarchiquement subordonné au Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes (SOPFA), soit le canton.

### ***Répartition de frais de matériel informatique***

Le matériel informatique mis à disposition du personnel enseignant et des directions des écoles obligatoires, incluant l'internet, les licences et souvent le matériel individuel portable, est financé par les communes (art. 57 LS).

Le Conseil d'Etat propose d'analyser cette répartition dans le détail, sachant en particulier que l'autorité d'engagement du corps enseignant et des directions des écoles est le canton.

Le matériel informatique mis à disposition des élèves au sein des écoles obligatoires est financé par les communes (art. 57 LS). La motion 2019-GC-139 Perler Urs / Bürdel Daniel, acceptée par le Grand Conseil le 15 septembre 2020, demande que le canton finance l'équipement individuel des élèves du cycle d'orientation. La question 2020-CE-129 Schwaller-Merkle Esther / Julmy Markus demande quant à elle d'étendre ce principe de financement par le canton à l'école primaire. Le Conseil d'Etat entreprend les travaux donnant suite à l'acceptation de la motion ; ceux-ci auront une incidence directe sur les travaux DETTEC en cours.

Enfin, dans ce contexte, l'assistance technique et la formation du corps enseignant qui accompagne la mise à disposition de ces équipements, de même que les frais liés à la disponibilité du canton à des achats groupés de matériel, devront également être pris en compte.

### ***Répartition des frais de locaux et d'équipement de la scolarité obligatoire, y compris ceux de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes, ainsi que des services de psychologie scolaire, logopédie scolaire et psychomotricité scolaire***

Les communes supportent l'ensemble de ces frais, sous réserve des subventions prévues dans la loi relative aux subventions pour les constructions d'écoles enfantines, primaires et du cycle d'orientation (RSF 414.4) administrée par la DAEC.

### **1.7.3 Calendrier du 2<sup>ème</sup> paquet**

L'élaboration du 1<sup>er</sup> paquet du DETTEC a été particulièrement longue. Elle a en effet exigé la mise en place d'une méthodologie générale, ainsi que de très importants travaux de calcul des incidences financières dans certains domaines, en particulier celui des personnes âgées en EMS. Cette durée a été préjudiciable au projet, puisqu'elle a imposé une modification de la composition du CoPil lors du changement de législature communale, ainsi que lors du changement à la tête de la DIAF. D'importants travaux de mise à jour ont en outre été nécessaires pour rendre cohérent un paquet élaboré sur plusieurs années, et pour tenir compte de l'évolution exogène de certains domaines. Cela est particulièrement sensible dans le domaine des personnes âgées, où le DETTEC a dû tenir compte de l'élaboration de la réforme fédérale des PC, puis de celle de ses dispositions de mise en œuvre. Le Conseil d'Etat estime que le second paquet du DETTEC doit pouvoir s'appuyer sur cette première expérience pour aboutir à des résultats dans la première moitié de la législature communale en cours,

afin de permettre aux représentant-e-s des communes dans le processus de l'accompagner jusqu'à son terme parlementaire.

Le Conseil d'Etat constate par ailleurs que plusieurs autres thèmes ont d'ores et déjà été proposés par l'ACF à l'occasion de divers projets législatifs et par la Conférence des préfets. Il conviendra d'examiner le calendrier adapté pour les analyser, tout en s'efforçant de proposer des paquets cohérents dans des délais opportuns.

## **2 Commentaire des modifications proposées**

### **2.1 Loi sur les prestations médico-sociales (LPMS)**

#### ***En général***

La majorité des modifications proposées découle directement d'une nouvelle répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Ainsi, les nouvelles formulations sont en principe une conséquence directe et logique des nouvelles compétences des associations de communes au sens de l'article 11 LPMS (ci-après : l'association) liées au désenchevêtrement des tâches décrit dans le chapitre 1 du présent rapport. Quelques modifications annexes ont également été introduites.

Par ailleurs, eu égard à la terminologie du droit fédéral (art. 51 OAMal), le terme d'« organisation de soins et d'aide à domicile » (ci-après : OSAD) est utilisé dans le cadre du présent rapport pour désigner les fournisseurs et fournisseuses de prestations communément appelés « services d'aide et de soins à domicile » dans le canton de Fribourg.

#### ***Art. 6***

Actuellement, le Conseil d'Etat définit le catalogue des prestations d'aide. Cette tâche relevant désormais de la compétence des associations, l'alinéa 2 est modifié en conséquence.

