

**Réponse à la question n° 118
de M. Laurent Woeffray (PS)
relative au premier paquet du désenchevêtrement des tâches
entre l'Etat et les communes (DETTEC)**

Résumé de la question

Vor kurzem hat der Staatsrat dem Grossen Rat den Gesetzesentwurf zum ersten Paket betreffend die Aufgabenentflechtung zwischen dem Staat und den Gemeinden (DETTEC) überwiesen. Dieser Entwurf befindet sich nun in der zuständigen Kommission. Da vom Grossrat keine grossen Aenderungen vorgenommen werden können, ohne das ganze Paket aus dem Gleichgewicht zu bringen, ist der Inhalt der verabschiedeten Vorlage – abgesehen von grossen Überraschungen – bereits heute mehr oder weniger bekannt. Gemäss Botschaft des Staatsrats ist mit einem Inkrafttreten auf den 1. Januar 2024 zu rechnen.

Le premier paquet DETTEC comprend un désenchevêtrement des tâches dans les domaines des structures d'accueil extrafamilial, l'aide et les soins à domicile, les institutions spécialisées et socioéducatives des familles d'accueil professionnel et personnes âgées en EMS. Si les communes peuvent s'attendre à une diminution des dépenses dans certains domaines, elles devront également supporter des coûts supplémentaires, par exemple en raison du transfert du financement des prestations complémentaires aux communes. Le Conseil d'Etat prévoit que ce désenchevêtrement n'entraînera pas d'augmentation significative des coûts, ni pour le Canton, ni pour les communes dans leur ensemble. Dans son rapport, le Conseil d'Etat remarque toutefois que l'équilibre visé devrait connaître des fluctuations au fil du temps. Dans ce contexte, je remercie le Conseil communal de répondre aux questions suivantes:

1. L'équilibre financier visé par le premier paquet DETTEC ressemblera-t-il à un jeu à somme nulle pour la Ville de Fribourg lors de son entrée en vigueur?
2. Sinon, à quelle dépense supplémentaire ou moindre le Conseil communal s'attend-il?
3. A quelles conséquences financières, à moyen et à long termes, le Conseil communal s'attend-il en raison des fluctuations de l'équilibre dans les différents domaines?
4. Pourquoi le DETTEC n'a-t-il pas été mentionné au chapitre 2.3 "Synthèse des modifications législatives et/ou financières" du plan financier 2023-2027?

Première réponse partielle

Le Conseil communal a déjà donné une réponse partielle lors de la séance du 20 décembre 2022 :

Il faudra attendre les débats du Grand Conseil pour répondre à la quatrième question. Nous pourrions alors inscrire ce risque au plan financier et, évidemment, au préalable faire les analyses tant sous l'aspect du contenu que de celui des finances. Cela concerne au moins deux directions. Nous y répondrons donc ultérieurement. A noter que le but d'un paquet de désenchevêtrement est en effet d'arriver à un jeu à somme nulle, mais pour l'ensemble des communes. C'est tout à fait pertinent de demander ce qu'il en sera de la situation d'une seule commune dans ce paquet, particulièrement la nôtre. Le souci le plus grand est l'évolution du paquet dans le temps. Normalement, il y a des mesures correctrices ou des réévaluations des clefs de répartition à certaines périodes régulières (trois, cinq ans). Ce que je vous propose, c'est d'étudier à fond l'ensemble du paquet du Grand Conseil et de revenir vers vous avec une réponse bien fondée et qui servira d'ailleurs aussi les Services communaux.

Complément de réponse

Le désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les Communes (DETTEC) est un sujet qui est en travaux depuis plus de 10 ans dans le Canton de Fribourg mais en réflexion depuis les années 1990. Les objectifs sont les suivants :

- Octroi de chaque tâche au niveau (Etat ou Communes) 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.

Ainsi des tâches et des charges peuvent être transférées de l'Etat aux Communes et inversement. Tout l'enjeu réside dans l'équilibre des transferts entre les nouvelles charges de l'Etat et celles des Communes pour chaque paquet présenté.

Le premier paquet proposé au Grand Conseil lors de sa session de février 2023 comporte les volets suivants :

- Institutions spécialisées, socio-éducatives et familles d'accueil professionnelles ;
- Structures d'accueil extrafamilial de jour ;
- Aide et soins à domicile ;
- Personnes âgées en EMS.

