

Question Raymonde Favre
Part des communes à l'excédent des dépenses
d'exploitation des institutions spécialisées
pour personnes handicapées ou inadaptées

n° 769.04

Question

Lors de la promulgation de la loi d'aide aux institutions spécialisées pour personnes handicapées ou inadaptées en 1986, les communes se sont vues chargées à parts égales avec l'Etat du financement des institutions spécialisées. A l'époque, on promettait que ces nouvelles charges, pour lesquelles les communes ont été mises au pied du mur, ne seraient pas très élevées.

Or, les contributions financières en faveur des institutions spécialisées connaissent une augmentation exponentielle qui nous inquiète. Particulièrement cette année, les communes sont très surprises de l'augmentation du déficit que la Direction de la santé et des affaires sociales nous annonce pour le budget 2005 et qui est réparti à parts égales entre l'Etat et les communes, selon l'art. 9 de la loi. Alors que la somme globale (Etat + communes) inscrite dans le budget 2004 totalisait plus de 52 mio, le chiffre communiqué pour le budget 2005 est de plus de 68 mio de Frs. Soit une augmentation de plus de 30% en une année.

Cette augmentation a surpris les communes.

Je citerai l'exemple de ma commune, Semsales, 1'019 habitants, qui est en classe 6. Les comptes 2003 ont enregistré une participation de 71'000 Frs pour ce poste. Alors qu'il était prévu, conformément aux informations de la Direction de la santé un montant de 75'000 Frs dans le budget 2004, le montant à inscrire dans le budget 2005 est de 92'000 Frs, sans aucune explication. Je n'ose imaginer l'augmentation de la participation des communes des classes supérieures. La surprise a provoqué de nombreuses réactions parmi les communes, raison pour laquelle la Direction de la santé et des affaires sociales a envoyé une note explicative aux communes. Celle-ci nous laisse toutefois sur notre faim, et c'est pourquoi, je me permets de vous poser les questions suivantes :

1. A combien se montent les pertes de subventions de la Confédération ?
2. Où en est-on avec le processus de révision de la loi pour lequel une commission a été constituée, notamment au niveau des discussions relatives à la prise en charge financière de ces institutions ? Lors de la consultation relative à la modification de la loi (reconnaissance des familles d'accueil) qui a été discutée au Grand conseil lors de la session de mai 2004, l'Association des communes fribourgeoises, en date du 15 juin 2003, avait déjà fait part de son souci par rapport à l'augmentation exponentielle des charges de ces institutions.
3. Quelles sont les mesures d'économie entreprises par les institutions spécialisées ? Nous savons que la surveillance est exercée par la Direction (art. 12 de la loi). A ce sujet, je suis tout de même étonnée lorsque l'on me répond que les communes n'ont rien à dire, alors qu'elles participent à la moitié de la couverture du déficit.
4. Quelle est la cause précise des crédits complémentaires qu'il est prévu d'octroyer aux institutions spécialisées afin de pouvoir rattraper les révisions des comptes des institutions spécialisées ?

Je vous remercie d'avance de l'attention et du soin que vous porterez à mes questions relatives à la participation des communes à l'excédent des dépenses d'exploitation des institutions spécialisées pour personnes handicapées ou inadaptées.

Le 11 octobre 2004

Réponse du Conseil d'Etat

Le 20 mai 1986, le Grand Conseil a adopté la loi d'aide aux institutions spécialisées pour les personnes handicapées ou inadaptées (ci-après : la loi). Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1988, cette loi fixe les conditions de l'aide financière de l'Etat et des communes aux institutions qui accueillent des personnes handicapées physiques, mentales ou psychiques et des mineurs qui nécessitent des mesures éducatives. Elle prévoit notamment que l'Etat et les communes contribuent aux frais d'exploitation des institutions par la prise en charge de leurs excédents de charges. Avant l'entrée en vigueur de cette loi, un placement dans une institution était considéré comme une prestation d'aide sociale et donc, à l'époque, entièrement à la charge de la commune de domicile pour les résidents fribourgeois. Par institutions spécialisées, il faut entendre les écoles spéciales avec ou sans internat, les maisons d'éducation, les foyers et les ateliers pour les personnes handicapées adultes, les centres de réinsertion socioprofessionnelle des personnes toxicodépendantes ou alcoolodépendantes et les familles d'accueil professionnelles depuis la modification de mai 2004.