#### ***Art. 7***

L'alinéa 1 est reformulé (précision rédactionnelle) et l'alinéa 2 abrogé en raison de l'abandon du subventionnement par l'Etat des OSAD mandatées ou exploitées par les associations. Cependant, l'Etat peut continuer à mandater des organisations de soins spécialisées intervenant dans tout le canton. On peut par exemple citer les soins aux personnes souffrant de maladies pulmonaires ou du diabète ou encore les interventions pour les personnes nécessitant des soins palliatifs (al. 3). En revanche, l'Etat ne confiera plus des mandats spécifiques à des organes faïtiers dans le domaine des soins et de l'aide à domicile, comme c'est actuellement encore le cas pour le mandat octroyé à l'association faïtière des OSAD s'agissant de la coordination et de la statistique. Par conséquent, la 2<sup>e</sup> phrase de l'alinéa 3 est abrogée. Toutefois, la compétence d'attribuer des mandats à l'association faïtière des EMS demeure (cf. art. 10 al. 6 AP-LPMS).

#### ***Art. 8***

Conformément à la jurisprudence du canton de Berne<sup>11</sup> et aux conventions signées par les différents assureurs avec les associations faïtières dans le domaine des soins et de l'aide à domicile, les soins ambulatoires dits « inhouse », prodigués dans des appartements avec services (souvent appelés appartements protégés) peuvent être assimilés à des prestations de soins à domicile et sont dès lors

---

<sup>11</sup> Urteil des Schiedsgerichts in Sozialversicherungsstreitigkeiten des Kantons Bern 200 14903 vom 20. November 2015

financés comme tels. Il n'y a donc plus lieu de maintenir une règle particulière pour des appartements exploités par un même support juridique que celui d'un EMS.

L'abrogation de l'alinéa 3 devenu obsolète n'est pas en lien avec les travaux DETTEC.

#### **Art. 10**

Le Conseil d'Etat peut attribuer des mandats spécifiques à l'organe faitier des EMS (al. 6 ; cf. commentaire de l'art 7 al. 3 AP-LPMS).

#### **Art. 12**

Le règlement du financement résiduel des soins conformément à l'article 25a al. 5 LAMal des OSAD et des infirmiers et infirmières étant nouvellement de la compétence des associations (cf. commentaire de l'art. 15 al. 1<sup>bis</sup> AP-LPMS), ces dernières sont également amenées à informer les prestataires intervenant sur leur territoire à propos de ce régime, en particulier sur les modalités de facturation (al. 1 let. c). Actuellement, le Conseil d'Etat a fixé le tarif de l'aide à domicile. Le nouvel alinéa 1 let. e<sup>bis</sup> précise que cette tâche relève désormais de la compétence des associations. Enfin, dans la mesure où l'Etat ne subventionne plus les OSAD exploitées ou mandatées par les associations, la fixation de la dotation est de la seule compétence de ces dernières (let. g).

#### **Art. 14**

En vue d'améliorer la cohérence de la loi, l'alinéa 3 est abrogé et son contenu repris à l'article 15 al. 1<sup>er</sup> AP-LPMS.

#### **Art. 15**

L'alinéa 1<sup>bis</sup>, 1<sup>e</sup> phrase, à lire en lien l'article 1 al. 2 AP-loi d'application de la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins, confirme la compétence, voire l'obligation des associations de régler le financement résiduel des soins à domicile applicable aux patients et patientes domiciliés sur leur territoire et pris en charge par un fournisseur ou une fournisseuse de soins admise à pratiquer à la charge de l'assurance-maladie obligatoire dans le canton de Fribourg. A cette fin, l'association peut notamment fixer les coûts résiduels des soins pour chaque catégorie de fournisseurs et fournisseuses de soins, à savoir les OSAD mandatées ou exploitées par l'association, les OSAD privées, ainsi que les infirmiers et infirmières indépendants. Elle reste toutefois libre de régler le financement résiduel d'une autre manière, en particulier pour les OSAD mandatées ou exploitées. Dans ce contexte, l'association est également amenée à gérer les négociations avec les associations de fournisseurs et fournisseuses de soins concernées et les éventuels recours contre la fixation des coûts résiduel des soins. Enfin, elle fixe les modalités de facturation des coûts résiduels de soins et effectue les contrôles des factures.

A noter que les patients et patientes sont libres de faire appel à tous les fournisseurs et fournisseuses de soins admis à pratiquer à la charge de l'assurance-maladie obligatoire dans le canton, mais également ceux installés hors canton. Ainsi, l'association doit également prendre en charge le coût résiduel des soins prodiguées hors canton à des personnes domiciliées sur son territoire (par exemple lors d'un séjour temporaire), et ce conformément aux règles applicables au fournisseur ou à la fournisseuse de soins hors canton (art. 25a al. 5, 4<sup>e</sup> phr. LAMal).