Le présent document établit un résumé du DETTEC et de ses impact en incluant une estimation pour la Ville de Fribourg. Les sources sont principalement le Message 2013-DIAF-50, la présentation « DETTEC, effet sur les membres de l'AFISA » de M. Jacques Pollet, directeur général du RSS, et sur des avis d'experts du service EECS de la Ville.

1. Institutions spécialisées, socio-éducatives et familles d'accueil professionnelles

Ce domaine est avant tout de compétence cantonale et représente aujourd'hui l'un des principaux flux financiers entre l'Etat et les Communes. La répartition des charges ne respectant pas le principe d'équivalence fiscale « Qui commande paie », ce domaine était prédestiné au désenchevêtrement.

<u>Répartition des charges</u>	<u>Etat</u>	<u>Communes</u>
Aujourd'hui	45%	55%
Proposition	100%	0%
Impact total	CHF +83.2 mio	CHF -83.2 moi
Remarque particulière	-	
Risques	-	

Impact estimé pour la Ville de Fribourg (en fonction de la population légale, 11.7%) : CHF -9,7 mio, évolution annuelle 3.0%.

2. Structures d'accueil extrafamilial de jour

Cette compétence est avant tout communale et le DETTEC donne ainsi plus de marge de manœuvre aux Communes. Le transfert fait sens même si l'Etat conserve ses tâches en matière d'autorisation et de surveillance des structures d'accueil extrafamilial au sens de l'ordonnance fédérale. Il continuera à octroyer les montants pour le soutien à la création de nouvelles places d'accueil jusqu'à épuisement des CHF 5 mio affectés au fonds cantonal par la taxe sociale.

Ce domaine pose la problématique de la répartition de la contribution des employeurs et employeuses et des personnes exerçant une activité lucrative indépendante (CHF 3.4 mio en 2020), de la taxe sociale (CHF 3.75 mio en 2021, année hors COVID) et le secteur des Modèles innovants (CHF 230'000), tous issus de la réforme fiscale. La question est alors de savoir qui à l'avenir répartira le versement de ces montants entre les Communes. Proposition est faite de désigner l'Association des Communes Fribourgeoises (ACF) pour cette tâche.

Il faut noter enfin que la mobilité des parents s'est accrue. Ce fait pose la question du soutien aux parents bénéficiant de places d'accueil dans la commune de domicile ou hors de son territoire communal. Le DETTEC réaffirme que la commune est libre de financer des places hors de son territoire communal sur un mode individuel. Les communes sont aussi libres de fixer le mode de fonctionnement : verser l'argent directement aux structures ou directement aux parents.

<u>Répartition des charges</u>	<u>Etat</u>	<u>Communes</u>
Aujourd'hui	Surveillance, subvention et taxe	Décision et financement principal
Proposition	Surveillance	Décision et financement total
Impact total	CHF -6.23 mio	CHF +6.23 mio
Remarque particulière	La gouvernance et le modèle pour la répartition ne sont pas encore fixés à l'ACF	
Risques	<ul style="list-style-type: none">- Constante augmentation du nombre de places- Epuisement du fonds d'aide à la création de places- Création de postes administratifs à l'ACF et dans les Communes	

Impact estimé pour la Ville de Fribourg (selon la population légale, 11.7%) : CHF +730'000, évolution annuelle 2.6%

3. Aide et soins à domicile

Ce domaine est assuré actuellement principalement par les réseaux santé, des mandataires de l'Etat, des services privés non mandatés (Spitex privés) ou des infirmières-ers indépendantes-s. Les bénéficiaires participent au financement de l'aide dans la mesure où ils disposent de ressources nécessaires. Dans le cas contraire, les collectivités publiques y participent par le biais de prestations complémentaires (actuellement financées à 100% par l'Etat).

Le DETTEC propose de transférer l'ensemble de l'aide des soins à domicile aux communes, respectivement aux réseaux santé.

