



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2024-GC-30

Encadrement des conditions d'embauche des proches aidant-e-s par des entreprises privées de soins et d'aide à domicile

Auteur-e-s :	Schwaller-Merkle Esther / Sudan Stéphane
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	06.02.2024
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	06.02.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	01.07.2024

I. Question

Le canton de Fribourg offre la possibilité de demander une indemnité forfaitaire pour proches aidant-e-s s'élevant à 35 francs par jour. Le canton confirme ainsi le rôle indispensable de ces personnes dans notre société.

Depuis un arrêt du Tribunal fédéral rendu en 2019, les organisations privées de soins et d'aide à domicile au bénéfice d'une autorisation d'exploitation peuvent elles aussi embaucher des proches aidant-e-s (c'est-à-dire des personnes sans formation spécifique) en concluant un contrat de travail. C'est une bonne chose dans le contexte actuel de pénurie de personnel soignant, car nombre de services publics de soins et d'aide à domicile se concentrent déjà exclusivement sur les soins techniques et doivent refuser de fournir des soins de base (situation du service de soins et d'aide à domicile du district de la Singine).

Dans l'optique d'assurer des soins de qualité et de parer aux abus, il s'agirait cependant d'examiner plus en détail la manière dont ce marché ou modèle économique est organisé à l'heure actuelle. L'émission Kassensturz du 19.12.23 a révélé qu'un commerce lucratif s'est mis en place aux dépens des proches aidant-e-s, des caisses-maladie et des communes.

Les exigences en matière de prestations (visées à l'art. 7, al. 2, let. b et c, de l'ordonnance sur les prestations de l'assurance des soins) fournies par les proches aidant-e-s et facturées par les structures privées de soins et d'aide à domicile (AsFam, Senevita, etc.) via l'AOS ne sont pas suffisamment définies. Faute de directives correspondantes, il est à l'heure actuelle impossible de s'assurer que les prestations sont efficaces, appropriées et économiques, comme l'exige l'art. 32, al. 2, LAMal.

Les prestations de soins de base fournies par les proches aidant-e-s sont remboursées au tarif des soins de base par l'assurance maladie sur prescription ou sur mandat d'une ou d'un médecin de l'organisation privée qui les emploie. La Confédération a fixé le taux horaire des soins de base à 54 fr. 60. (Intervention du conseiller national Roduit le 16.03.23).

Le Conseil d'Etat a également fixé les coûts liés aux prestations de soins au moyen de l'ordonnance du 14 juin 2022 modifiant l'ordonnance sur le nouveau régime de financement des soins. Les coûts effectifs étant supérieurs aux montants fixés à l'art. 7a, al. 1, OPAS, la différence est couverte par les pouvoirs publics. La situation est la suivante pour le canton de Fribourg : 52 fr. 60 des soins de base et 12 fr. 40 des pouvoirs publics correspondent à un taux horaire de 65 francs. En fonction de l'organisation privée qui les emploie, les proches aidant-e-s touchent entre 21 et 35 francs sur ce montant. La différence, de l'ordre de 30 à 40 francs par heure revient à l'organisation privée, laquelle ne doit assumer ni les coûts de transport des proches (puisqu'ils sont déjà sur place), ni leurs coûts de formation.

Se posent alors les questions suivantes :

1. Quels critères les entreprises privées de soins et d'aide à domicile doivent-elles remplir pour obtenir l'autorisation d'exploitation dans le canton de Fribourg ?
2. Quels critères et tarifs s'appliquent aux salaires des proches aidant-e-s facturés par les entreprises privées de soins et d'aide aux caisses-maladie et aux communes ?
3. Comment les prestations fournies sont-elles contrôlées ?
4. Le Conseil d'Etat partage-t-il notre opinion selon laquelle des directives uniformes doivent être édictées en matière d'agrément des organisations privées qui facturent les prestations de proches aidant-e-s à l'AOS ?
5. Le Conseil d'Etat a-t-il conscience qu'en l'absence de directives uniformes, l'AOS est mise à contribution de manière injustifiée, et que la situation pourrait encore empirer compte tenu de l'évolution démographique ?

Pour ces motifs, nous demandons au Conseil d'Etat :

6. de clarifier le cadre régissant l'embauche des proches aidant-e-s (p. ex. salaire à hauteur d'une contribution d'assistance de l'AI, soit 34 fr. 50) et de définir le financement résiduel (charges salariales, charges administratives, contrôles par du personnel diplômé, etc.) de sorte que les entreprises privées de soins et d'aide à domicile ne puissent pas réaliser d'importants bénéfices aux dépens des proches aidant-e-s ;
7. de clarifier si les organisations de soins et d'aide à domicile du canton peuvent embaucher des proches aidant-e-s aux conditions susmentionnées afin d'empêcher les abus.

