



Message 2020-DSAS-145

14 novembre 2023

Réforme de la LASoc

Nous avons l'honneur de vous soumettre le Message du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur l'aide sociale (LASoc).

Ce document donne suite à la :

Motion 2014-GC-155	Révision de la loi du 14 novembre 1991 sur l'aide sociale (LASoc)
Auteurs :	de Weck Antoinette / Schnyder Erika

Table des matières

1	Introduction	3
2	Contextes de la révision	3
2.1	Contexte social, politique et économique	3
2.1.1	Aide sociale et pauvreté dans le canton de Fribourg	4
2.1.2	Conditions de vie des personnes en situation de précarité	5
2.1.3	Impacts des transformations socioéconomiques sur l'aide sociale	6
2.1.4	Conclusion	9
2.2	Contexte législatif, organisationnel et financier	9
2.2.1	Cadre fédéral	9
2.2.2	Cadre cantonal	9
2.2.3	Prestations de l'aide sociale	11
2.2.4	Les coûts de l'aide sociale	12
2.2.5	Conclusion	14
3	Axes de la révision	14
3.1	Renforcer l'organisation du dispositif d'aide sociale	14
3.1.1	Nouvelle organisation territoriale	14
3.1.2	Simplification et clarification des procédures d'aide sociale	15
3.1.3	Articulation du dispositif et harmonisation des pratiques	16

3.2	Amélioration des instruments de l'aide sociale	16
3.2.1	Meilleures définitions des prestations	16
3.2.2	Optimisation du système d'information électronique	17
3.2.3	Mise en place d'instruments communs	17
3.3	Développement d'une politique préventive	18
3.3.1	Poursuite de l'insertion socioprofessionnelle	18
3.3.2	Investissement dans la formation	18
3.3.3	Anticipation des risques sociaux par une politique sociale transversale	19
3.3.4	Limitation de l'obligation de remboursement	19
4	Conséquences financières	20
4.1	Simplification de la détermination des compétences en matière d'aide sociale	20
4.2	Système d'information électronique commun	20
4.3	Coordination du dispositif d'aide sociale	21
4.4	Synthèse des conséquences financières	21
5	Réduction des frais de fonctionnement des SSR	22
6	Résultats de la consultation	23
7	Commentaires des articles	24
8	Effets sur le développement durable	50
9	Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité	50
10	Référendum législatif et financier	50
11	Conclusion	50

1 Introduction

La nécessité d'une réforme complète de la loi sur l'aide sociale est apparue au courant des dernières années, nourrie par un nombre croissant de questions de principe et d'application. Dès 2013, la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) a confié au Service de l'action sociale (SASoc) la tâche de répertorier ces questions et d'examiner les perspectives d'une réforme.

Le but principal de l'aide sociale n'est pas remis en cause, mais une révision s'impose afin d'adapter la base légale aux défis résultant de l'évolution de notre société et pour ne pas compromettre le rôle primordial rempli par cet ultime filet de notre protection sociale.

La loi de 1991 a été conçue à une époque où les situations d'indigence étaient moins nombreuses et moins complexes. Le contexte a depuis changé, de multiples transformations socioéconomiques se sont produites, la mobilité s'est amplifiée et les trajectoires de vie ne sont plus aussi linéaires. Aujourd'hui, l'aide sociale doit répondre à des problèmes d'ordre structurel et à des risques sociaux qui ont évolué tels que le chômage, le phénomène des working poor, la divortialité, le manque de formation des personnes dans le besoin ou la migration. Le système actuel est toujours en mesure de fournir l'aide nécessaire pour les personnes en situation de besoin, mais il doit être renforcé.

En tant que politique sociale, l'aide sociale occupe une place spécifique dans le système de sécurité sociale en garantissant le minimum vital conformément aux dispositions de la Constitution. Les objectifs de la révision visent à renforcer l'organisation de l'aide sociale, ses dispositions d'application et les mesures préventives tout en maintenant la répartition des compétences.

Les travaux de révision et l'élaboration du projet de loi présenté dans ce message ont été menés de façon participative en s'appuyant sur l'expérience des spécialistes chargés de l'application LASoc. Le comité de pilotage, les groupes de projet et d'experts qui ont mené ce processus ont étroitement associé les services sociaux régionaux, les commissions sociales ainsi que les principaux partenaires impliqués dans la mise en œuvre de cette loi.

Le projet de loi issu de ce processus répond à la motion d'Antoinette de Weck et d'Erika Schnyder (2014-GC-155) sur la « Révision de la loi du 14 novembre 1991 sur l'aide sociale (LASoc) » adoptée le 8 septembre 2015 par le Grand Conseil. La consultation sur l'avant-projet a eu lieu entre le 25 janvier et le 26 avril 2021. Elle a donné lieu à 86 prises de positions.

2 Contextes de la révision

2.1 Contexte social, politique et économique

Dans le canton de Fribourg, en 2021, 6 876 personnes bénéficiaires d'une aide financière LASoc ont été recensées par l'Office fédéral de la statistique (OFS). Cela représente 3 908 dossiers ou ménages. Au cours des dernières années, la proportion de bénéficiaires de l'aide sociale est restée relativement stable avec un taux oscillant depuis 2005 entre 2.2% et 2.6%, 2021 affichant un taux de 2.1%. Le canton de Fribourg a le plus faible taux d'aide sociale en Suisse romande, après le Valais.¹ La proportion la plus élevée de bénéficiaires d'aide sociale au plan suisse se situe dans le canton de Neuchâtel, avec un taux de 6.6% en 2021, alors qu'Appenzell Rhodes-Intérieures enregistre le

¹ Le taux d'aide sociale (ASE) dans les cantons romands en 2021 : VS : 1.9% ; VD : 4.1% ; GE : 6.3% ; Neuchâtel : 6.6% ; JU : 3.7%. OFS, Statistique de l'aide sociale ASE 2021.

plus faible taux de Suisse, soit 0.9%. La Suisse compte en 2021 au total 265 125 personnes à l'aide sociale (au sens strict), soit un taux de 3.1%².