<u>Répartition des charges</u>	<u>Etat</u>	<u>Communes</u>
Aujourd'hui	30% SADS 30% Subvention AFISA 20% Coûts résiduel infirmiers 100% Coût résiduel Spitex 100% Subvention Liges, Pro Senectute, Croix Rouge	70% SADS 30% Subvention AFISA 80% Coûts résiduel infirmiers
Proposition	100% Subvention Liges, Pro Senectute, Croix Rouge	100% SADS 100% Subvention AFISA 100% Coûts résiduel infirmiers 100% Coût résiduel Spitex
Impact total	CHF -8.6 mio	CHF +8.6 mio
Remarque particulière	La mise en place de ce nouveau système par le RSS demande beaucoup de temps	
Risques	- La répartition actuelle des coûts du RSS se base à 75% sur la population légale et à 25% sur l'indice de potentiel fiscal (IPF)	

Impact estimé pour la Ville de Fribourg (en fonction de la population légale, 11.7%) : CHF 1.0 mio, évolution annuelle 7.3%.

Ce chiffre est toutefois probablement sous-évalué vu que l'IPF pour la Ville de Fribourg a fortement augmenté en raison de l'évolution très positive de ses recettes fiscales. Comme le DETTEC est basé sur une répartition des charges en fonction de la population, la clé de répartition des charges du RSS devrait être adaptée pour un effet neutre pour la Ville.

4. Personnes âgées en EMS

Le domaine des personnes âgées en EMS a nécessité de très importants travaux aboutissant sur une variante dans laquelle le coût résiduel des soins est à la charge de l'Etat et celui de l'accompagnement à charge des Communes.

En termes de répartition des charges, alors qu'actuellement le coût résiduel des soins et la subvention d'accompagnement des personnes résidents sont pris en charge à 45% par l'Etat et à 55% par les Communes, la proposition faite repose sur les dispositions fédérales qui concernent le coût résiduel des soins alors que les prestations d'accompagnement peuvent être influencées par des décisions locales. Reste que le tarif des prestations d'accompagnement reste de l'autorité de l'Etat en tant qu'organe de surveillance ce qui ne respecte pas le principe d'équivalence fiscale. A cet effet, une commission paritaire (Etat-Communes) sera mise en place par l'Etat.

Il faut encore noter que le Parlement fédéral travaille actuellement sur deux autres réformes qui résident, l'une à répartir différemment les coûts des soins stationnaires (dans les EMS), l'autre sur les PC elles-mêmes. Les décisions pourraient être au profit soit de l'Etat, soit des Communes ce qui déstabiliserait l'équilibre du paquet 1. Cependant, ces discussions ne sont de loin pas terminées et il serait peu raisonnable de stopper le DETTEC pour cette raison ; il y aura toujours une loi fédérale en cours de modification. L'important toutefois est de prévoir un mécanisme de réajustement régulier afin de calculer non seulement ce type d'effet mais aussi corriger une éventuelle évolution des coûts dans un des domaines concernés par le DETTEC en faveur (ou défaveur) de l'Etat ou des Communes.

Répartition des charges	Etat	Communes
Aujourd'hui	45% Coût résiduel soins 45% Accompagnement 4.15% Frais financiers Frais ECAS	55% Coût résiduel soins 55% Accompagnement 95.85% Frais financiers
Proposition	100% Coûts résiduels soins 0% Accompagnement 8.86% Frais financiers	0% Coûts résiduel soins 100% Accompagnement 91.14% Frais financiers Frais ECAS
Impact total	CHF +8.0 mio	CHF -8.0 mio
Remarque particulière	Cette proposition ne respecte pas complètement le principe d'équivalence puisque l'Etat fixe les tarifs des PACC en tant qu'autorité de surveillance	
Risques	<ul style="list-style-type: none"> - Effet potentiel sur les bénéficiaires - La répartition actuelle des coûts du RSS se base à 75% sur la population légale et à 25% sur l'indice de potentiel fiscal (IPF) 	

Impact estimé pour la Ville de Fribourg (en fonction de la population légale, 11.7%) : CHF -936'000, évolution annuelle 4.8%.

Ce chiffre est toutefois probablement sous-évalué vu que l'IPF pour la Ville de Fribourg a fortement augmenté en raison de l'évolution très positive de ses recettes fiscales. Comme le DETTEC est basé sur une répartition des charges en fonction de la population, la clé de répartition des charges du RSS devrait être adaptée pour un effet neutre pour la Ville.

