

Mise en œuvre de la RPT

Rapport à l'attention du Conseil d'Etat

Service de la prévoyance sociale – juin 2007

Introduction

Avec l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2008 de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), l'ensemble des compétences en matière de planification et de financement des homes et ateliers pour personnes handicapées¹ passera de la Confédération au canton. Selon le nouvel article 112 b de la Constitution fédérale, les cantons seront tenus d'encourager l'intégration des personnes handicapées, notamment par le biais de contributions destinées à la construction et à l'exploitation d'institutions visant à leur procurer un logement et un travail. Les objectifs et principes que les cantons devront respecter dans leurs nouvelles tâches sont inscrits dans la loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides, la LIPPI².

Le but de ce rapport est d'informer le Conseil d'Etat des enjeux de la RPT pour le canton de Fribourg dans le domaine du handicap et de lui présenter le projet de mise en œuvre prévu par la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) dans son domaine d'activité qui se concentrera, dès 2008, sur la population dite « adulte »³. Dans cette mise en œuvre, il y a lieu de distinguer l'échéance au 1^{er} janvier 2008, qui ouvre une période de transition, et l'échéance au 1^{er} janvier 2011, date prévue pour l'entrée en vigueur de la nouvelle politique cantonale en matière de handicap.

1. LES ENJEUX DE LA RPT DANS LE DOMAINE DU HANDICAP

Avec l'arrêté fédéral concernant la RPT, le peuple suisse a également accepté, en date du 28 novembre 2004, la disposition constitutionnelle relative à la cantonalisation de l'aide financière aux homes et ateliers accueillant des personnes handicapées.

A l'avenir, les cantons seront donc seuls compétents en matière de pilotage, de planification, de surveillance et de financement des institutions pour personnes handicapées. Les institutions ne recevront plus de subventions fédérales de l'assurance-invalidité (AI) destinées à l'exploitation et à la construction.

Au travers des exigences de la LIPPI, le canton est amené à repenser toute sa politique en matière de handicap en tenant compte des structures existantes et des changements actuels de pratique dans le domaine de l'AI.

¹ La loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI) utilise la notion de personne « invalide ». Le rapport donne la préférence à la notion de personne handicapée, plus adaptée et conforme à la législation fribourgeoise.

² Cf. annexe 1

³ Un groupe de travail a été chargé par la DICS et la DSAS d'élaborer un rapport à l'attention du Conseil d'Etat sur la RPT dans le domaine de l'enseignement spécialisé qui devrait lui être soumis dans le courant du mois de juin 2007.

1.1. Le réseau institutionnel fribourgeois

1.1.1. Présentation

Depuis l'entrée en vigueur de l'AI en 1960, la Confédération a largement contribué au développement de l'offre des prestations pour les personnes handicapées et a indéniablement permis d'assurer, au fil des années, la mise en place et le développement d'un dispositif institutionnel de qualité dans le canton.

Ce développement a été soutenu dans le canton par l'entrée en vigueur de la loi du 20 mai 1986 d'aide aux institutions spécialisées pour les personnes handicapées ou inadaptées (ci-après : loi sur les institutions), qui 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. 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.

Ainsi, depuis 1985⁴, 645 places supplémentaires ont été créées en hébergement et 762 en ateliers⁵. Comme indiqué dans le tableau 1, le canton dispose en 2007 de 767 places en hébergement et de 1039 places en ateliers.

Tableau 1 : Répartition des places selon le type de handicaps en 2007⁶

Type de handicaps	Homes	Ateliers
Handicap mental	412	523
Handicap psychique	217	333
Handicap physique	86	163
Addiction	52	20
Total de places	767	1039

Le nombre de places ne correspond toutefois pas au nombre de personnes prises en charge. Il faut en outre tenir compte du flux des placements entre cantons. Le tableau 2⁷ indique que l'Etat de Fribourg octroie des garanties financières pour 87 placements dans des institutions spécialisées situées hors canton alors que 61 personnes non fribourgeoises bénéficient d'une place dans les homes fribourgeois.

Tableau 2 : Flux des placements entre cantons

⁴ Message n° 204 accompagnant le projet de loi d'aide aux institutions spécialisées pour personnes handicapées ou inadaptées, BGC, 1985, p. 1919 ss.

⁵ Il s'agit des places réalisées pour les personnes handicapées adultes ; le domaine de l'enseignement spécialisé ne fait pas l'objet de ce rapport.

⁶ La liste détaillée des places figure à l'annexe 2

⁷ Etat au 1^{er} juin 2007

Type de handicaps	Non fribourgeois placés dans des institutions Fribourg	Fribourgeois dans des institutions situées hors canton
Handicap mental	25	38
Handicap psychique	19	10
Handicap physique	11	8
Handicap sensoriel	-	2
Addiction	6	29
Total de places	61	87

1.1.2. Financement

Sur la base de l'article 73 de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI), la Confédération alloue des subventions pour la construction et l'exploitation de homes et d'ateliers protégés accueillant des personnes handicapées. Il en est de même pour les institutions qui appliquent les mesures de réadaptation de l'AI.