2.1.1 Aide sociale et pauvreté dans le canton de Fribourg

Depuis 2016, le canton de Fribourg dispose d'une image précise de la pauvreté suite à la publication, par le Conseil d'Etat, du premier *Rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg*³. Dans ce rapport, le taux de pauvreté correspond au minimum vital social tel qu'il est défini en Suisse par les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS)⁴ et en accord avec l'OFS. La deuxième édition de ce rapport est publiée en automne 2023⁵.

En comparaison avec les années précédentes, **le taux de pauvreté** a diminué entre 2011 et 2017, passant de 2.5% à 2%, mais a ensuite remonté en 2019 à 2.21%. Ces informations indiquent une tendance à la hausse qui pourrait se confirmer ces prochaines années en raison des conséquences engendrées par la pandémie de Covid-19 puis par les effets du renchérissement résultant des tensions géopolitiques à l'échelle mondiale. Pour l'année 2019, ces chiffres représentent 4 056 ménages contre 4 010 en 2011 et 6 513 personnes contre 6 374 en 2011 vivant en-dessous du seuil de pauvreté. Cette augmentation ne se reflète toutefois pas dans le taux de pauvreté, car le canton connaît une croissance démographique.

Un autre indicateur décrit **le taux de risque de pauvreté** qui caractérise la situation des personnes vivant dans un ménage se situant parmi les revenus les plus faibles (revenus sans la fortune). Ce seuil correspond au 60% du revenu équivalent médian disponible de la population. En 2019, le seuil de risque de pauvreté se situe à 2 622 francs par mois pour une personne seule. Selon ces calculs, en 2019, le taux de risque de pauvreté se monte à 8.55%, ce qui représente 25 208 personnes.

Le rapport du Conseil d'Etat permet une nouvelle fois de cerner la relation entre la pauvreté et l'aide sociale. En effet, pour l'année 2019, parmi les 6 513 personnes en situation de pauvreté, 1 617 (sur 7 301 bénéficiaires de l'aide sociale) ont pu accéder à l'aide sociale dans le courant de la même année. En revanche, 4 896 personnes en situation de pauvreté n'ont reçu aucun soutien de la part de l'aide sociale. Cela signifie que le volume de bénéficiaires de l'aide sociale pourrait encore doubler. A noter que parmi ces personnes, 3 562 tirent, tout ou partie de leurs revenus d'autres prestations de transfert (ex. assurance-chômage, AVS-AI, PC)⁶. Malgré ces prestations, ces personnes n'échappent pas à la pauvreté. Cette réalité est néanmoins conforme à notre système de protection sociale dans lequel la plupart des prestations ne visent pas la garantie du minimum vital.

Le nombre de personnes vivant dans la précarité et ne disposant d'aucun transfert social s'élève à 1 334 (contre 921 en 2011)⁷. La situation vécue par ces dernières peut être qualifiée de pauvreté cachée. Ce constat pose le problème du non-recours aux prestations, dont celles de l'aide sociale. Ce phénomène comporte le risque que les situations de pauvreté ou à risque de pauvreté se péjorent (surendettement, perte d'emploi, de logement, situation précaire des enfants, problèmes de santé, etc.), engendrent des coûts supplémentaires et que les personnes dans le besoin se tournent vers d'autres systèmes d'aides parallèles à l'aide sociale, entraînant une démultiplication des interventions dans l'action sociale.

Les situations exposées au risque de pauvreté se trouvent dans des conditions de vie proches de celles des personnes qui sont à l'aide sociale. Il suffit du moindre incident, tel qu'une facture de dentiste, une hausse de loyer, une augmentation des cotisations LAMal, la perte d'un emploi, un divorce ou une détérioration de la conjoncture

² Statistiques OFS, Aide sociale économique, T 13.05.01.01.01

³ Direction de la santé et des affaires sociales, Rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg, 2016, Fribourg.

⁴ « Le minimum vital social de l'aide sociale », document de base de la CSIAS, Berne, 2020

⁵ Direction de la santé et des affaires sociales, Rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg, 2023, Fribourg.

⁶ Par « transferts sociaux », il est ici entendu d'une part les rentes et prestations sociales fédérales (rentes 1^{er}, 2^e et 3^e pilier, indemnités pour perte de gain : assurance-chômage (AC) et service militaire (APG), maladie et accident, assurance-invalidité), les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI et d'autre part les prestations sociales cantonales sous condition de ressources (subsides à la caisse-maladie, subsides de formation).

⁷ Direction de la santé et des affaires sociales, Rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg, 2016, Fribourg, p. 44.

économique, pour que ces personnes basculent à l'aide sociale. En 2021, on observe que les revenus inférieurs à 4 000 francs ont subi une forte baisse de l'ordre 20% en moyenne.⁸ Les répercussions socio-économiques de la crise consécutive à l'épidémie de la Covid-19 ont montré la fragilité de nombreuses situations qui ont nécessité notamment des distributions d'aides alimentaires dans l'urgence.

En résumé, malgré son taux stable et relativement bas, l'aide sociale fribourgeoise a vu son volume de situations doubler en 25 ans et la statistique de la pauvreté indique que ce volume pourrait encore augmenter, sans compter les ménages exposés au risque de pauvreté qui, à la moindre détérioration de leur situation, pourraient être contraints de solliciter l'aide sociale. Dans la conjoncture actuelle, avec l'élévation des coûts de la vie, sans parler des augmentations annoncées, ces ménages se trouvent déjà en grande difficulté.