La construction et l'exploitation de ces institutions sont essentiellement subventionnées en vertu de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance invalidité et de la loi fédérale du 5 octobre 1984 sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures. Les subventions fédérales couvrent en moyenne le 42% des charges d'exploitation ; au budget 2005, ces charges d'exploitation s'élevaient à Fr. 200'000'000.-. Le solde est financé par les contributions aux frais à charge des résidents, les produits des ventes des ateliers, les recettes diverses de l'institution et par les subventions du canton et des communes à la couverture du déficit. Selon les comptes de l'Etat de Fribourg, les subventions des pouvoirs publics fribourgeois s'élevaient à Fr. 27'226'000.- en 1994. Le budget 2004 représente quant à lui un montant de Fr. 49'018'000.- (et non pas 52 mio comme indiqué par Mme la députée R. Favre dans sa question). Ce montant comprend également le coût des placements hors canton, des familles d'accueil professionnelles et des charges liées à la révision des comptes des institutions.

D'emblée, soulignons le fait que les institutions concernées répondent aux besoins de populations fort différentes et que l'évolution des prestations nécessaires varie d'un type d'institution à un autre. Selon la planification cantonale, approuvée par la Confédération, il a été créé, durant ces dix dernières années, 133 places supplémentaires en hébergement pour personnes handicapées adultes pour un total de 712 places en 2004, respectivement 147 places supplémentaires en ateliers pour un total de 987 places en 2004. Durant cette même période, le nombre d'élèves scolarisés dans les écoles spéciales s'est accru de 352 élèves pour un total de 819 élèves pour la période scolaire 2004/2005. D'autre part, l'introduction de la loi sur l'enseignement spécialisé du 22 septembre 1994 permet une intégration totale de 199 élèves pour la période scolaire 2004/2005. Dans le même laps de temps, le nombre de place disponible en maison d'éducation a augmenté quant à lui de 19 unités pour un total de 153 places en 2004.

Le budget 2005 établit un montant de Fr. 62'646'000.- pour les subventions de l'Etat et des communes fribourgeoises. Selon la loi du 12 octobre 2004 modifiant la loi d'aide aux institutions spécialisées, la contribution des pouvoirs publics aux frais d'exploitation des institutions spécialisées est mise à raison de 45% à la charge du canton et à raison de 55% à la charge des communes.

N° pos.	Libellé	Montant
364.027	Subventions cantonales pour l'exploitation des institutions pour personnes handicapées ou inadaptées mineures	Fr. 43'458'000.-
364.028	Subventions cantonales pour les homes pour personnes handicapées adultes	Fr. 16'188'000.-
364.029	Subventions cantonales pour les ateliers protégés	Fr. 12'085'000.-
	Total intermédiaire	Fr. 71'731'000.-
436.010	Récupération de subventions	Fr. 9'085'000.-
	Sous-total	Fr. 62'646'000.-
462.010	Part des communes (55%)	Fr. 34'455'300.-

L'augmentation des contributions des pouvoirs publics fribourgeois à la couverture de l'excédent des charges des institutions spécialisées résulte de la conjonction de plusieurs facteurs se cumulant lors de la consolidation du budget 2005 :