Les subventions d'exploitation doivent compenser les frais d'exploitation supplémentaires incombant à la prise en charge des personnes handicapées. Dans la majorité des institutions, les subventions fédérales ne suffisent pas à couvrir ces frais⁸. Par conséquent, les cantons octroient des contributions complémentaires, sur la base de leur propre législation.

Dans le canton de Fribourg, conformément à l'article 7 de la loi sur les institutions, 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 dont le mode de calcul est fixé par le règlement d'exécution.

Selon les comptes de l'Etat, l'évolution du déficit d'exploitation pris en charge par les pouvoirs publics fribourgeois a passé de 5'598'000 francs en 1992 à 20'541'184 francs en 2006⁹. Les montants arrêtés dans les budgets 2007 s'élèvent quant à eux à 24'492'000 francs pour la subvention cantonale¹⁰, alors que les subventions fédérales sont budgétées à 58'150'760 francs.

⁸ Dans le cadre du programme d'allègement budgétaire (PAB 2003), la Confédération a réduit sa participation financière au financement des institutions spécialisées.

⁹ En tenant compte du report de crédit de Fr. 2'000'000.- de l'exercice 2005 sur l'exercice 2006, le déficit d'exploitation 2006 est de 22'541'184 francs.

¹⁰ La subvention du canton au budget 2007 pour les fribourgeois placés dans des institutions situées hors canton est de Fr. 1'850'000.-

1.2. Les exigences de la LIPPI

La RPT prévoit, au 1^{er} janvier 2008, le transfert aux cantons des compétences et du financement dans le domaine de la prise en charge des personnes handicapées en institutions. Dès l'entrée en vigueur de la RPT et pour une période minimale de 3 ans, le canton sera tenu d'assurer les prestations financées jusqu'à présent par la Confédération, en particulier :

- les prestations collectives aux institutions ;
- les prestations individuelles (excepté les mesures de réadaptation d'ordre professionnel ainsi que les mesures médicales) ;
- les futurs investissements.

Il disposera de ce délai transitoire de 3 ans pour élaborer son plan stratégique cantonal qui, conformément à la LIPPI, devra notamment définir les principes et procédures qui régiront dans le futur :

- la prise en compte des besoins des personnes handicapées

Selon la LIPPI, l'accès à une institution spécialisée est un droit. Ainsi les cantons seront-ils tenus de garantir aux personnes handicapées l'accès à une institution répondant de manière appropriée à leurs besoins. Une offre appropriée signifie que le canton ne peut considérer les besoins uniquement sous l'angle quantitatif (nombre de places). Il doit aussi tenir compte de la diversité et de la gravité des handicaps et des besoins spécifiques qui en résultent. Il doit en outre prendre en compte d'autres facteurs, tels que la langue de la personne ou son domicile. Si la personne handicapée peut faire valoir le droit de disposer d'une place en institution, il y aura lieu de définir qui décidera quelle est l'offre de prestation qui répond de manière appropriée à la demande, et selon quels critères.

- le financement des institutions spécialisées

Tout en veillant à financer des prestations qui répondent aux besoins des personnes handicapées, le canton de Fribourg devra respecter les exigences que lui impose la loi du 17 novembre 1999 sur les subventions. Les subventions octroyées par l'Etat pour garantir le financement des structures nécessaires pour répondre à ces besoins devront atteindre leur objectif « de manière économique et efficace ».

- les modes de collaboration avec les autres cantons.

Les modes de collaboration avec les autres cantons ont trait principalement à la planification des besoins et au financement des séjours en institutions. Ils seront notamment basés sur la Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS), en tant que plate-forme en matière de collaboration

intercantonale. Conformément à l'article 48a, alinéa 1, lettre i Cst, à la demande des cantons intéressés, la Confédération pourra donner force obligatoire aux conventions intercantionales dès l'entrée en vigueur de la RPT.

1.3. Les autres défis

En exigeant des cantons qu'ils établissent un plan stratégique, la mise en œuvre de la RPT donne au canton de Fribourg une occasion unique de redéfinir sa politique en matière de handicap au travers d'une refonte de sa législation. Celle-ci devra notamment tenir compte des conséquences de la modification de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (5^e révision) qui sont encore difficiles à mesurer. Dans ce contexte en mutation, l'intégration de la personne handicapée sera au centre des débats en lien avec la scolarité, les domaines professionnel et social.