5. Equilibrage

Tous effets additionnés, l'Etat contribue plus que les Communes au désenchevêtrement pour un montant de CHF 76.35 mio. Un rééquilibrage est donc nécessaire ; il peut prendre plusieurs formes. Après plusieurs analyses, il a été choisi de transférer le financement des prestations complémentaires AVS/AI (PC) aux Communes.

Cette proposition change le modèle de financement. En effet, en cas de manque de ressources de la personne bénéficiaire, le modèle passe de CHF 160 fixe de PC et CHF 32.50 variable de PACC à CHF 116.50 variable de PC et CHF 76 fixe de PACC. En outre, la proposition conserve la subvention aux frais d'accompagnement qui sinon serait reprise dans le cadre des prestations complémentaires AVS assortie de la disparition de la franchise de CHF 200'000 (uniquement pour les PACC) refusée par le Grand Conseil en 2016.

Répartition des charges	Etat	Communes
Aujourd'hui	100% PC	0% PC
Proposition	0% PC	100% PC
Impact total	CHF -75.2 mio	CHF +75.2 mio
Remarque particulière	Ce financement se fait par la fin du régime transitoire issu de la réforme de la péréquation financière Confédération-Canton. Ce régime transitoire, qui devait prendre fin en 2010 a été prolongé en parallèle des travaux du DETTEC. Il s'agissait de ne pas facturer aux Communes les PC qui sont depuis à 100% à la charge de l'Etat.	
Risques	-	

Impact estimé pour la Ville de Fribourg (en fonction de la population légale, 11.7%) : CHF +8.8 mio, évolution annuelle 2.1%.

6. Résumé financier

Le tableau suivant synthétise les propositions du DETTEC paquet 1 qui montrent des charges légèrement plus lourdes pour l'Etat que pour les Communes.

Domaines	Etat	Communes	VilleFR	Evolution	VilleFR + 1an
Institutions spécialisées	83.20	-83.20	-9.70	3.00%	-9.99
Accueil extrafamilial	-6.23	6.23	0.73	2.60%	0.75
Soins à domicile	-8.60	8.60	1.00	7.30%	1.07
Personnes âgées	8.00	-8.00	-0.94	4.80%	-0.99
Equilibrage (PC)	-75.20	75.20	8.80	2.10%	8.98
TOTAL	1.17	-1.17	-0.11		-0.17

Pour la Ville de Fribourg, le gain est léger mais c'est sans compter sur la clé de répartition du RSS qui comprend une répartition des charges de 25% selon l'IPF. Les pourcentage d'évolution sont issus du Message de l'Etat mais montrent que, toute chose égale par ailleurs, l'évolution des charges est au détriment de l'Etat.

7. Conclusion

Les estimations financières parlent en faveur de l'acceptation du DETTEC paquet 1 malgré les nombreuses hypothèses et estimations qui ont été faites et les risques mentionnés plus haut. Le Conseil communal peine cependant à discerner les réels avantages du DETTEC paquet 1 pour sa gestion quotidienne mais est conscient du travail effectué depuis plus de 10 ans. Il relève toutefois que la gestion des institutions spécialisées assumée entièrement par le Canton est une plus-value indubitable.

En termes de contenu, il est aujourd'hui difficile de se prononcer sur les impacts, par exemple sur le nombres de places d'accueil.

Les principales recommandations sont les suivantes :

1. Prévoir un délai d'entrée en vigueur plus éloigné, au plus tôt au 1^{er} janvier 2025, pour laisser le temps aux réseaux santé d'adapter leurs tâches.
2. Prévoir une réactualisation chiffrée du DETTEC paquet 1 à 3 ou à 5 ans.
3. Prévoir la possibilité d'autres mandataires que l'ACF pour les tâches de répartition ou laisser la question ouverte dans la loi.
4. Clarifier au plus vite la gouvernance de l'ACF le cas échéant qui n'est aujourd'hui pas fixée pour les nouvelles tâches prévues.
5. Revoir la clé de répartition des charges au sein du RSS.
6. Suivre pro-activement les prochains paquets DETTEC.