



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2023-GC-284

Le prix de pension dans les EMS doit être indexé au coût de la vie

Auteur-e-s :	de Weck Antoinette / Ingold François
Nombre de cosignataires :	6
Dépôt :	24.11.2023
Développement :	24.11.2023
Transmission au Conseil d'Etat :	24.11.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	17.09.2024

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 24 novembre 2024, les motionnaires demandent que le prix de pension fixé par le Conseil d'Etat soit indexé au coût de la vie, de manière à éviter des décisions prises au coup par coup et assurer la prévisibilité des moyens financiers dont les EMS pourront disposer pour l'année suivante.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Prix de pension et sources de financement d'un EMS

Le Conseil d'Etat souhaite rappeler brièvement la structure de financement des EMS fribourgeois. Pour répondre à leur mission, les EMS obtiennent des recettes permettant de couvrir le coût des soins, le coût de l'accompagnement, les frais financiers ainsi que les dépenses liées à l'hôtellerie, l'intendance et l'administration de l'EMS (communément appelées pension). En plus de ces recettes, les EMS peuvent facturer des montants complémentaires (par exemple taxe d'entrée, frais de sortie, location de certains moyens auxiliaires, taxe TV ou téléphone, etc.)¹.

La couverture de ces coûts est assurée comme suit :

- > Le coût effectif des soins et de l'accompagnement est financé par les bénéficiaires, les assureurs-maladie et les pouvoirs publics (communes [55 %] et canton [45 %]).
- > Le prix de pension ainsi que les montants complémentaires sont facturés en totalité aux bénéficiaires.
- > Les frais financiers réels sont financés par les associations de communes, selon les normes établies par ces dernières (coûts réels ou moyenne cantonale).

¹ Cette facturation complémentaire n'est pas uniformisée au niveau cantonal, mais est précisé dans le contrat d'hébergement de chaque EMS.

En principe, les EMS peuvent définir librement le prix de pension permettant de couvrir leurs coûts effectifs. Toutefois, une grande majorité des personnes résidant en EMS est au bénéfice de prestations complémentaires. Ces dernières prennent en considération la taxe journalière jusqu'à concurrence d'un montant maximum, qui devient, dans les faits, le prix de pension unique et forfaitaire². Cette taxe est fixée par le Conseil d'Etat.

Avec un prix de pension unique, les écarts propres à chaque EMS entre le coût effectif de la prestation et ce prix de pension forfaitaire peuvent entraîner un bénéfice ou un déficit.

L'article 19 de la loi sur les prestations médico-sociales (LPMS) indique que le mandat de prestations entre l'EMS et l'association de communes doit régler la prise en charge de ces frais d'exploitation non couverts par les contributions de l'assurance obligatoire des soins, des bénéficiaires ou des pouvoirs publics. Lorsque le prix de pension augmente, les montants à charge des pouvoirs public évoluent également. En effet, le prix de pension est facturé aux résidant-e-s et ces derniers sont, en grande majorité, au bénéfice de prestations complémentaires et/ou de subventions à l'accompagnement. Les prestations complémentaires fribourgeoises limitent à 160 francs par jour les frais de séjour pris en considération. Ce montant permet de couvrir entièrement le prix de pension, la participation des résidant-e-s au coût des soins et, en partie, le coût de l'accompagnement. Les subventions à l'accompagnement couvrent le solde du coût de l'accompagnement. De ce fait, l'augmentation du prix de pension diminue la part des frais d'accompagnement pris en charge par les prestations complémentaires, qui se reporte directement sur les subventions à l'accompagnement pour toutes les personnes au bénéfice de celles-ci. Ces subventions à l'accompagnement sont cofinancées par les pouvoirs-publics (communes [55 %] et canton [45 %]).

2. Evolution du prix de pension

Le tableau ci-dessous présente l'évolution du prix de pension ces 7 dernières années.

2024	2023	2022	2021	2020	2019	2018
108 francs	108 francs	105 francs	105 francs	105 francs	105 francs	103 francs
+0.8 francs	+0.8 francs	+0.8 francs				

L'augmentation de 80 centimes dès 2022 correspond à un forfait, versé aux EMS pour le matériel et les appareils, nouvellement reconnu dans le coût des soins³. Jusqu'à fin 2021, ce coût était imputé à charge du prix de pension. Depuis le 1^{er} janvier 2022, il est financé par les pouvoirs publics dans le cadre du coût résiduel des soins, entraînant directement une baisse des charges effectives imputées au prix de pension.