La LIPPI ne fait référence qu'aux structures résidentielles et aux ateliers¹¹. Or l'exigence de garantir aux personnes handicapées des structures qui répondent à leurs besoins ne peut être dissociée de la réflexion sur la véritable nécessité d'un placement en institution et sur les possibilités d'un maintien à domicile avec des prestations ambulatoires appropriées. Actuellement, les prises en charge intermédiaires en matière d'hébergement et d'insertion professionnelle sont insuffisantes et devront être développées.

Par ailleurs, l'augmentation de l'espérance de vie des personnes handicapées est une réalité qui modifie les exigences en matière de prise en charge. Le vieillissement des personnes handicapées qui vivent à domicile pose notamment le problème de la diminution des capacités de prise en charge de l'entourage familial, lui-même vieillissant. Sur la base des données du recensement de 2002, la Commission d'aide et d'accompagnement des personnes handicapées et inadaptées a procédé à une analyse de la situation des personnes handicapées vieillissantes dans le canton, par type de handicap. Cette analyse a abouti à un concept d'accompagnement des personnes handicapées vieillissantes, déposé en 2006 à la DSAS. Ce concept prône le principe du maintien des personnes handicapées dans leur lieu de vie aussi longtemps que possible et nécessitera en particulier des adaptations dans les homes et l'ouverture de centres de jours.

Enfin, la loi sur les institutions concerne tant les structures pour personnes handicapées, reconnues invalides au sens de l'AI, que celles pour les personnes qui, sans être au bénéfice d'une prestation de l'assurance AI, ont besoin d'un lieu de vie protégé ou d'un travail qui soit adapté à leurs possibilités. Dans la nouvelle législation, il y aura lieu de tenir compte des besoins de l'ensemble de ces personnes. Or la prise en charge de ces personnes exige souvent une collaboration interdisciplinaire impliquant des professionnels de la formation, de l'aide sociale, de la justice et de la santé, en particulier la santé mentale. Il s'agira par conséquent de

¹¹ Article 3 LIPPI

définir clairement le champ d'application de la nouvelle législation et de renforcer la collaboration interinstitutionnelle dans ces domaines.

2. MISE EN ŒUVRE EN VUE DE LA PERIODE TRANSITOIRE

L'article 197 alinéa 4 de la Constitution fédérale (disposition transitoire ad art. 112 b) précise que, dès l'entrée en vigueur de la RPT, les cantons devront assumer « les prestations actuelles de l'assurance-invalidité en matière d'institutions, d'ateliers et de homes jusqu'à ce qu'ils disposent de leur propre stratégie approuvée en faveur des invalides [...], mais au minimum pendant trois ans ».

Dans la mesure où l'article 10 de la LIPPI donne aux cantons un délai de 3 ans pour élaborer leur plan stratégique qui définira les principes de la future politique, la mise en vigueur des articles 1 à 9 de la LIPPI, dès 2008 et pour la période transitoire, doit garantir, d'une part, le fonctionnement de la politique déjà mise en place dans le canton et, d'autre part, maintenir les acquis garantis par la Confédération tant à l'égard des institutions que des personnes invalides. Plus concrètement, il s'agit dès lors en vue de 2008, de:

- garantir que le financement accordé jusqu'à présent par la Confédération aux institutions soit repris par le canton (subventions d'exploitation et d'investissements) ;
- contrôler que les exigences minimales de la LIPPI soient remplies ;
- prévoir les aménagements administratifs nécessaires ;
- vérifier la conformité de la législation fribourgeoise aux exigences de la LIPPI.

2.1. Financement des prestations collectives à l'exploitation

Dans son commentaire sur la disposition transitoire de l'article 10 LIPPI, le Conseil fédéral précise : "Durant la période transitoire, les cantons devront appliquer les règles de l'AI au moment de l'entrée en vigueur de la LIPPI. (...) Les cantons devront se tenir au contenu de cette réglementation mais non à la procédure actuelle. (...) Les institutions ne devront pas être soumises à de nouvelles conditions".¹²

En d'autres termes, les cantons devront reprendre à leur charge les contributions actuelles de la Confédération qui resteront soumises aux mêmes conditions-cadre et principes qu'aujourd'hui¹³. Comme par le passé, les institutions devront soumettre

¹² Conseil Fédéral, Message du 7 septembre 2005 sur la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et la répartition des tâches entre la Confédération et les Cantons, Feuille Fédérale 42/2005, p. 5818, 3ème paragraphe

¹³ Rapport du Groupe de travail 1 « Mise en œuvre des dispositions transitoires de la Constitution dans le domaine du handicap » du 7 juin 2005 à l'attention du comité directeur de la CDAS.

une demande selon une procédure de requête et les prestations versées par le canton ne le seront qu'après examen du droit au subventionnement et sur la base d'une décision formelle.