Actuellement, les coûts de l'aide fournie à domicile par les OSAD mandatées ou exploitées par les associations sont pris en charge par ces dernières, l'Etat allouant une subvention de 30% des frais du personnel exécutant cette prestation (art. 16 LPMS). Dans la mesure où l'article 16 LPMS est abrogé suivant la logique de la nouvelle répartition des tâches entre l'Etat et les communes, il convient de

préciser que ces coûts sont désormais pris en charge par les seules associations (al. 1<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> phr.), sous réserve de la participation des bénéficiaires conformément au tarif fixé par les associations en application de l'article 12 al. 1 let. e<sup>bis</sup> AP-LPMS).

L'alinéa 1<sup>er</sup> reprend le contenu de l'ancien article 14 al. 3 LPMS, qui est abrogé.

Il appartiendra dorénavant aux associations de déterminer la manière dont elles prendront en charge les frais de formation pour les OASD exploitées ou mandatées (al. 2).

L'alinéa 4 précise que ce sont les communes qui sont en charge du financement des subventions relatives aux frais d'accompagnement dans les EMS.

L'alinéa 5 n'appelle pas de commentaire particulier.

#### ***Art. 16***

L'abrogation de cette disposition n'appelle pas de commentaire particulier.

#### ***Art. 17***

Les forfaits pour les accueils non résidentiels dans les EMS reconnus ne sont pas destinés à financer le coût des soins, régi par la loi d'application de la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins. Ces forfaits couvrent les frais d'accompagnement qui sont nouvellement mis à la charge des communes. Les modalités de calcul de ces forfaits demeurent toutefois de la compétence du Conseil d'Etat (al. 1 et 3).

La formulation de l'article 17 AP-LPMS a en outre été précisée, l'ancien article faisant référence aux accueils non résidentiels dans les EMS, en omettant de préciser que les séjours de courte durée n'excédant pas les 15 jours y étaient assimilés (al. 2).

#### ***Art. 18***

Conformément à l'article 18 al. 1 LPMS, les frais d'investissements des EMS exploités ou mandatés par une association sont à la charge de l'association à laquelle appartient la commune de domicile de la personne bénéficiaire de prestations. Concernant les frais d'investissement des EMS qui sont mandatés par l'Etat, la loi ne précise pas qui les assume. Se fondant sur le principe général de financement prévu à l'article 15 al. 6 LPMS selon lequel ce sont les communes, et non l'Etat, qui assument les coûts d'investissement imputables à une prestation fournie en EMS à une personne domiciliée dans le canton, l'article 18 al. 2<sup>bis</sup> AP-LPMS précise dès lors que les frais d'investissement des EMS mandatés par l'Etat sont à la charge de l'ensemble des communes, au prorata de leur population dite légale, sur la base des derniers chiffres arrêtés par le Conseil d'Etat.

#### ***Art. 20***

Cette disposition n'appelle pas de commentaire particulier.

#### ***Art. 26***

Cet article est abrogé, car il fait référence au calcul des frais financiers pour l'année 2017.

## **2.2 Loi d'application de la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins**

### ***Art. 1***

Cette disposition est complètement remaniée afin de fixer de manière précise la répartition des compétences entre l'Etat et les communes. L'Etat conserve la compétence pour régler le financement résiduel des soins fournis dans les EMS et par certaines OSAD spécialisées (cf. commentaire de l'art. 7 AP-LPMS). En revanche, s'agissant des autres fournisseurs et fournisseuses de soins ambulatoires (OSAD, infirmiers et infirmières indépendants), cette compétence revient nouvellement aux associations. A cette fin, ces dernières seront en principe amenées à fixer les coûts des soins de manière identique ou différenciée pour chaque catégorie de fournisseurs et fournisseuses de soins. Cependant, elles peuvent également choisir une autre façon de régler le financement résiduel, par exemple via une subvention globale des OSAD exploitées ou mandatées incluant des coûts liés à des prestations spécifiques comme l'obligation de prise en charge, les interventions en urgence la nuit et le weekend, etc. A noter encore que le terme « ambulatoire », utilisé ici par souci de cohérence terminologique avec la LAMal, est synonyme à celui de « à domicile » utilisé dans la LPMS.