2.1.2 Conditions de vie des personnes en situation de précarité

Le risque de dépendre de l'aide sociale est plus marqué pour certains groupes :

- > les familles monoparentales et les familles nombreuses (respectivement 16.5% et 16.4%) sont les situations les plus exposées. Les enfants constituent pour les familles un risque supplémentaire (3.5% contre 3% pour l'ensemble des ménages).
- > parmi les ménages sans enfant, les personnes vivant seules sont les plus vulnérables (4.3%).
- > les personnes de nationalité étrangère (5.5%) et divorcées (4.5%) figurent ensuite, par ordre d'importance, parmi les situations surreprésentées à l'aide sociale.
- > Entre 18 et 64 ans, le taux d'aide sociale va décroissant avec l'âge et, à partir de 65 ans, il baisse drastiquement pour s'établir à 0,2%. Dans ce cas, ce sont généralement les rentes et les prestations complémentaires fédérales de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) qui prennent le relais de l'aide sociale. A noter que les personnes de plus de 55 ans apparaissent dans une proportion similaire à la population totale. En revanche, ces personnes risquent de rester plus longtemps à l'aide sociale.

Les conditions de vie des groupes les plus précaires reflètent la complexification des situations en rapport avec les transformations socioéconomiques que connaît notre société depuis le début des années 2000⁹ :

- > **Santé** : 19.3% (2022) des bénéficiaires de l'aide sociale sont en mauvaise santé, notamment les personnes qui sont en incapacité de travail, mais dont la situation n'est pas reconnue par l'Assurance-invalidité.¹⁰ Les conditions de vie des bénéficiaires de l'aide sociale et des personnes en situation de pauvreté exposent ces situations à des risques accrus sur le plan de la santé.
- > **Emploi** : ce facteur est normalement un rempart contre la pauvreté. Toutefois, l'aide sociale connaît trois risques majeurs par rapport au travail. Le premier est celui de l'exclusion du marché du travail. Si le taux de chômage dans le canton de Fribourg et en Suisse, en comparaison européenne, est relativement bas, le chômage de longue durée (un an et plus) est par contre très élevé dans notre pays et même supérieur à la moyenne de l'OCDE. Les principales raisons individuelles sont l'âge, le niveau de formation, la situation des ménages (ménages monoparentaux) et la durée du chômage. Un peu moins du tiers des bénéficiaires d'aide sociale sont des demandeurs ou des demandeuses d'emploi (30.8%, 2021)¹¹. Le second risque est celui de la trop faible rémunération du travail (working poor). Ce phénomène est d'abord associé à des conditions de travail qui sont ou tendent à être instables (ex. temps partiels contraints, travail sur appel). Cette situation est influencée essentiellement par le faible niveau de formation des personnes (absence de formation post-obligatoire) et le type de ménage (surtout les familles monoparentales et les actifs occupés seuls). Sur l'ensemble des bénéficiaires de

⁸ KOF Centre de recherches conjoncturelles, bulletin no 149, 2021.

⁹ Direction de la santé et des affaires sociales, Rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg, 2016, Fribourg, p. 45-92.

¹⁰ OFS, Aide sociale économique ASE 2021. Fribourg 2021, p. 17.

¹¹ OFS, Aide sociale économique ASE 2021. Fribourg 2021, p. 17.

l'aide sociale, quatre sur dix sont des personnes actives occupées (41.4%, 2021).¹² Enfin, les enfants représentent un troisième risque, en particulier pour les femmes. Être mère constitue un risque plus élevé, car ces femmes assument une part du travail domestique et familial tout en travaillant généralement à temps partiel. Or, le temps partiel réduit les opportunités de formation, de promotion et de carrière professionnelle, mais conduit également à une moindre protection au niveau des assurances sociales, notamment au moment de la retraite. Largement majoritaires à la tête des familles monoparentales (92.2% dans le canton de Fribourg), les mères sont fortement touchées par les défis de la conciliation entre vie familiale et professionnelle¹³.

- > **Formation** : en Suisse 88 % des personnes de 25 à 64 ans disposent d'une formation équivalente ou supérieure au degré secondaire II. A l'aide sociale, en 2021, 60.7% des bénéficiaires d'aide sociale du canton de Fribourg n'ont aucune formation professionnelle¹⁴. Ce taux s'élève même à 71 % des bénéficiaires de l'aide sociale de nationalité étrangère.
- > **Logement** : ce bien répond à un besoin essentiel et constitue un indicateur de vulnérabilité. Les frais de logement dans l'aide sociale n'ont cessé d'augmenter et représentent aujourd'hui pratiquement la moitié des charges totales. Les loyers, avec la santé, sont les coûts qui ont connu les plus fortes augmentations ces dernières années. L'engrenage peut amener les personnes dans les situations les plus fragiles au point de perdre leur appartement et de devoir recourir au logement d'urgence¹⁵.
- > **Famille** : la cellule traditionnelle a perdu de l'importance, même si elle reste largement majoritaire, au profit d'une « mosaïque de formes de vie privée » et un nombre croissant de personnes vivant seules dans leur ménage. Les conséquences de la pauvreté des familles sont considérables à plusieurs niveaux. La plus dommageable est la pauvreté des enfants. Les répercussions sur leur vie peuvent être sévères : entraves au développement, problèmes de santé plus fréquents, contacts sociaux moindres, carrière scolaire écourtée. La présence d'enfant(s) dans un ménage, hormis le facteur santé, est aussi un élément explicatif de la durée et de la fréquence de la dépendance à l'aide sociale.¹⁶ Les personnes seules sont plus exposées au risque de pauvreté, car non seulement elles doivent assumer seules des charges fixes en augmentation, mais elles doivent également faire face aux moments critiques de la vie sans pouvoir compter sur quelqu'un d'autre pour les aider à les surmonter.