Les contributions fédérales comprennent aussi des suppléments destinés à couvrir les frais liés à la création de nouvelles places et à l'augmentation des besoins d'encadrement. A cet effet, pour l'année 2007, la Confédération a prévu un montant maximal de 45 millions de francs, réparti entre les cantons au prorata de leur population (1,5 millions de francs pour Fribourg). Avec la RPT, ces suppléments devront être mis en relation avec l'article 2 LIPPI, qui oblige les cantons à garantir une offre qui réponde aux besoins de manière adéquate. Ainsi, le montant total des suppléments pour les places et l'encadrement dont un canton devra s'acquitter dès 2008 sera calculé en fonction des besoins et non pas d'un montant défini a priori.

En outre, les contributions fédérales sont adaptées au renchérissement selon la valeur de référence adoptée par le Conseil fédéral dans le cadre de son plan de financement. Dès 2008, la détermination du renchérissement se fera par les cantons.

Solution durant la période transitoire

Les pouvoirs publics fribourgeois prennent en charge le déficit d'exploitation des institutions. Le budget annuel est soumis pour approbation à la DSAS, conformément à l'article 10 alinéa 1 lettre b de la loi sur les institutions. Préalablement, ces budgets font l'objet d'analyses, de discussions et de négociations entre la direction de l'institution et le Service de la prévoyance sociale (SPS) afin de s'inscrire dans le cadre financier général fixé dans le budget annuel de l'Etat. Cette situation demeure inchangée pour la période transitoire.

Jusqu'en 2007, les budgets des institutions englobaient dans leurs recettes les subventions fédérales. Dès 2008, le déficit à charge des pouvoirs publics fribourgeois augmente d'autant. Aussi, pour le plan financier 2008 à 2011, les charges des pouvoirs publics fribourgeois sont calculées sur la base des budgets 2007 approuvés par le Grand Conseil, montants auxquels est ajouté l'équivalent des subventions fédérales. L'enveloppe budgétaire pour les suppléments de places et d'encadrement sera fixée annuellement en fonction des besoins avérés des institutions et des possibilités financières de l'Etat.

2.2. Financement des investissements

Sur la base de l'article 73 LAI, la Confédération alloue des subventions pour la construction, l'agrandissement et la rénovation des homes et des ateliers pour personnes handicapées. Cette contribution s'élève au tiers des coûts considérés. La LIPPI laisse aux cantons le soin de fixer les modalités du financement des investissements, à savoir le maintien d'une contribution directe à l'investissement

et/ou la prise en compte des frais financiers, des charges d'entretien et d'amortissement annuels.

Les projets soumis à la Confédération avant le 31 août 2007 seront examinés, selon les directives actuellement en vigueur, par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), même si leur réalisation n'intervient qu'après l'entrée en vigueur de la RPT. Les directives fédérales qui définissent les principes et modalités du financement sont les suivantes :

- Circulaire sur le versement de subventions pour la construction et les agencements (CCA état au 1 octobre 2005) ;
- Programme-cadre des locaux des institutions de l'assurance-invalidité ;
- Directives servant à déterminer les subventions fédérales à la construction.

Solution durant de la période transitoire

Le canton continue à financer les investissements de manière indirecte conformément à l'article 6 du règlement sur les institutions, à savoir par la prise en charge des amortissements et des intérêts dans les comptes d'exploitation des institutions.

Durant la phase transitoire, les éventuelles demandes de création de nouvelles institutions ne seront pas prises en considération. Il en sera de même des nouveaux projets qui iraient à l'encontre des objectifs envisagés pour le futur plan stratégique.

Dès 2008, le canton reprend en outre les tâches assumées jusqu'alors par l'OFAS et l'OFCL. L'analyse des dossiers se base sur les directives actuellement en vigueur au plan fédéral qui établissent des références reconnues au niveau intercantonal.

Le SPS dispose de collaborateurs en mesure de gérer les aspects administratifs, conceptuels, financiers et formels des dossiers. Il aura toutefois besoin d'un soutien pour les expertises immobilières (respect des normes techniques, économiques, architecturales, environnementales, d'accessibilité, etc...). Dès lors, trois solutions se présentent, à savoir une collaboration avec le Service des bâtiments de l'Etat de Fribourg, l'attribution de mandats externes ou l'engagement d'un collaborateur spécialiste rattaché au SPS.

La première solution paraît la plus adéquate. Les coûts y relatifs pourront être intégrés dans les frais de projet.

2.3. Evaluation et planification des besoins (art. 2 et 4 LIPPI)

L'article 2 LIPPI constitue l'un des piliers de la mise en œuvre de la RPT en exigeant des cantons qu'ils répondent de manière adéquate aux besoins des personnes handicapées dans l'offre des places en institutions. Associé à l'article 4, l'article 2 impose au canton d'établir une planification des besoins.