### ***Art. 2***

Les modifications de la première partie de l'alinéa 1 sont de nature purement rédactionnelle (abréviation du terme établissement médico-social et suppression de la répétition du terme « soins »).

Concernant la dernière partie de l'alinéa, l'abrogation de la référence à la contribution des assureurs-maladie « fixée pour chaque niveau de soins » permet au Conseil d'Etat d'adapter la contribution des personnes résidant en EMS aux coûts des soins, notamment en fixant une même contribution pour plusieurs niveaux de soins, à l'instar de ce qui se pratique déjà dans différents cantons. Cette modification n'est pas en lien avec les travaux DETTEC.

La modification de l'aliéna 2 n'appelle pas de commentaire particulier.

### ***Art. 3***

Actuellement, aucune participation aux coûts des soins n'est demandée aux patients et patientes pris en charge par une OSAD mandatée ou exploitée, ni par ailleurs aux patients et patientes pris en charge par les infirmiers et infirmières indépendants, conformément aux articles 3 al. 1 et 4 de la loi d'application de la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins. En revanche, l'article 3 al. 2 de cette loi prévoit que les patients et patientes des OSAD privées participent aux coûts résiduels à raison de 20%. Cette disposition n'est manifestement pas neutre sur le plan de la concurrence et viole dès lors la liberté économique ainsi que l'égalité de traitement, raison pour laquelle le Conseil d'Etat a décidé de s'en écarter, conformément à l'article 10 al. 4 du code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA). Ainsi, l'Etat prend en charge le total des coûts résiduels des OSAD privées depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2016 déjà, aucune participation n'étant donc facturée à leurs patients et patientes. Il convient d'adapter la loi en conséquence, en précisant à l'alinéa 1 que les patients et patientes ne participent pas aux coûts des soins fournis par les OSAD, et ce indépendamment de leur statut public ou privé. Cet aspect de la modification de l'article 3 n'est pas en lien avec les travaux DETTEC.

Pour le surplus, les modifications des alinéas 1 et 2 n'appellent pas de commentaire particulier. A noter toutefois que la dénomination de « service d'aide et de soins à domicile » est remplacée par « organisation de soins et d'aide à domicile », par souci d'harmonisation avec la terminologie du droit fédéral (art. 51 OAMal).

#### **Art. 4**

L'alinéa 1 maintient le principe que les patients et patientes pris en charge par les infirmiers et infirmières indépendants ne participent pas aux coûts résiduels des soins.

Pour le surplus, les modifications de cet article n'appellent pas de commentaire particulier.

#### **Art. 5**

Les modifications de l'alinéa 1 sont de nature purement rédactionnelle.

La dernière partie de la première phrase de l'alinéa 2 fait référence à l'article 25a al. 5, 5<sup>e</sup> phr. et suivantes de la LAMal, introduites par la révision adoptée le 29 septembre 2017 et entrée en vigueur le 1<sup>e</sup> janvier 2019. La seconde phrase reprend les termes de l'ancien alinéa 3 (réserve en faveur des conventions intercantionales).

L'alinéa 3 rappelle l'article 25a al. 5, 4<sup>e</sup> phr. LAMal, introduite par la révision de la LAMal précitée.

#### **Art. 10**

La modification de l'article 10 AP-LPMS est de nature purement rédactionnelle.

### **2.3 Loi sur la santé (LSan)**

#### **Art. 99**

La dénomination de « services de soins à domicile » (al. 2 let. c) est remplacée par « organisations de soins et d'aide à domicile », par souci d'harmonisation avec la terminologie du droit fédéral (art. 51 OAMal).

### **2.4 Loi sur l'indemnité forfaitaire (LIF)**

Dans la logique des changements proposés dans l'aide et les soins à domicile, il y a lieu de donner l'ensemble des compétences concernant l'indemnité forfaitaire aux associations. Ce faisant, les tâches effectuées actuellement par l'Etat sont supprimées et les articles 2, 3, 5 et 6 modifiés en conséquence. Ces modifications n'appellent pas de commentaire particulier. Les coûts étant déjà entièrement à charge des communes, cela n'implique aucune incidence financière sur la répartition entre l'Etat et les communes.

### **2.5 Loi sur les institutions spécialisées et les familles d'accueil professionnelles (LIFAP)**

#### **Art. 9**

Conformément à la lettre a de l'alinéa 1, la subvention des pouvoirs publics à charge des institutions relevant de la pédagogie spécialisée continue à être partiellement prise en charge par les communes (55%). Pour les autres institutions spécialisées et socio-éducatives, l'Etat assume cette subvention à 100% (let. b).