En octroyant une indemnité forfaitaire pour proches aidant-e-s de 35 francs par jour, le canton a conscience du rôle précieux et indispensable que jouent les proches aidant-e-s dans notre société. Il nous semble plus que discutable que ce travail remarquable puisse enrichir encore des organisations privées d'aide et de soins à domicile grâce à un nouveau modèle commercial.

II. Réponse du Conseil d'Etat

A titre préliminaire, le Conseil d'Etat indique que le tarif pour les soins de base à la charge de l'assurance obligatoire des soins (AOS) est de 52 fr. 60 par heure (art. 7a al. 1, let. c de l'ordonnance fédérale sur les prestations de l'assurance des soins). A ce montant s'ajoute un coût résiduel qui s'élève actuellement à 8 fr. 40 par heure pour les organisations de soins et d'aide à domicile privées (ci-après : OSAD privées). Il est à noter que ce financement résiduel des prestations fournies par les OSAD privées est à la charge exclusive de l'Etat, soit sans participation financière des communes (art. 3 al. 2 de la loi d'application de la loi fédérale sur le nouveau financement des soins). Au total, le coût de ces soins de base se monte ainsi à 61 francs par heure (cf. art. 1 al. 3, let. c de l'ordonnance sur le nouveau régime de financement des soins).

Actuellement, deux OSAD privées engagent exclusivement des proches aidant-e-s dans le canton de Fribourg, l'une d'elles étant constituée sous forme de société anonyme à but non lucratif ne versant aucun dividende. Le salaire horaire brut appliqué par ces OSAD s'élève à 34 fr. 30, soit le montant de [la contribution d'assistance](#) versé par l'assurance invalidité (AI).

Or, la différence entre d'un côté les coûts des soins pris en charge par l'AOS et l'Etat et de l'autre les salaires versés aux proches aidant-e-s ne correspond pas à un bénéfice net pour les OSAD. En effet, aux salaires des proches aidant-e-s s'ajoutent d'autres coûts tels que les charges sociales, les frais généraux et administratifs ou encore les coûts liés aux salaires du personnel infirmier diplômé qui supervise et accompagne nécessairement les proches aidant-e-s. S'agissant concrètement de la situation dans le canton de Fribourg, la différence qui revient aux OSAD concernées pour couvrir ces coûts est de 26 fr. 70 par heure facturée (soit la différence entre 61 fr et 34 fr. 30).

Cela étant précisé, le Conseil d'Etat peut répondre aux questions comme il suit :

1. *Quels critères les entreprises privées de soins et d'aide à domicile doivent-elles remplir pour obtenir l'autorisation d'exploitation dans le canton de Fribourg ?*

Les conditions cadres régissant l'exploitation d'une organisation de soins et d'aide à domicile (ci-après : OSAD), y compris la procédure d'autorisation, peuvent être consultées sur le [site internet du Service de la santé publique](#).

2. *Quels critères et tarifs s'appliquent aux salaires des proches aidant-e-s facturés par les entreprises privées de soins et d'aide à domicile aux caisses-maladie et aux communes ?*

3. *Comment les prestations fournies sont-elles contrôlées ?*

4. *Le Conseil d'Etat partage-t-il notre opinion selon laquelle des directives uniformes doivent être édictées en matière d'agrément des organisations privées qui facturent les prestations de proches aidant-e-s à l'AOS ?*

5. *Le Conseil d'Etat a-t-il conscience qu'en l'absence de directives uniformes, l'AOS est mise à contribution de manière injustifiée, et que la situation pourrait encore empirer compte tenu de l'évolution démographique ?*

Sur le plan fédéral, pas moins de 7 instruments parlementaires ont été déposés en 2023 soulevant des questions et demandant l'encadrement de l'activité des OSAD qui emploient des personnes sans formation spécifique afin de fournir des soins de base à leurs proches :

- > [23.3191](#) Interpellation Roduit Benjamin. La rémunération des soins de base aux proches sans formation spécifique se fait-elle au détriment de la qualité ?
- > [23.3316](#) Motion Burgherr Thomas. Transparence et solidarité dans les soins aux proches. Renforcer le bénévolat au lieu d'augmenter les coûts à la charge de l'assurance-maladie
- > [23.3403](#) Interpellation Hess Lorenz. Proches aidants. Questions non résolues
- > [23.3426](#) Interpellation Germann Hannes. Embauche de proches aidants par les services d'aide et de soins à domicile et les organisations privées. Que pense le Conseil fédéral des nouvelles pratiques ?
- > [23.4281](#) Motion Rechsteiner Thomas. Réglementer de manière contraignante les soins prodigués par des proches
- > [23.4470](#) Motion Bircher Martina. Organisations de soins et d'aide à domicile. Non à un modèle d'affaires sur le dos des proches aidants