Actuellement, les cantons ont déjà l'obligation, sur la base des articles 73 alinéa 2 LAI et 100ss du règlement du 17 janvier 1961 sur l'assurance-invalidité (RAI), d'établir une planification dans la mesure où les homes, les centres de jour et les ateliers ne peuvent prétendre à des subventions fédérales que s'ils sont intégrés dans une planification cantonale ou intercantonale approuvée par la Confédération¹⁴.

Pour établir cette planification des besoins, les cantons ont recours à des recensements et à la récolte de données complémentaires provenant des institutions et des organisations oeuvrant dans le domaine du handicap.

Solution durant la période transitoire

Le SPS procède régulièrement à un recensement des personnes mineures et adultes handicapées en institution, de manière à suivre l'évolution du profil des personnes accueillies, notamment en ce qui concerne l'âge et la lourdeur du handicap¹⁵. Les résultats de ce recensement sont discutés au sein de la Commission d'aide et d'accompagnement des personnes handicapées et inadaptées qui adresse un rapport au Conseil d'Etat.

Le dernier recensement, effectué au 30 novembre 2006, et d'autres statistiques serviront à établir les bases de la planification des besoins pour la période transitoire.

2.4. Reconnaissance et contrôle des institutions (art. 4, 5 et 6 LIPPI)

L'article 4 LIPPI exige que toute institution répondant aux besoins fasse l'objet d'une décision de reconnaissance. Les conditions y relatives sont énumérées à l'article 5 LIPPI, à savoir :

- disposer d'une infrastructure et d'une offre de prestations répondant aux besoins (...) ainsi que du personnel spécialisé nécessaire ;
- assurer une gestion rationnelle de son exploitation (...)
- exposer en toute transparence les conditions à remplir pour être admis dans l'institution ;

¹⁴ L'obligation d'établir une planification cantonale découle de l'article 73, al. 2 LAI et des articles 106 et 106bis RAI. Les éléments que doivent intégrer la planification cantonale sont précisés dans une circulaire administrative de l'OFAS (OFAS 2003).

¹⁵ Cf le rapport 2002 de la Commission consultative d'évaluation des besoins en institutions spécialisées pour les personnes handicapées. Depuis 2003, elle prend l'appellation de « Commission d'aide et d'accompagnement des personnes handicapées et inadaptées ».

- informer par écrit les personnes invalides et leurs proches de leurs droits et de leurs devoirs ;
- préserver les droits de la personnalité des personnes invalides (...);
- rémunérer les personnes invalides dont l'activité présente une valeur économique ;
- assurer le transport à destination et en provenance des ateliers et des centres de jour ;
- assurer le contrôle de qualité.

En outre, l'article 6 LIPPI exige que le respect des conditions prévues à l'article 5 fasse régulièrement l'objet d'un contrôle.

Solution durant la période transitoire

Les institutions fribourgeoises sont déjà toutes au bénéfice d'une reconnaissance formelle. La majorité des institutions bénéficie d'une garantie de la prise en charge de l'excédent des charges selon l'article 7 de la loi sur les institutions. Seules deux institutions subventionnées par l'OFAS bénéficient d'une reconnaissance sans garantie de déficit : la Grotte, à Fribourg, et Sonneg, à Zumholz. Il y aura lieu d'établir pour ces institutions une nouvelle décision de reconnaissance pour la période transitoire.

Concernant le contrôle des institutions, l'article 11 alinéa 1 de la loi sur les institutions exige que la DSAS exerce une surveillance sur les institutions reconnues. Etant compétente pour accorder ou retirer une reconnaissance, la DSAS, par l'intermédiaire du SPS, veille à ce que les conditions fixées à l'article 5 LIPPI soient respectées, notamment le contrôle de qualité. Durant la période transitoire, le système qualité mis en place par la Confédération est maintenu et le contrôle continue à être effectué par audit externe. Selon l'article 11 alinéa 1 let. g de la Directive du 1^{er} septembre 2005 aux institutions spécialisées pour l'établissement du budget et la révision des comptes, le dernier rapport d'audit qualité figure dans les annexes des comptes présentés au SPS.

2.5. Participation aux coûts d'un placement institutionnel et droit aux subventions_(art. 7 et 8 LIPPI)

L'article 7 LIPPI exige que les cantons participent aux frais de séjour dans une institution reconnue de telle manière qu'aucune personne handicapée ne doive faire appel à l'aide sociale en raison de ce séjour.

Conformément à l'article 8 LIPPI, si la législation cantonale prévoit que la participation aux coûts prend la forme de subventions aux institutions et/ou aux personnes handicapées, elle doit conférer un droit à ces subventions. Selon qu'il s'agit de subventions destinées à être versées aux institutions reconnues ou aux personnes handicapées, ces institutions ou ces personnes peuvent faire valoir leur droit jusqu'au Tribunal fédéral.