2.1.3 Impacts des transformations socioéconomiques sur l'aide sociale

L'évolution des conditions de vie des personnes en situation précaire est en rapport avec les importantes transformations des modes de vie que connaît notre époque. Des facteurs environnementaux tels que la mondialisation, les progrès technologiques, la tertiarisation ou le développement du chômage incompressible participent à ces changements.

- > Parmi ces transformations, la **digitalisation** représente un risque pour les personnes faiblement qualifiées, notamment par les changements structurels qu'elle implique. Un rapport du Conseil fédéral estime que 11 % des emplois pourraient disparaître d'ici 20 ans sous l'effet de la numérisation, ce qui correspond à peu près à la fluctuation naturelle qu'a connue jusqu'ici le marché suisse du travail¹⁷. Cette évolution exige toutefois un renouvellement des compétences dont les entreprises ont besoin. La formation représente ainsi l'un des défis majeurs de cette évolution.

¹² OFS, Aide sociale économique ASE 2021. Fribourg 2021, p. 17.

¹³ Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat), 2019 à partir des données discales.

¹⁴ <https://www.fr.ch/sites/default/files/2022-11/resultats-de-la-statistique-de-l-aide-sociale-2021.pdf>, p. 16.

¹⁵ Direction de la santé et des affaires sociales, Rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg, 2016, Fribourg, p. 85-92.

¹⁶ OFS, Groupes à risques dans l'aide sociale <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/securite-sociale/aide-sociale/beneficiaires-aide-sociale/aide-sociale-economique.html>, 24.08.2020.

¹⁷ Conséquences de la numérisation sur l'emploi et les conditions de travail : opportunités et risques. Rapport du Conseil fédéral donnant suite aux postulats 15.3854 Reynard du 16 septembre 2015 et 17.3222 Derder du 17 mars 2017.

> D'autres transformations découlent de l'**Accord sur la libre circulation des personnes** (ALCP), signé le 21 juin 1999 et entré en vigueur le 1^{er} juin 2002, entre la Confédération et la Communauté européenne. Le 25 septembre 2005, le peuple a approuvé le protocole sur l'extension de l'ALCP aux dix nouveaux Etats membres de l'UE qui ont adhéré à l'UE au 1^{er} mai 2004. L'extension à la Roumanie et à la Bulgarie est quant à elle entrée en vigueur au 1^{er} juin 2009 et la libre circulation complète en faveur de leurs ressortissants et ressortissantes a été acquise depuis le 1^{er} juin 2019. Au 1^{er} janvier 2017 est entrée en vigueur l'extension de l'ALCP à la Croatie. Enfin, au regard du Royaume-Uni à l'issue du Brexit, un accord garantira la préservation des droits acquis sur la base de l'ALCP. L'immigration, en provenance notamment de pays de l'UE/AELE, joue un rôle positif en matière de financement des assurances sociales. Toutefois, en raison du principe fixé par l'ALCP de l'interdiction de la discrimination, la situation des ressortissants et ressortissantes UE/AELE est en principe considérée dans le cadre de l'aide sociale selon les mêmes critères que ceux appliqués à l'ensemble des bénéficiaires de cette prestation. Par ailleurs, les ressortissant-e-s UE/AELE qui exercent une activité lucrative (statut de travailleur) ne perdent pas leur droit au regroupement familial, même si celui-ci entraîne une dépendance continue et substantielle à l'aide sociale. Selon la statistique de l'aide sociale, tant au niveau fédéral que cantonal, l'ALCP a certes engendré de nouvelles requêtes d'aide sociale, mais sans en influencer le taux puisque la proportion de ressortissant-e-s de l'UE/AELE bénéficiaires de cette prestation reste relativement proche du taux d'aide sociale de la population résidente. En outre, les ressortissant-e-s de l'UE/AELE bénéficiant de prestations de l'aide sociale présentent des caractéristiques comparables à celles de l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale quant à la structure du ménage, de l'âge, de l'activité lucrative et de la durée d'obtention de l'aide sociale¹⁸.

Toutefois, depuis l'introduction définitive de l'ALCP, de nouvelles modifications sont intervenues récemment pour restreindre la portée de l'Accord. La mise en œuvre de l'article 121a de la Constitution, concrétisant l'initiative « contre l'immigration de masse », acceptée en votation populaire le 9 février 2014, est effective, pour l'essentiel, depuis le 1^{er} juillet 2018. Cette mesure dite de la « préférence indigène light » (21a LEI) exige des entreprises qu'elles diffusent leurs annonces d'emploi auprès des Offices régionaux de placement (ORP) pendant cinq jours, avant de chercher ailleurs des candidats. Cette obligation de communiquer les emplois vacants ne s'applique qu'aux professions dont le taux de chômage est supérieur à la moyenne (8%, puis 5% dès le 1^{er} janvier 2020). Cette mesure facilite aussi l'accès au marché du travail pour les personnes du domaine de l'asile et des réfugié-e-s. En effet, les bénéficiaires de l'aide sociale qui ont un permis B réfugié ou F doivent désormais être inscrits au registre de l'emploi (après un test d'aptitude).