#### **Art. 27**

Les familles d'accueil professionnelles suivent la logique des institutions socio-éducatives en ce qui concerne la répartition de la subvention.

## **2.6 Loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE)**

### ***Art. 6a***

Conformément aux discussions menées avec l'Association des Communes Fribourgeoises (ci-après : ACF), la répartition du soutien financier des employeurs et des personnes exerçant une activité lucrative indépendante et du fonds réforme fiscale permettant la baisse des tarifs pour les parents et le développement de modèles de prise en charge innovants (art. 10 AP-LStE et art. 5 al. 1 let. e AP-loi sur la mise en œuvre de la réforme fiscale), auparavant effectuée par l'Etat, sera du ressort d'une association de droit privé instituée par l'article 6a AP-LStE (al. 1). Concrètement, cette tâche sera assumée par l'ACF, qui figure ainsi expressément dans cette disposition. L'avant-projet laisse une autonomie organisationnelle à l'ACF pour les modalités de la mise en œuvre (al. 2 et 3). En revanche, l'ACF garantit le principe de traçabilité et impose l'affectation des montants conformément à la loi (al. 2).

Cette modification doit être compatible avec les mesures fédérales visant à baisser les tarifs. La loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants a mis en place des aides à l'augmentation des subventions qui sont versées dans le but de réduire les frais de garde à la charge des parents (art. 3a). Pour en bénéficier, les cantons doivent en faire la demande et démontrer que ces subventions augmenteront dans l'ensemble sur leur territoire, toutes les communes devant être prises en compte, et que cette augmentation est assurée pour une durée de 6 ans au moins, ce qui est le cas avec le montant annuel versé par la taxe sociale. A Fribourg, cette demande a été déposée en juillet 2020. L'année civile 2020 servira ainsi d'année de référence, ce qui signifie que l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) calculera l'aide fédérale sur la base de l'augmentation des subventions réalisées à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021. Concrètement, l'aide fédérale sera calculée en comparant la somme des subventions à l'accueil extrafamilial pour enfants versée en 2020 à celle versée en 2021, 2022 et 2023. Dans le cadre de cette demande d'aides fédérales, un sondage annuel devra être mené auprès de toutes les communes fribourgeoises au moins jusqu'en 2024, ceci afin de transmettre à l'OFAS les montants des subventions effectivement versés au courant de l'année précédente. Vu le passage de la tâche de subventionnement et des fonds à l'ACF, cette dernière devra reprendre l'établissement et la structuration des informations demandées par la Confédération pour l'octroi de ces aides.

### ***Art. 9***

L'article 9 LStE est abrogé puisqu'il dispose du soutien financier de l'Etat qui va disparaître.

### ***Art. 9a***

L'article 9a AP-LStE règle le subventionnement communal et remplace l'actuel article 11 LStE.

L'alinéa 1 prévoit que le soutien financier des communes est obligatoire pour les structures permettant la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale qui répondent aux besoins de prise en charge des parents tels que prévus à l'article 6 LStE. Le soutien financier des communes est recommandé pour les structures à temps d'ouverture restreint comme les écoles maternelles ou les ateliers d'éveil favorisant le développement harmonieux de l'enfant.

L'alinéa 2 reprend la définition contenue auparavant à l'article 9 al. 2 LStE, en y ajoutant les accueils extrascolaires qui n'avaient pas été inclus à l'article 9 al. 2 LStE pour des raisons systématiques, ces structures étant subventionnées uniquement par les communes (art. 6 et 11 LStE) alors que l'article 9 LStE traitait du soutien de l'Etat.

L'alinéa 3 reprend le système des barèmes de tarifs dégressifs contenu jusqu'à lors à l'article 11 al. 1 LStE. Ce système concrétise le mandat constitutionnel qui requiert que les prestations d'accueil des enfants doivent être financièrement accessibles à tous. Cette façon de faire, qui assure que les tarifs dépendent de la capacité économique des parents et permet de baisser le coût à la charge de ces derniers, est ainsi maintenue.

### ***Article 10***

La modification de l'alinéa 1 n'appelle pas de commentaire particulier.