Dans son commentaire sur la disposition transitoire de l'article 10 LIPPI, le Conseil fédéral précise en outre que: "Les personnes invalides ne devront en aucun cas assumer de nouvelles charges (...)".¹⁶

Solution durant la période transitoire

Dans le canton de Fribourg, le séjour dans une institution spécialisée est financé par les revenus personnels de la personne, à savoir : la rente AI, la prestation complémentaire et les autres revenus. Le solde du prix du séjour est englobé dans le déficit d'exploitation de l'institution.

La plupart des personnes handicapées résidant dans les institutions fribourgeoises sont au bénéfice de prestations complémentaires. Or, avec l'entrée en vigueur de la RPT, la limite maximale de ces prestations est supprimée, mais les cantons peuvent limiter le montant pris en considération dans le calcul de la prestation complémentaire. Dès lors, il y a lieu de modifier la loi fribourgeoise sur les prestations complémentaires pour définir quel sera ce montant¹⁷. Pour les personnes qui ne bénéficient pas d'une prestation complémentaire, la taxe qui leur sera facturée ne sera pas supérieure au montant payé en 2007, l'indexation étant réservée.

Pour les séjours des personnes qui ne sont pas au bénéfice d'une rente AI et qui, de ce fait, ne sont pas considérées comme « invalides » au sens de la LIPPI, une contribution des représentants légaux, subsidiairement de l'aide sociale, est maintenue.

¹⁶ Conseil Fédéral, Message du 7 septembre 2005 sur la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et la répartition des tâches entre la Confédération et les Cantons, Feuille Fédérale 42/2005, p. 5818, 3ème paragraphe

¹⁷ Un projet de modification de la loi sur les prestations complémentaires sera transmis au Conseil d'Etat en automne 2007.

Lorsqu'un placement a lieu dans une institution située hors canton, les modalités du financement de ce type de séjour sont établies par la Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS) du 13 décembre 2002, convention à laquelle le canton de Fribourg a adhéré.

Concernant le droit aux prestations complémentaires, celui-ci fait l'objet de décisions individuelles, munies d'un droit de recours. Les décisions de la DSAS relatives au subventionnement de l'excédent des charges sont aussi soumises à un droit de recours, conformément à l'article 13 de la loi sur les institutions.

Dès l'entrée en vigueur de la RPT, l'approbation des budgets des institutions se fait sur la base d'un contrat qui définit les prestations attendues et fixe la subvention versée par les pouvoirs publics. Le principe de la prise en charge du déficit est maintenu durant la phase d'évaluation du nouveau mode de financement des institutions. En cas de désaccord sur le montant du coût journalier servant de référence, l'institution peut exiger de la DSAS, en vertu du code de procédure et de juridiction administrative, une décision formelle qui inclut un droit de recours au Tribunal administratif.

2.6. Droit de recours des organisations

L'article 9 LIPPI prévoit un droit de recours des organisations nationales représentant les personnes handicapées contre les décisions de reconnaissance d'une institution. Ces organisations n'ont pas été encore désignées par le Conseil fédéral¹⁸. Dans la mesure où toutes les institutions fribourgeoises sont déjà au bénéfice d'une reconnaissance, cette disposition n'a pas de portée dans l'immédiat.

¹⁸ Un projet d'ordonnance sur les organisations habilitées à recourir dans le domaine des institutions pour personnes invalides est actuellement en consultation.

3. MISE EN ŒUVRE EN VUE DE L'ECHEANCE 2011

Dans la perspective 2011, il s'agira de répondre aux exigences de la LIPPI, telles que développées au point 1.2., ce qui nécessite de :

- Élaborer le plan stratégique selon l'article 10 de la LIPPI et la nouvelle législation (LEGISLATION) ;
- Mettre en place les outils permettant la mise en oeuvre de la RPT (INSTRUMENTS) ;
- Prévoir les ressources nécessaires au sein du SPS pour remplir les nouvelles tâches (ORGANISATION)

3.1. Législation

L'article. 197 ch. 4, Cst. (disposition transitoire ad art. 112b) prévoit que les cantons doivent avoir «leur propre stratégie approuvée en faveur des invalides». L'article. 10 LIPPI définit dans les grandes lignes quel devra être le contenu de plans stratégiques cantonaux. Des travaux sont actuellement en cours au plan intercantonal pour en définir le contenu de manière plus précise.

L'article. 10 LIPPI précise en outre que les plans stratégiques doivent être arrêtés par le canton, après consultation des institutions et des organisations représentant les personnes handicapées (al. 1). Les cantons sont libres de soumettre ce plan à leur parlement, par exemple sous la forme d'un rapport de planification.