Le 1^{er} juillet 2018, sont également entrées en vigueur les modifications de la loi fédérale sur les étrangers adoptée le 16 décembre 2016 portant sur la gestion de l'immigration et l'amélioration de la mise en œuvre des accords sur la libre circulation des personnes. Ces modifications règlent notamment l'extinction du droit de séjour des ressortissant-e-s UE/AELE (article 61a LEI) en cas de chômage involontaire. Cette disposition, inscrite dans une base légale fédérale, exclut la reconnaissance d'un droit à l'aide sociale entre la cessation des rapports de travail et l'extinction du droit au séjour des titulaires de permis L'UE/AELE et de permis B UE/AELE durant la première année de séjour, sauf en cas de maladie, d'accident, d'invalidité, de droit de demeurer (cf. l'article 61a al.5 LEI, conformément à l'article 7 let. c et article 4 Annexe I ALCP). Une autre disposition résultant de ces modifications prévoit que les étrangers et les étrangères qui séjournent en Suisse pour trouver un emploi, ainsi que les membres de leur famille, n'ont pas droit à l'aide sociale (article 29a LEI).

Le recours à l'aide sociale était déjà un motif de révocation d'une autorisation de séjour (permis B) prévu dans la loi sur les étrangers. La nouvelle loi sur les étrangers et l'intégration (LEI) en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2019 conserve non seulement ce principe (article 62 al.1 let. e LEI), mais l'étend en outre aux détenteurs de permis C aussi dorénavant dans les situations de long séjour en Suisse, soit même au-delà de 15 ans de séjour légal et sans interruption en Suisse, en cas de dépendance durable et notable à l'aide sociale (article 63 al. 1 lit. c LEI). Cette révocation de l'autorisation doit respecter le principe de proportionnalité.

¹⁸ OFS, Rapport social statistique suisse 2015, Neuchâtel 2016 et Rapport social statistique suisse 2017. Actualisation des principaux indicateurs, Neuchâtel, 2018 ; OFS, Aide sociale économique ASE 2017. Fribourg, 2018, p. 12 et 14.

Le 1^{er} janvier 2019 sont également entrées en vigueur de nouvelles exigences en matière d'intégration avec une définition à laquelle les autorités compétentes peuvent se référer désormais et qui comportent les critères suivants (article 58 a LEI) : a. le respect de la sécurité et de l'ordre publics ; b. le respect des valeurs de la Constitution ; c. les compétences linguistiques ; d. la participation à la vie économique ou l'acquisition d'une formation. La situation des personnes qui, du fait d'un handicap ou d'une maladie ou pour d'autres raisons personnelles majeures, ne remplissent pas ou remplissent difficilement les critères d'intégration est prise en compte de manière appropriée.

A noter enfin que, depuis le 1^{er} octobre 2016, les dispositions du code pénal ont été renforcées concernant les escroqueries à une assurance sociale ou à l'aide sociale (article 146, al. 1 CP) et l'obtention illicite de prestations d'une assurance sociale ou de l'aide sociale (article 148a, al. 1 CP). Dans la foulée, le Parlement fédéral a prévu à l'article 66a du code pénal que les personnes étrangères qui se rendent coupables de telles infractions sont expulsées de Suisse.

L'asile représente également un domaine en proie à d'importantes transformations. En 1991, l'asile était un phénomène de faible ampleur pour l'aide sociale, tant sur le plan du nombre de personnes concernées que sur celui des charges financières. Au début des années 2000, le nombre de personnes accueillies en Suisse et dans le canton a progressivement augmenté et a connu un pic important en 2015 avec l'arrivée de 1 239 personnes à Fribourg en l'espace d'une année. Le nombre de requérant-e-s dans le canton à la fin 2018 s'élevait à 1 810¹⁹. Depuis le début de la guerre consécutive à l'invasion de l'Ukraine par la Russie, ce chiffre s'élève aujourd'hui à 4071 (juin 2023). Parallèlement, le canton de Fribourg, selon la nouvelle procédure accélérée d'asile entrée en vigueur en 2019, accueille des réfugié-es dont le nombre s'élève à 2883 (juin 2023). Ce phénomène est très volatile et peut donner lieu à l'avenir à d'importantes variations. Il représente un défi majeur sur le plan de l'intégration, car une partie des requérant-e-s acquiert un statut leur permettant de rester en Suisse et il constitue au fil des années un groupe toujours plus important. A ce titre, la Confédération et les cantons se sont prononcés au printemps 2018 en faveur de la mise en œuvre de l'Agenda Intégration Suisse (AIS) pour atteindre ensemble des objectifs de politique d'intégration. L'AIS est une démarche qui complète et renforce les efforts déjà déployés dans les Programmes cantonaux d'intégration (PIC) mis en place dès 2014. Il est décisif d'assurer l'intégration des personnes issues de l'asile afin qu'elles puissent assumer par elles-mêmes leur destin. Parmi elles, figurent en particulier des mineurs non-accompagnés pour lesquels il y a lieu de garantir la protection, mais aussi la formation et l'insertion professionnelle. Cet objectif est poursuivi dans le canton de Fribourg grâce à une mesure spécifique, intitulée « Envole-moi », qui soutient la formation et l'insertion professionnelle des jeunes jusqu'à 25 ans dans le domaine l'asile et des réfugié-e-s. Le domaine de l'asile et des réfugiés est composante à part entière de l'aide sociale.