- Suite aux mesures d'allègement budgétaire de la Confédération, le retrait de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) représente une perte d'environ 5,9 mio de Frs sur le financement des institutions concernées. Le Conseil d'Etat ayant décidé de ne compenser qu'au maximum 50% de cette perte, des mesures d'économie ont été demandées aux institutions pour un montant représentant la moitié de ce manque à gagner.
- D'autre part, le nouveau système salarial introduit en 2004 par l'Etat de Fribourg pour son personnel a dû être adapté également aux institutions spécialisées. Cumulé à l'indexation annuelle, le coût de la mise en œuvre du nouveau système salarial représente 2,2% de la masse salariale (3,15 mio). Il en va de même pour l'application de l'Ordonnance du 3 mai 2004 et de l'Ordonnance du 6 juillet 2004 (enseignement secondaire I) modifiant l'arrêté concernant la classification des fonctions du personnel de l'Etat (1,8 mio).
- La forte augmentation du nombre de demandes d'intégration des élèves handicapés mentaux et physiques dans la scolarité ordinaire, les nouvelles places approuvées dans le cadre de la planification cantonale et, dans une moindre mesure, la nécessité de renforcer l'encadrement pour les personnes handicapées entraînent une augmentation de la dotation en personnel de 22,80 unités plein temps, dont 10 unités (personnel enseignant et éducatif) pour les écoles spéciales, 1,80 unités pour les maisons d'éducation et 11 unités pour les foyers et ateliers pour personnes handicapées adultes. Le coût de ces nouveaux postes est partiellement compensé par des rentrées supplémentaires de subventions fédérales (1,378 mio coût pour le Canton).
- Enfin, suite aux mesures permettant de rattraper le retard de nombreuses révisions des comptes des institutions spécialisées au cours de l'année prochaine, les coûts supplémentaires liés aux décomptes finaux ont été estimé à 4,4 mio de Frs.

En conclusion, l'augmentation des coûts estimés pour le budget 2005 par rapport au budget 2004 se compose de la manière suivante :

Budget 2004	49'018'000.-
Restrictions budgétaires de la Confédération	2'900'000.-
Introduction du nouveau système salarial et indexation annuelle	3'150'000.-
Nouvelle classification des fonctions	1'800'000.-
Coût de l'augmentation de la dotation du personnel (compensé partiellement par les subventions fédérales)	1'378'000.-
Rattrapages des révisions des comptes des institutions	4'400'000.-
Budget 2005	<u>62'646'000.-</u>

Au vu de ces éléments, le Conseil d'Etat répond aux questions déposées par la députée sur la base des précisions suivantes :

1 + 3. Les restrictions budgétaires de la Confédération ont confronté le canton de Fribourg à une brèche conséquente dans le financement des institutions spécialisées. En mars 2003, l'OFAS informait les institutions spécialisées des répercussions potentielles du programme d'allègement budgétaire de la Confédération sur les subventions collectives au titre de l'article 73 LAI. La base légale n'étant pas encore approuvée, les lignes directrices permettant d'estimer la diminution des subventions fédérales n'ont été émises qu'en juillet 2003 ; les directives d'application quant à elles étant édictées en octobre et décembre 2003. Depuis les premières annonces de restriction budgétaire de la part de la Confédération, les partenaires institutionnels ont été intégrés aux réflexions d'économie. Dès lors, la Direction de la santé et des affaires sociales a demandé en fin de l'année 2003 à chaque structure concernée de proposer des réductions des charges d'exploitation sur le budget 2004. La majorité des institutions a d'ailleurs témoigné de son engagement en proposant des mesures concrètes. D'autre part, des mesures supplémentaires ont été prises afin d'assurer une équivalence de traitement entre les établissements. L'ensemble des mesures concerne prioritairement les charges administratives et les autres charges d'exploitation afin de préserver, au maximum, les prestations fournies aux personnes concernées, ainsi que leur qualité. Etant donné l'annonce tardive des directives d'application de l'OFAS, les mesures de réduction des charges entreprises au niveau cantonal n'ont pu se concrétiser que lors du 2^e semestre 2004 en raison des délais de résiliation des contrats et de réallocation des ressources. Le budget 2004, approuvé fin 2003 par le Grand Conseil, ne pouvait prendre en compte ni la perte de subvention de la Confédération ni le coût de la mise en œuvre des mesures de réduction des charges. Au total, les institutions spécialisées pour personnes handicapées ont compensé environ 50% de la perte OFAS et du coût de la mise en place des mesures.