En référence aux enjeux de la mise en oeuvre de la RPT dans le domaine du handicap, il y a lieu de procéder à une refonte totale de la législation sur les institutions. Afin d'assurer la cohérence entre la législation et le plan stratégique, ce dernier sera intégré dans le message accompagnant le projet de loi adressé au Grand Conseil.

En outre, le plan stratégique devra être approuvé par le Conseil fédéral qui, s'appuiera sur le conseil d'une commission composée de représentants de la Confédération, des cantons, des institutions et des personnes invalides (art. 10 alinéa 3 LIPPI).

La mise en oeuvre du projet LEGISLATION exige, dès le départ, une participation des milieux concernés par la mise en place de la nouvelle politique en matière de handicap. C'est pourquoi, il est proposé une organisation de projet¹⁹ qui comprend un comité de pilotage, un comité de projet et différents groupes de travail. Les institutions, le monde associatif défendant les intérêts des personnes en situation de handicap, l'administration et les politiques y seront représentés.

¹⁹ L'organisation du projet est détaillée dans l'annexe 5.

Afin de respecter les contingences liées, d'une part, à l'approbation du plan stratégique par les autorités cantonale et fédérale et, d'autre part, celles liées à l'élaboration d'une loi au sens formel, le calendrier prévu est le suivant :

Eté 2007	Préparation détaillée du projet Information aux milieux intéressés
Fin septembre 2007	Lancement officiel du projet par une séance d'information à tous les intéressés
Octobre 2007 à Décembre 2008	Elaboration du projet de plan stratégique Esquisse de l'avant-projet de loi Mise en consultation du projet de plan stratégique auprès des milieux intéressés Evaluation des résultats
Janvier à mars 2009	Elaboration de l'avant-projet de loi et du plan stratégique
Avril à juin 2009	Mise en consultation de l'avant-projet de loi et du plan stratégique
Juillet à décembre 2009	Evaluation des résultats de la procédure de consultation et élaboration du projet de loi et du message
Janvier 2010	Transmission du projet de loi et du plan stratégique au Conseil d'Etat pour adoption
Février 2010	Transmission du projet de loi et du message au Grand Conseil
Juin / Septembre 2010	Transmission du plan stratégique au Conseil fédéral Adoption de la loi par le Grand Conseil
01.01.2011	Entrée en vigueur de la loi et du plan stratégique

3.2. Instruments

Planification des besoins

Conformément à l'article 10 alinéa 2 lettre a et b de la LIPPI, les cantons devront planifier les besoins du point de vue quantitatif et qualitatif sur la base d'analyses périodiques des besoins.

Afin de planifier les besoins futurs, il s'agira de compléter les informations récoltées dans les recensements par des données statistiques relatives aux personnes susceptibles de prétendre, à court, à moyen ou à long terme à des prestations résidentielles et/ou ambulatoires. Dans la mesure où ces personnes vivent à domicile ou séjournent dans les hôpitaux, qu'une partie d'entre elles est suivie par des tuteurs ou des curateurs, par l'Office cantonal AI, par des services sociaux, par des professionnels de la santé ou par des autorités judiciaires, il s'agira de définir avec ces partenaires les données statistiques pouvant contribuer à l'évaluation des besoins futurs. Il y aura lieu en outre de déterminer les modalités d'un accès à ces informations. L'analyse de ces données statistiques permettra au SPS d'établir des projections en vue d'une planification régulière des besoins et de vérifier l'adéquation entre l'offre et la demande.

Pour pouvoir analyser les besoins, il y aura lieu de compléter les informations par des données relatives aux besoins d'encadrement des personnes. Ces données permettront de définir de manière précise la lourdeur de la prise en charge pour chacune des personnes. La récolte de ces données se fera par la mise en place d'une *grille d'évaluation des besoins d'encadrement* au sein des institutions. La mise en place d'une grille commune à tous les cantons romands est actuellement à l'étude et devra faire l'objet d'une approbation préalable par le Conseil d'Etat.

Financement par contrat de prestations

La refonte de la législation proposera les bases légales nécessaires à la mise en œuvre d'un nouveau mode de financement qui remplacera, à terme, le système de la couverture de l'excédent des charges d'exploitation. Ce nouveau mode de financement devra répondre aux exigences d'économicité et d'efficacité définies dans la législation fribourgeoise sur les subventions.

Pour atteindre cet objectif, le SPS et les institutions mettent actuellement en place une comptabilité analytique permettant de définir les coûts des centres de charges, notamment les coûts des foyers, des appartements protégés, des ateliers de production, des ateliers d'occupation et des prestations ambulatoires. La mesure du caractère économique de ces coûts devra également prendre en considération les particularités de chaque établissement et exigera de vérifier l'adéquation des coûts

par rapport aux résultats de l'évaluation des besoins d'encadrement au moyen de la grille d'évaluation.