Il relèvera désormais de la compétence de l'ACF de procéder à la répartition, auprès des structures, du soutien versé par les employeurs et les personnes exerçant une activité lucrative indépendante (al. 3) ainsi que de désigner une commission consultative réunissant des personnes représentant les communes, les employeurs et l'Etat (al. 4). Il est entendu que le soutien financier des employeurs et des personnes exerçant une activité lucrative indépendante doit s'inscrire en déduction des coûts supportés par les parents et non de la prise en charge communale. L'ACF se basera sur les heures de prise en charge transmises par les structures permettant la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale. Actuellement, la répartition entre les structures se monte à 50 centimes par heure de garde pour chaque enfant en âge préscolaire et fréquentant la 1-2 HarmoS.

### ***Article 10a***

La tâche de l'Etat de procéder à la répartition, entre les structures, du soutien financier du fonds « réforme fiscale » pour la baisse des tarifs des places d'accueil extrafamilial préscolaire (art. 10a al. 1 let. b LStE, art. 8b al. 3 let. c RStE) passe aux communes par l'intermédiaire de l'ACF (cf. art. 6a al. 1 AP-LStE). Pour ce faire, l'ACF se basera sur les heures de prises en charge transmises par les structures préscolaires permettant la conciliation de la vie professionnelle et familiale. Ce montant s'élève à 60 centimes par heure de garde pour chaque enfant en âge préscolaire. L'article 10a al. 1 let. b LStE est ainsi abrogé. Il en va de même pour la lettre c relative aux projets innovants comme p. ex. les prestations de garde à domicile en urgence « Chaperon rouge ».

A relever que le canton continuera à financer la création de nouvelles places d'accueil extrafamilial jusqu'à épuisement des 5 millions affectés au fonds cantonal par la taxe sociale (al. 1).

### ***Article 11***

Le subventionnement communal étant nouvellement réglé à l'article 9a AP-LStE, l'article 11 LStE est abrogé.

### ***Article 12***

L'article 12 al. 1 AP-LStE est adapté dans le sens où le soutien de l'Etat disparaît. Les conditions d'octroi continuent à s'appliquer au soutien financier des employeurs et des personnes exerçant une activité lucrative indépendante ainsi qu'au soutien découlant de la réforme fiscale.

La notion de « financièrement accessible » énoncée à l'article 12 al 2 LStE, est concrétisée jusqu'à présent par une grille de référence cantonale. Cet outil a permis aux communes et aux parents de comparer le prix effectif payé pour la place en crèche selon un revenu déterminé et le prix de référence tel qu'il a été établi sur la base d'une consultation large des différentes structures et autres partenaires impliqués.

Selon l'article 12 al. 2 AP-LStE, il appartiendra aux communes de déterminer un prix minimal et de garantir l'accessibilité financière des structures familiales de jour aux parents. A cette fin, elles peuvent notamment établir ou reprendre la grille de référence, par exemple par le biais de l'ACF.

### ***Article 14 et 15***

Les communes reprennent également à leur charge le soutien à la formation du personnel éducatif assuré jusqu'à présent par l'Etat. Les communes peuvent ainsi participer aux frais d'écolage de la formation de base (art. 14 al. 1 AP-LStE) et aux frais de perfectionnement du personnel éducatif des structures d'accueil (art. 15 al. 1 AP-LStE). Cela concerne également la formation d'« intervenant-e en accueil extrascolaire » dispensée par la HETS-FR. À noter que certaines formations continueront à être exigées dans le cadre de l'autorisation d'accueil délivrée et de la surveillance effectuée par le Service de l'enfance et de la jeunesse (art. 7 al 3 LStE). Il est dès lors recommandé aux communes d'entrer en matière sur un soutien pour ces formations afin de soutenir et participer au maintien de la qualité de la prestation dans les structures d'accueil extrafamilial de jour.

En matière de formation continue, l'expérience acquise depuis 1995 montre que les offres collectives de formation doivent être privilégiées en raison de coûts moindres et d'une gestion administrative facilitée. Les formations collectives continuent ainsi à être favorisées (art. 15 al. 1 2<sup>e</sup> phr. AP-LStE).

L'abrogation de l'article 14 al. 1 let. a et b et al. 2 ainsi que de l'article 15 al. 2 découle du transfert de la tâche aux communes et n'appelle pas de commentaire particulier.

### ***Article 19a***

En sus du subventionnement actuel des communes permettant des tarifs dégressifs, celles-ci devront reprendre ce qui est aujourd'hui financé par l'Etat, à savoir 85 centimes par heure de garde (al. 1). Ainsi, dès l'entrée en vigueur de la loi, les communes paieront 85 centimes par heure de garde en sus de leur contribution pour chaque enfant en âge préscolaire et fréquentant la 1-2 HarMoS, ce, à titre de reprise de la contribution de l'Etat. Afin d'assurer la pérennité de ce soutien, les communes paieront ces 85 centimes également pour les structures dont la subvention débute après l'entrée en vigueur de la loi. Il s'agit en effet de garantir la diminution de la charge des parents sur le prix journalier d'accueil.