- > [23.4104](#) Interpellation Binder-Keller Marianne. Emploi de proches aidants et valeur monétaire des prestations d'assistance et de soins fournies par les proches

En réponse à ces interventions parlementaires, le Conseil fédéral s'est engagé à élaborer un rapport sur ces OSAD, en particulier :

- > de s'intéresser à la façon dont leur bénéfice, qui résulte de la différence entre le tarif remboursé par les caisses maladies et le tarif effectivement payé aux proches, est investi ;
- > d'établir des statistiques sur le nombre de personnes ainsi engagées ;
- > de faire l'inventaire des mesures et recommandations aux différents acteurs afin de garantir une qualité élevée des soins remboursés ;
- > d'étudier les modalités d'une formation continue adéquate et répétée qui renforcerait la qualité des soins donnés par les personnes concernées.

Le Conseil d'Etat souligne que cette thématique touche tous les cantons suisses, raison pour laquelle il considère que des solutions doivent être trouvées sur le plan fédéral. Il attend donc avec intérêt les conclusions dudit rapport¹ et agira en conséquence, en coordination avec la Confédération et les autres cantons.

Pour ces motifs, nous demandons au Conseil d'Etat :

- 6. de clarifier le cadre régissant l'embauche des proches aidant-e-s (p. ex. salaire à hauteur d'une contribution d'assistance de l'AI, soit 34 fr. 50) et de définir le financement résiduel (charges salariales, charges administratives, contrôles par du personnel diplômé, etc.) de sorte que les entreprises privées de soins et d'aide à domicile ne puissent pas réaliser d'importants bénéfices aux dépens des proches aidant-e-s ;*

Le cadre actuel régissant l'engagement de proches aidant-e-s est esquissé ci-dessus en introduction. Pour le surplus, le Conseil d'Etat se permet de renvoyer à sa réponse aux questions précédentes, plus précisément aux attentes qu'il place dans le rapport du Conseil fédéral.

Quant au financement résiduel des prestations fournies par les OSAD privées, il est en cours d'analyse. Dans ce cadre, des coûts de soins distincts pour les OSAD privées classiques et celles qui engagent des proches aidant-e-s sont à étudier ; en effet, les coûts d'exploitation ne sont pas les mêmes, en particulier s'agissant des déplacements.

- 7. de clarifier si les organisations de soins et d'aide à domicile du canton peuvent embaucher des proches aidant-e-s aux conditions susmentionnées afin d'empêcher les abus.*

Sur le principe, compte tenu de la jurisprudence, les OSAD publiques pourraient tout à fait engager des proches aidant-e-s et facturer leurs prestations à charge de l'AOS.

¹ A noter encore que le Conseil des Etat a adopté, lors de sa séance du 5 mars 2024, le postulat [23.4333](#) « Définir un statut de proche aidant pour pouvoir développer une stratégie de soutien au niveau fédéral », déposé par sa Commission de la sécurité sociale et de la santé publique. Par ce postulat, le Conseil fédéral est chargé de faire un rapport sur l'état des lieux concernant la situation des proches aidant-e-s en Suisse, en étudiant notamment leurs profils et leurs besoins. Il s'agit également d'analyser la possibilité et l'utilité de définir un statut juridique unifié de proche aidant-e au niveau fédéral. Le rapport prend en compte les exemples d'autres pays ou régions qui ont développé un cadre juridique ou une stratégie pour soutenir les proches aidant-e-s.

A titre indicatif, selon les normes salariales de l'Etat, le salaire horaire brut des personnes avec une formation d'auxiliaire de santé fournissant des soins de base dans une OSAD publique² se situe, selon l'âge et l'expérience du collaborateur ou de la collaboratrice, entre 27 fr. 30 et 41 fr. 90.³

² Les OSAD publiques se sont engagées à respecter les exigences de qualité fixées dans la convention administrative entre l'association faitière Aide et soins à domicile Suisse et les assureurs. Cette convention précise entre autres que les personnes prodiguant des soins de base doivent être au bénéfice d'une formation en tant qu'auxiliaire de santé.

³ Plus précisément, selon la classe 6 de l'échelle des traitements 2024 de l'Etat, le salaire horaire brut se situe entre 24 fr. 95 (+ 2 fr. 35 à 2 fr. 90 pour les vacances) et 37 fr. 55 (+ 3 fr. 55 à 4 fr. 35 pour les vacances).