Au plan intercantonal, la CIIS fixe les modalités permettant d'assurer le financement du séjour des personnes placées dans des institutions en dehors de leur canton de domicile. Pour garantir la prise en charge des frais de séjour entre les cantons, les tarifs doivent être établis selon une méthode de calcul unifiée. La directive CIIS pour la compensation des coûts et la comptabilité analytique fixe les exigences minimales concernant les principes régissant le financement des institutions sociales. La comptabilité analytique mise en place dans les institutions fribourgeoises répond à ces exigences.

Les contrats de prestations devront aussi faire référence aux critères de qualité qui seront définis par le canton. Les exigences en la matière font l'objet d'une directive de la CIIS. L'adaptation de cette directive est actuellement en consultation.

Plateforme informatique

Pour garantir le transfert et le partage des données nécessaires au financement des institutions, à l'analyse et à la planification des besoins, le SPS projette la mise en place d'une plate-forme informatique, en collaboration avec le SITEL. Cette plate-forme vise à simplifier les procédures administratives du SPS et à sécuriser les données échangées. Le schéma directeur pour ce projet est en cours d'élaboration.

Pour faciliter la communication avec les divers partenaires concernés par la politique en faveur de la personne en situation de handicap et l'accès aux informations, un site internet sera créé.

3.3. Organisation

Actuellement, l'effectif du SPS en charge des institutions est composé de²⁰:

- 2.6 EPT de collaboratrices et collaborateurs scientifiques, qui sont principalement chargés de:
 - discuter et négocier les budgets des institutions qui doivent être approuvés par la DSAS et qui servent de référence pour la prise en charge du déficit des institutions;
 - évaluer, en collaboration avec l'inspectrice des institutions, les demandes de nouvelles places et de personnel supplémentaire, les nouveaux projets, ainsi que leurs incidences financières ;

²⁰ N'est pas compris dans cet effectif le personnel du SPS qui n'est pas directement en charge des institutions, à savoir : 0,7 EPT de cheffe de service, 0,5 EPT de cheffe de service adjointe ; 0,5 EPT de collaboratrice administrative et 0,5 EPT de secrétaire.

- accompagner les institutions dans la préparation des dossiers à l'attention de la Confédération et préparer les préavis de la DSAS y relatifs.
- 0.5 EPT d'inspectrice des institutions, principalement chargée de:
 - contrôler et conseiller les institutions en fonction des besoins ;
 - recenser les besoins en places pour le canton ;
 - conseiller les services placeurs et les personnes dans la recherche d'une place en institution, en collaboration avec les directions des institutions ;
 - évaluer, en collaboration avec les collaborateurs scientifiques, les demandes de nouvelles places et de personnel supplémentaire, les nouveaux projets, ainsi que leurs incidences financières.
- 0.5 EPT d'économiste et 0.5 EPT de secrétariat pour remplir les tâches attribuées à l'office de liaison par l'article 11 de la CIIS, à savoir :
 - requérir les garanties de prise en charge des frais ;
 - traiter les demandes de garanties de prise en charge des frais, ainsi que les décisions y relatives ;
 - coordonner l'information et la gestion des dossiers entre les services placeurs, les institutions cantonales et les offices de liaison des autres cantons ;
 - tenir un registre des garanties de prise en charge des frais pour les personnes placées hors canton.

En tenant compte du transfert des écoles spéciales à la DICS, qui entraînera au SPS une diminution d'activité évaluée à 0.4 EPT, la mise en oeuvre de la RPT exigera une augmentation du personnel du SPS dans le secteur des institutions estimée à 2.0 EPT de collaborateurs scientifiques, en particulier pour garantir:

- l'analyse et la planification des besoins pour les divers types de handicap : récolte, traitement et analyse des données statistiques provenant des partenaires du réseau institutionnel ;²¹
- le contrôle des institutions et du respect des exigences fixées dans les contrats de prestations : système qualité, grille d'évaluation des besoins en accompagnement;
- le respect des exigences de la loi sur les subventions : mesure du caractère économique des prestations, comparaison des coûts moyens de référence;
- l'évaluation de la mise en oeuvre de la politique : vérification de l'adéquation entre l'offre et la demande;

²¹ Cf. ci-dessus 3.2. Instruments – planification des besoins

- la communication intracantonale (avec les institutions, les associations de défense des personnes en situation de handicap, les services placeurs, les autres services de l'administration) et intercantonale (pour la planification des besoins) : mise à jour des données et publication de la statistique des institutions ;
- Analyse des nouveaux projets de construction et de rénovation, selon les directives fédérales, et suivi.²²

Annexes :

1. Loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI)
2. Liste détaillée des places selon le type de handicap
3. Organisation du projet de mise en œuvre de la RPT

²² Le renforcement éventuel de l'effectif du Service des bâtiments est compris dans la demande des 2 EPT supplémentaires évoqués ci-dessus.