- > Le contexte des **assurances sociales** a aussi constamment évolué au cours des quinze dernières années. De multiples réformes dans ce domaine ont eu des répercussions sur l'aide sociale, notamment les révisions de l'assurance invalidité (AI). La progression du nombre de bénéficiaires de rentes s'est nettement accélérée à partir des années 1990 : les chiffres ont pratiquement doublé en l'espace de dix ans. Or, les mesures prises dans le cadre des 4^e, 5^e et 6^e révisions de l'AI ont permis d'inverser cette tendance. Entre 2003 et 2011, le nombre de nouvelles rentes a baissé de 45%²⁰. Simultanément, l'AI a intensifié ses mesures de réadaptation, mais les sorties de l'aide sociale en direction de l'AI sont devenues aussi beaucoup plus difficiles. La 4^{ème} révision de la loi sur l'assurance-chômage (LACI), entrée en vigueur le 1^{er} avril 2011, est un autre exemple de transfert de charges des assurances sociales vers l'aide sociale. Cette réforme a notamment mis un terme au système de programmes d'emploi temporaire financés par les collectivités publiques qui permettait le renouvellement de délais cadres. Cette modification empêche désormais l'aide sociale d'activer la prolongation des périodes de prise en charge des personnes dans le besoin par l'assurance-chômage. Simultanément le chômage de longue durée a pris une

¹⁹ Faits marquants et chiffres clés (SASoc) | État de Fribourg. Il s'agit de l'effectif des requérant-e-s d'asile, des personnes admises à titre provisoire ainsi que des personnes RAD (requérant-e-s d'asile débouté-e-s) et NEM (non-entrée en matière) domiciliées dans le canton. Ces chiffres ne comprennent pas les personnes avec permis S (ressortissant-e-s ukrainien-ne-s).

²⁰ Ludwig Gärtner, vice-directeur l'OFAS, Actes de la journée ARTIAS, Lausanne, 28 novembre 2013.

nouvelle ampleur et les personnes dans cette situation sont davantage exposées au risque de dépendre de l'aide sociale.

2.1.4 Conclusion

Conçue en 1991 pour répondre à des situations particulières qui passaient exceptionnellement entre les mailles du filet de la sécurité sociale, l'aide sociale est aujourd'hui confrontée à des problématiques structurelles avec des situations plus nombreuses et plus complexes. Le contexte a évolué, de multiples transformations socio-économiques se sont produites dans un monde désormais globalisé. La mobilité s'est amplifiée, les trajectoires de vie ne sont plus aussi linéaires et l'évolution technologique engendre de nouvelles exigences. La libre circulation des personnes modifie les règles du marché du travail. Les réformes successives des assurances sociales en limitent l'accès. Tout un chacun est exposé à cette évolution, et le risque de dépendre un jour ou l'autre de l'aide sociale s'étend à une frange toujours plus importante de la société. Un divorce, une maladie qui débouche sur une incapacité de travail, la perte d'un emploi, et tout peut basculer. Aujourd'hui l'aide sociale doit être renforcée pour mieux répondre à l'évolution des risques sociaux tels que le chômage, le phénomène des working poor, la divortialité ou le faible niveau de qualification.

2.2 Contexte législatif, organisationnel et financier

Le système suisse de sécurité sociale repose pour l'essentiel sur les assurances sociales instaurées au plan fédéral, telles que l'AVS, l'AI, l'AC et les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (PC). L'aide sociale constitue le dernier filet de secours dans ce système. Lorsque les ressources personnelles et familiales ainsi que les prestations légales des tiers et des assurances sociales ne sont plus suffisantes pour garantir le minimum vital, l'aide sociale se charge de la couverture des besoins de base. Mais l'aide sociale ne garantit pas seulement le minimum vital, elle offre aussi des prestations pour soutenir la participation sociale, pour encourager l'indépendance économique et personnelle ainsi que l'insertion sociale et professionnelle. Afin de garantir ces prestations, elle assure le soutien financier indispensable et propose des mesures en matière d'aide personnelle, de conseils et d'insertion.

2.2.1 Cadre fédéral

Le principe de la couverture du minimum vital, pierre angulaire de l'aide sociale, a été inscrit à l'article 12 de la Constitution fédérale entrée en vigueur en 2000, dans les termes suivants : « Quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine ». Ce principe est rappelé dans des termes analogues à l'article 36 de la Constitution fribourgeoise en vigueur depuis 2005.

La Constitution fédérale précise également que l'aide sociale relève de la compétence des cantons (article 115 Constitution fédérale). Il n'existe donc pas de loi cadre sur l'aide sociale au plan fédéral, mais uniquement une loi qui définit les situations de besoin auxquelles s'appliquent l'aide sociale et la répartition des compétences²¹. Une coordination est assurée au niveau national par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS). En tant qu'association professionnelle nationale de l'aide sociale, elle réunit l'ensemble des cantons, de nombreuses communes, les différents offices fédéraux et les organismes privés actifs dans le domaine. Depuis sa fondation en 1905, elle veille au développement d'une aide sociale équitable et efficace en Suisse, notamment au travers de recommandations qui définissent le mode de calcul de l'aide sociale et les mesures d'intégration socioprofessionnelle qui peuvent être mises en œuvre pour soutenir les personnes concernées. Les normes CSIAS sont appliquées par tous les cantons et servent de référence dans la pratique des tribunaux.

2.2.2 Cadre cantonal

Dans le canton de Fribourg, la Constitution stipule que l'Etat et les communes prennent des mesures pour prévenir les situations de précarité et mettent en place une aide sociale. Ils sont également appelés à prendre des mesures pour atténuer les conséquences du chômage, prévenir l'exclusion sociale ou professionnelle et favoriser la réinsertion (article 55 Cst).