² Le canton de Fribourg, comme son voisin bernois par exemple, fixe une taxe journalière identique pour tous les EMS. Celle-ci ne prend pas en considération les écarts de coûts structurels et fonctionnels entre EMS (liés à la taille de l'établissement, la vétusté des locaux, l'organisation de l'intendance, l'outsourcing de certaines prestations, etc.). Certains cantons ont quant à eux fait le choix de définir un tarif socio-hôtelier propre à chaque EMS (par exemple modèle SOHO dans le canton de Vaud).

³ Liste des moyens et appareils (LiMA) de l'Ordonnance du DFI du 29 septembre 1995 sur les prestations dans l'assurance obligatoire des soins en cas de maladie, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2021 (moyens et appareils de la catégorie A selon l'annexe 2)

Durant les 7 dernières années, le prix de pension dans les EMS a évolué de 5.63 %. Durant cette même période, l'Indice suisse des prix à la consommation (IPC) a augmenté de 6.6 %⁴ et l'indice retenu pour la fixation des échelles de traitement du personnel de l'Etat de Fribourg a augmenté de 4.20 %⁵. Ainsi, bien que légèrement inférieure à l'IPC, l'augmentation du prix de pension des EMS a donc été, ces dernières années, supérieure à l'indice retenu pour les salaires de l'Etat de Fribourg.

Considérant qu'environ 55 % des charges imputables au prix de pension sont des charges salariales, on peut dès lors considérer que l'évolution du prix de pension des dernières années est en relation avec l'évolution des coûts.

Au-delà des augmentations successives des prix de pension susmentionnées, le Conseil d'Etat rappelle que le Grand Conseil, dans le cadre de la suite donnée au mandat 2020-GC-186, a adopté le 13 octobre 2023 un crédit d'engagement d'environ 6,83 millions de francs destinés à assurer la prise en charge par l'Etat seul des surcoûts enregistrés par les EMS et les services d'aide et de soins à domicile en raison du COVID-19. Ce crédit incluait un montant de 2,65 millions de francs destiné aux EMS (dont 1,15 millions de francs pour les pertes des cafétarias et restaurants et 1,50 millions de francs pour les autres surcoûts) et un montant de 3,44 millions destinés aux communes (remboursement de leur participation aux surcoûts des EMS en 2020). Des efforts additionnels importants ont ainsi déjà été récemment consentis par l'Etat en faveur des EMS et des communes en dehors des modalités de financement habituelles.

3. Indexation automatique

Le Conseil d'Etat estime qu'une indexation automatique n'est pas nécessaire pour les prix de pension. Comme mis en évidence dans le chapitre précédent, le prix de pension a régulièrement évolué, de manière comparable aux salaires du personnel de l'Etat et à l'IPC. Il tient ainsi compte du renchérissement général du coût de la vie.

De plus, l'indexation automatique reviendrait à priver le Conseil d'Etat d'une marge d'appréciation indispensable pour prendre en compte et pondérer les besoins d'ajustements liées à des situations particulières. Ce fut par exemple le cas en 2023, lorsque le Conseil d'Etat a augmenté le prix de pension au-delà de l'augmentation de l'IPC et des salaires des employé-e-s de l'Etat, pour tenir compte de la hausse des prix, notamment de l'électricité.

En outre, le Conseil d'Etat doit pouvoir fixer le barème en regard des incidences sur le budget de l'Etat et de ses propres priorités, et cas échéant procéder aux arbitrages indispensables à l'atteinte de l'équilibre budgétaire. La nécessité de laisser au Conseil d'Etat et au Grand Conseil une certaine marge de manœuvre budgétaire et de ne pas instaurer des mécanismes induisant une augmentation automatique des charges apparaît d'autant plus importante au vu de la dégradation confirmée des perspectives financières de l'Etat. Au moment où des mesures d'assainissement devant permettre de continuer à respecter les exigences constitutionnelles et légales d'équilibre doivent être préparées, il serait malvenu de prévoir une indexation systématique dans certains domaines, et de reporter ainsi de fait les efforts à effectuer sur un nombre de facto réduit d'autres domaines de tâches de l'Etat.

⁴ Augmentation entre janvier 2018 et janvier 2024 selon l'office fédérale de la statistique (<https://www.bfs.admin.ch/asset/fr/31946758>)

⁵ Indice de l'échelle de traitement 2018 de l'Etat de Fribourg = 109.60 et indice de l'échelle de traitement 2024 de l'Etat de Fribourg = 114.20

III. Conclusion

Le Conseil d'Etat estime que les modalités actuelles, soit une révision périodique du prix de pension dans le cadre des procédures budgétaires, permet à la fois de tenir compte de l'augmentation des coûts tout en ménageant la marge de manœuvre de l'Etat, notamment pour tenir compte de situations particulières ou pour atteindre l'équilibre budgétaire.

Le Conseil d'Etat invite donc le Grand Conseil à refuser la présente motion.