2. Dans le programme gouvernemental de la législature 2002 à 2006, le Conseil d'Etat prévoit le passage à un nouveau système de financement en lieu et place du financement de l'institution par couverture de l'excédent des charges. Durant l'année 2003, la DSAS a soumis en consultation un projet de modification de la Loi du 20 mai 1986 d'aide aux institutions spécialisées. Cette proposition de modification, qui visait l'introduction de contrat de prestation pour les ateliers protégés du canton, a été contestée par les milieux institutionnels en raison des insécurités qui régnaient à propos de leurs ressources futures. Le réseau des institutions spécialisées, qui n'est cependant pas opposé à tester de nouveaux modes de financement dans la perspective de refonte générale de la loi, relevait que l'établissement du nouveau système de financement nécessite préalablement une analyse approfondie des prestations dispensées. Le Conseil d'Etat approuve le principe d'expérimenter le système de financement par prestation dans une phase pilote et la DSAS

a nommé, en date du 12 septembre 2003, un groupe de travail composé de directeurs des institutions concernées, personnes proposées conjointement par l'Association fribourgeoise des institutions s'occupant des personnes handicapées ou inadaptées (AFIH) et par la Conférence des directeurs d'institutions fribourgeoises pour personnes handicapées ou inadaptées (CODIF). Durant l'année 2004, le groupe a analysé l'instrument d'évaluation des prestations d'encadrement qui constitue la première démarche à la mise en œuvre progressive de l'expérimentation d'un nouveau mode de financement. Celui-ci portera sur les homes et les ateliers pour personnes handicapées. Le Conseil d'Etat proposera dans les semaines à venir un décret, limité dans le temps, concernant l'introduction, à titre expérimental, d'un financement par contrat de prestation pour des projets pilotes.

4. En vertu de l'article 7 de la loi, l'Etat et les communes contribuent aux frais d'exploitation des institutions spécialisées par la prise en charge de l'excédent des charges d'exploitation. Les articles 6 à 9 du règlement du 1^{er} décembre 1987 d'exécution de cette loi précisent les charges et les produits pris ou non en considération. Selon l'article 10, le montant définitif de l'excédent des charges pris en compte est déterminé sur la base des comptes annuels. Pour déterminer l'excédent des charges, le Service de la prévoyance sociale procède à une révision des comptes de l'institution qui consiste à comparer l'utilisation des crédits par rapport aux prévisions budgétaires et à fixer les montants des charges et des produits pris en considération. Le décompte final n'est établi qu'après réception des décisions de subvention rendues par l'OFAS ou de l'Office fédéral de la justice (OFJ). Les décisions de l'OFAS sont généralement connues dans le délai d'une année ou deux après la clôture des comptes de l'institution, moment à partir duquel le Service de la prévoyance sociale peut réviser les comptes de l'institution. Le décompte final fixe le montant définitif de la subvention cantonale et répartit également à d'autres cantons la part de l'excédent de charges lorsque l'institution a accueilli des personnes domiciliées dans d'autres cantons. Le développement du réseau des institutions spécialisées pour personnes handicapées ou inadaptées a occasionné une augmentation importante des tâches du Service de la prévoyance sociale, sans que les ressources ne soient suffisamment adaptées. Du cumul de ces tâches il en est résulté des retards dans l'exécution de certains actes administratifs dont la révision des comptes des institutions et l'élaboration des décomptes finaux. Pour remédier à la situation présente, le Conseil d'Etat a décidé de faire appel à un organe de révision externe à l'administration cantonale. Il a donné son feu vert pour un tel mandat lors de sa séance du 17 février 2004. Ce mandat est en cours d'exécution depuis l'été 2004. En tenant compte de la récupération de subventions, un montant de Fr. 4'400'000.- figure au budget 2005 que l'Etat et les communes devraient potentiellement verser aux institutions spécialisées pour boucler la période 1998 à 2003 de révision des comptes de certaines institutions. Les facteurs déterminants sont une augmentation de l'activité non prévue au budget, un montant des subventions fédérales inférieur aux prévisions budgétaires ou une baisse du produit de vente des ateliers. Les causes précises des dépassements budgétaires, notamment pour les charges qui ne seront pas considérées, seront déterminées lors de la révision des comptes.

Fribourg, le 7 décembre 2004