Par conséquent, les communes augmentent leur subvention de 85 centimes par heure. Cette subvention vient s'ajouter à la subvention communale actuelle, ainsi qu'à la participation provenant des employeurs et des personnes exerçant une activité lucrative indépendante et à celle découlant du fonds réforme fiscale (ces deux dernières étant gérées par l'ACF), pour faire baisser le tarif payé par les parents.

Par ailleurs, l'Etat transfère à l'ACF le fonds des employeurs et le fonds « réforme fiscale » pour ce qui a trait à la baisse des tarifs des places d'accueil extrafamilial et aux modèles de prise en charge innovants (cf. art. 6a AP-LStE).

## **2.7 Loi sur la mise en œuvre de la réforme fiscale**

### ***Art. 3 et 5***

Le fonds actuel « réforme fiscale » (art. 10a LStE) étant divisé en une partie qui continue à être gérée par le canton (art. 10a al. 1 LStE), et en une partie qui doit être transférée à un fonds géré par l'ACF pour contribuer aux baisses des tarifs des places d'accueil extrafamilial et au développement de modèles de prise en charge innovants, il convient d'adapter les articles 3 et 5 de la loi sur réforme fiscale en conséquence.

## **2.8 Loi sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité**

### ***Art. 14 et 15***

Les modifications apportées aux articles 14 et 15, qui concrétisent le mécanisme d'équilibrage financier du 1<sup>er</sup> paquet du DETTEC n'appellent pas de remarque particulière. L'article 22, qui confie provisoirement au seul l'Etat le financement de la contribution jusqu'au 31 décembre 2021 demeure ici inchangé. Afin d'éviter deux modifications successives du financement des prestations complémentaires (retour au financement par les communes de 25% des prestations complémentaires en 2022, puis application du DETTEC dès 2023), le Conseil d'Etat proposera dans un acte ad hoc la prolongation de ce régime transitoire, sous réserve que les résultats de la consultation sur le présent avant-projet confirment la perspective d'une entrée en vigueur du 1<sup>er</sup> paquet du DETTEC au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

## **2.9 Loi sur l'imposition des véhicules automobiles et des remorques (LIVAR)**

### ***Art. 2***

La modification de l'article 2 de la LIVAR concrétise le mécanisme d'équilibrage financier exposé ci-dessus (1.5.3 ci-dessus), en réduisant à 18% la rétrocession aux communes des impôts sur les véhicules à moteur et les remorques. Les autres dispositions relatives à cette rétrocession, dont la quote-part aux frais de perception facturée aux communes, ne sont pas modifiées. A noter que cette modification porte sur la nouvelle loi, adoptée par le Grand Conseil le 11 février 2021, qui succède à la LIVA du 14 décembre 1967 et qui doit entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022.

## **3 Incidences de l'avant-projet de loi**

### **3.1 Incidences en matière de finances et de personnel**

Il est renvoyé pour le détail au chapitre ci-dessus consacré à l'équilibre financier du 1<sup>er</sup> paquet du DETTEC (1.5 ci-dessus). Comme cela était convenu dès l'origine du projet, le DETTEC vise une neutralité des charges pour l'Etat et les communes. En l'occurrence, après équilibrage, le présent avant-projet devrait entraîner des charges supplémentaires pour l'Etat d'environ 340'000.- par année. Comme indiqué ci-dessus (1.4.6), la modification du financement de l'accompagnement pour les personnes âgées en EMS, combinée à l'entrée en vigueur de la réforme fédérale des prestations complémentaires, pourrait entraîner une modification dans les montants assumés par les bénéficiaires des prestations et, partant des montants pris en charge par les collectivités publiques, donc l'Etat.

S'agissant des incidences en personnel, et comme relevé ci-dessus, elles ont globalement été prises en compte dans l'équilibrage financier. Il convient toutefois de remarquer que les ressources étatiques actuellement chargées des tâches transférées aux communes dans le cadre de ce 1<sup>er</sup> paquet (dans le domaine des structures d'accueil extrafamilial de jour et l'aide et les soins à domicile), estimées à 0,75 EPT, seront chargées de nouvelles tâches au sein des services concernés, et que le DETTEC ne devrait donc pas entraîner de réduction de personnel.