²¹ Loi fédérale du 24 juin 1977 sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin, LAS

L'aide sociale est la plus ancienne institution de protection sociale dans notre canton. Elle est née de la sécularisation des biens ecclésiastiques, consécutive de l'acte de dotation de 1803, qui modifie définitivement l'assistance aux pauvres par l'Eglise. La « loi sur l'abolition de la mendicité » adoptée en 1811 introduit une charité officielle et la « loi concernant l'organisation des communes » transfère définitivement l'assistance aux communes en 1831. L'ampleur de la pauvreté au milieu du XIX^e siècle conduit le Grand Conseil à adopter en 1850 la « loi sur le paupérisme » qui instaure un impôt des pauvres. Cependant, dans les années qui suivent, la modestie des moyens des collectivités publiques et la modernisation entreprise par notre canton, liée notamment à la politique ferroviaire, oblige le Grand Conseil à réduire la voilure en adoptant en 1869 une nouvelle « loi sur l'assistance et la mendicité ». Dans le contexte de l'époque, l'aide aux malades, aux infirmes, aux orphelins et aux vieillards nécessite l'ouverture de plusieurs institutions qui vont peser très lourd sur les finances publiques. Cette évolution oblige à nouveau le Grand Conseil à adopter en 1928 la « loi sur l'assistance et la bienfaisance » qui vise notamment à modifier la répartition des charges entre les communes et l'Etat ; mais l'aide sociale est toujours assurée par les communes d'origine, comme dans la plupart des cantons. Le transfert de l'assistance aux communes de domicile est le principal objectif de la nouvelle loi adoptée en 1951. Elle s'adapte à l'évolution de la mobilité des personnes et veut rapprocher des bénéficiaires l'autorité d'aide sociale exercée à cette époque par les exécutifs communaux.

Avec le déploiement des assurances sociales, l'aide sociale occupe progressivement une nouvelle position dans le système de sécurité sociale. Elle en devient l'ultime filet et vise à couvrir les failles du système. Elle est aussi conçue de plus en plus comme une aide transitoire destinée en principe à assurer le passage vers une solution de protection durable.

La dernière réforme complète de la loi fribourgeoise a lieu dans le contexte de la crise des années 1970, suivi des mutations structurelles des années 1980 et 1990. L'afflux de nouvelles situations de pauvreté exige une réorganisation de l'aide sociale en faveur d'une régionalisation et d'une professionnalisation de ce dispositif. La loi adoptée le 14 novembre 1991 donne naissance à 26 services sociaux régionaux (SSR) et autorités d'aide sociale (21 dès le 1.1.21). Cette loi introduit une nouvelle répartition des charges : les prestations d'aide financière sont partagées entre les communes de domicile et le canton, alors que les frais de fonctionnement sont entièrement assumés par les communes. L'aide sociale se fonde en outre sur des recommandations cantonales et la couverture des besoins de base est unifiée pour l'ensemble des personnes requérantes²². Cette nouvelle organisation veut favoriser une prise en compte de la situation des bénéficiaires de l'aide sociale et « déstigmatiser » la représentation des personnes dans le besoin.

Jusqu'à aujourd'hui, la loi a encore subi deux révisions partielles. Le 26 novembre 1998, le législateur a introduit dans l'aide sociale le principe de contreprestation en instaurant les mesures d'insertion sociale et le contrat d'insertion (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000). Le 6 octobre 2010, la loi a doté l'aide sociale d'une inspection sociale, visant à prévenir et lutter contre les abus, ainsi qu'une révision systématique de l'application des normes (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011).

Parallèlement à cette évolution, plusieurs prestations liées aux besoins sont venues renforcer au fil des années le dispositif cantonal de protection sociale. Ces prestations relèvent de la compétence soit fédérale, telles que l'aide au logement, les prestations complémentaires AVS/AI ou l'aide aux victimes d'infractions, soit cantonale, telles que les allocations familiales ou l'assistance judiciaire. Parmi ces aides financières figurent les prestations sous condition de ressources telles que les allocations cantonales de maternité, les allocations familiales aux personnes sans activité lucrative, les avances de pensions alimentaires, les bourses et prêts de formation ou les subsides pour l'assurance-maladie. Pour soutenir les familles avec des enfants en bas âge qui rencontrent des difficultés financières malgré leur activité lucrative, des prestations complémentaires pour les familles (PCFam) viennent d'être proposées au Grand Conseil. La plupart de ces prestations sont apparues dès les années 1990, soit au même moment ou après l'entrée en vigueur de l'actuelle loi sur l'aide sociale. Ciblées sur des besoins spécifiques, ces prestations ont contribué, en partie du moins, à éviter le recours à l'aide sociale dans de nombreuses situations. Toutefois, depuis lors, les risques sociaux ont évolué et de nouveaux besoins sont apparus auxquels l'aide sociale est aujourd'hui confrontée, notamment la

²² A l'exception des requérant-e-s d'asile qui relèvent de réglementations particulières.

divortialité, avec en corollaire la formation de familles monoparentales, le chômage des personnes âgées de plus de 55 ans ou le surendettement.

2.2.3 Prestations de l'aide sociale

La Constitution fédérale garantit à la fois la couverture des besoins de base et l'aide personnelle. Ces deux prestations ont pour but non seulement d'assurer le minimum vital pour les personnes dans le besoin, mais de favoriser aussi leur indépendance économique et personnelle ainsi que leur intégration sociale et professionnelle. L'aide sociale vise ainsi à remédier aux situations des personnes qui se trouvent dans le besoin, mais aussi de toutes celles qui se trouvent en difficulté sociale en prévenant la péjoration de leur situation et en évitant qu'elles ne doivent dépendre de la couverture des besoins de base. L'aide sociale est donc une mesure à la fois généraliste et préventive, mais aussi spécifique, lorsqu'elle doit répondre à des problématiques dont le traitement exige des compétences spécialisées, des moyens appropriés et une organisation adaptée pour assurer l'efficacité des prises en charge. Il en va ainsi des problématiques où les personnes en situation de précarité se trouvent sans logement, souffrent d'addiction, sont surendettées, sont confrontées à un handicap, sont proches de la retraite ou sont des femmes seules avec leurs enfants. Ces personnes trouvent le soutien dont elles ont besoin auprès de services sociaux spécialisés, les organisations à caractère social dans la nouvelle loi, subventionnées pour remplir cette mission, et dont l'intervention est complémentaire de celle des SSR.