### **3.2 Incidences sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes**

Par nature, le présent avant-projet a une incidence majeure sur la répartition des tâches et du financement entre l'Etat et les communes. Il vise ainsi à une répartition plus cohérente des différentes tâches publiques dans les domaines concernés, ainsi qu'une meilleure adéquation entre les autorités compétentes pour prendre des décisions et celles chargées de financement de leurs incidences.

### **3.3 Référendum financier**

Les dispositions de référence en matière de référendum financier figurent aux articles 45 et 46 de la Constitution cantonale. Il est prévu que les actes du Grand Conseil qui entraînent une dépense nette nouvelle supérieure à 1 % du total des dépenses des derniers comptes arrêtés (soit 38'708'522 francs sur la base des comptes 2020) soient soumis au référendum obligatoire, et que les actes qui entraînent une dépense nette nouvelle supérieure à ¼ % du total des dépenses des derniers comptes arrêtés (soit 9'677'130 francs sur la base des comptes 2020) soient soumis au référendum facultatif.

La notion de dépense nouvelle est définie dans la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE). Il y est notamment précisé à l'art. 23 let. c qu'une dépense est considérée comme nouvelle lorsqu'elle permet de remplir une tâche publique de façon nouvelle qui entraîne un supplément de frais important pour l'Etat. La notion de dépense nette est quant à elle calculée dans la pratique en déduisant des dépenses brutes les contributions spécifiques reçues de tiers pour le financement des tâches en question. Peuvent être considérés comme des tiers la Confédération, d'autres cantons, des communes ou des privés.

La LFE précise en outre à son article 25 que les dépenses soumises au référendum financier peuvent être uniques ou périodiques. Dans la pratique sont considérées comme uniques les dépenses liées à un projet particulier réalisé sur une durée déterminée et comme périodiques les dépenses entrant dans l'activité courante de l'Etat et qui sont appelées à être reconduites d'année en année. Pour les dépenses périodiques, le montant déterminant à considérer dans les réflexions relatives à la soumission au référendum financier correspond au total des dépenses estimées pour les cinq premières années d'application de l'acte concerné.

Dans le cadre du présent avant-projet, comme cela a été indiqué à la section 1.5.2, l'Etat est appelé à assumer des charges supplémentaires importantes dans le domaine des personnes en situation de handicap (+ 83,18 millions de francs par année) et dans celui des personnes âgées en EMS (+ 9,23 millions de francs par année). Ces montants sont à considérer comme des dépenses nettes nouvelles pour l'Etat, dans la mesure où le mécanisme d'équilibrage financier repose sur des mesures compensatoires (adaptation du financement des PC AVS/AI et de la clé de répartition de l'impôt sur les véhicules à moteur) qui ne sont pas directement liées aux tâches concernées. Ils s'apparentent en outre à des dépenses périodiques, appelées à se renouveler d'année en année.

Compte tenu de ce qui précède, et nonobstant le fait que l'Etat bénéficiera d'allègement en matière d'accueil extrafamilial de jour (- 6,23 million de francs par année) et d'aide et soins à domicile (- 8,49 millions de francs), le premier paquet du DETTEC est soumis au référendum financier obligatoire. Cette conclusion n'est pas remise en cause par le mécanisme d'équilibrage financier présenté dans le cadre de la section 1.5.3. Les mesures compensatoires prévues n'ont en effet pas de lien direct avec les domaines de tâches donnant lieu à des charges supplémentaires pour l'Etat et ne peuvent donc pas être déduites dans le calcul des dépenses nettes nouvelles périodiques de ce dernier.

### **3.4 Conformité au droit supérieur**

Le présent avant-projet est conforme au droit supérieur. Il vise notamment à confirmer l'autonomie communale garantie par les constitutions fédérale et cantonale. Il est en outre conforme à la Charte européenne de l'autonomie locale, à laquelle la Suisse a adhéré en 2005.

### **3.5 Conformité au développement durable**

En proposant une répartition des tâches plus cohérente et une meilleure adéquation entre décideurs et payeurs, le présent avant-projet contribue à mettre en place des institutions plus efficaces (objectif 16 de l'Agenda 2030). L'avant-projet est donc globalement conforme au développement durable. S'agissant de chacun des domaines concernés, il convient de constater que le bilan devrait être neutre, les impératifs du développement durable s'imposant tant à l'Etat (art. 3 al. 1 de la Constitution cantonale) qu'aux communes (art. 130 al. 2 Cst.). Le résultat sera toutefois à évaluer sur la base des décisions des communes dans les domaines où leur autonomie est renforcée par le présent avant-projet.

---