Toutefois, l'aide sociale occupe une place particulière dans le système de protection sociale. Elle est subsidiaire à l'entretien et à l'assistance prodigués par la famille à ses membres et aux autres prestations légales et contractuelles auxquelles ont droit les personnes dans le besoin et les membres de leur ménage. Elle est aussi subsidiaire aux prestations volontaires de tiers. L'aide sociale est donc une prestation définie sur mesure et qui justifie un examen particulier de toute requête en rapport avec les normes prescrites par la loi. L'aide sociale garantit qu'aucune personne dans le canton ne demeure sans l'aide minimale prévue par la Constitution, quand bien même cette personne se trouverait dans l'indigence par sa faute ou par son ignorance.

L'application de l'aide sociale se réfère encore à d'autres principes fondamentaux parmi lesquels figurent celui de l'individualisation, de la couverture des besoins, de la proportionnalité, du professionnalisme, de l'efficacité et de la contre-prestation. Tous ces principes sont reconnus depuis de nombreuses années et ont été précisément recensés et définis dans les recommandations de la CSIAS.

Le calcul de la couverture des besoins de base se réfère aux recommandations de la CSIAS. Il est basé sur un budget dans lequel les dépenses reconnues se composent, dans chaque cas, des frais de logement (y compris les charges usuelles), des frais médicaux de base (y compris les franchises et les frais de traitements dentaires nécessaires) et du forfait pour l'entretien. A ces rubriques peuvent s'ajouter dans certains cas des prestations circonstanciées pour des besoins propres dus à l'état de santé, à la situation économique et familiale particulière des personnes et des membres de l'unité d'assistance. Enfin, des incitations financières peuvent s'ajouter sous forme de suppléments d'intégration ou de franchises sur le revenu provenant d'une activité lucrative. Ces diverses dépenses assurent ensemble le minimum social permettant non seulement l'existence et la survie des bénéficiaires de l'aide sociale, mais également de leur donner la possibilité de participer à la vie sociale et active tout en favorisant la responsabilité de soi et l'effort personnel.

Depuis 1998, les dépenses pour l'entretien sont forfaitisées sur la base d'un calcul scientifique réalisé par la CSIAS en collaboration avec l'OFS²³. Ce calcul est basé sur un panier-type de biens et de services dont le niveau a été déterminé par rapport au 10% des ménages suisses ayant les plus faibles revenus. Les forfaits pour l'entretien actuellement en vigueur se trouvent encore 10% en dessous de cette limite. Ce montant est en principe indexé et régulièrement adapté au coût de la vie en même temps que l'adaptation des PC par le Conseil fédéral.

²³ Cf. Forfait CSIAS pour l'entretien, Calcul actualisé par l'OFS, Département fédéral de l'intérieur DFI, Office fédéral de la statistique OFS, Neuchâtel, 2015.

La couverture des besoins de base est calculée en déduisant les dépenses reconnues de l'ensemble des ressources disponibles. Le solde négatif équivaut au montant de l'aide financière accordée. C'est le principe de calcul des prestations sous condition de ressources.

L'aide personnelle constitue, parallèlement à la couverture des besoins de base, une partie indissociable d'une aide sociale efficace. L'aide personnelle prodiguée sous forme d'information et de conseil, de soutien au développement des ressources propres et de la capacité d'agir, de mise en relation ou de mobilisation des ressources de tiers fait le lien entre la garantie matérielle de l'existence, qui est un moyen, et l'insertion socioprofessionnelle et l'autonomie, qui sont les buts de l'aide sociale.

2.2.4 Les coûts de l'aide sociale

Les dépenses d'aide sociale, récapitulées dans le tableau ci-dessous, comprennent les dépenses pour la couverture des besoins de base et les frais de fonctionnement. Ces charges sont réparties, selon différentes clés précisées dans le tableau ci-dessous, entre les communes et l'Etat ainsi qu'entre l'Etat et la Confédération pour le domaine de l'asile.

Coûts globaux de l'aide sociale – LASoc du canton de Fribourg - état 2022	Communes (Francs)	Etat (Francs)
Dépenses d'aide matérielle et frais de fonctionnement		
Organisation de l'aide sociale :		
> Communes : frais de fonctionnement (salaires et les frais d'exploitation).	17 395 150.55	
> Etat : tâches LASoc assumées par le Service de l'action sociale (5 EPT estimée à 600 000 francs).		600 000.00
Prestations d'aide sociale réparties entre les communes et le canton de la manière suivante (art. 32 et 33 LASoc) :		
> Art. 4a al. 3 LASoc : frais des MIS à charge des communes 60% et 40% pour l'Etat	1 049 854.65	726 142.90
> Art. 7 LASoc : personnes domiciliées dans le canton, à charge des communes 60% et 40% pour l'Etat	19 358 859.88	13 904 593.75
> Art. 8 LASoc : personnes de passage dans le Canton ou sans domicile fixe, 100% à charge de l'Etat y compris les gens de voyage	00.00	905 083.80
> Frais de fonctionnement suivi des gens du voyage	00.00	60 000.00
Services sociaux spécialisés (art. 14 LASoc) : (La Tuile, Le Tremplin, Pro Infirmis, La Ligue fribourgeoise contre le cancer, Pro Senectute, SOS Futures mamans, Caritas Fribourg, Banc Public, Fri-Santé, Espace femmes) à charge des communes 50% et 50% pour l'Etat (**)	1 116 959.55	1 655 040.45
Sous-total 1 :	38 920 824.63	17 850 860.90
Aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugié-e-s	Communes (Francs)	Etat (Francs)
L'aide matérielle et l'encadrement pour les personnes relevant de l'asile ainsi que pour les réfugié-e-s, sont assurés par deux organisations mandatées par l'Etat de Fribourg (***) :		
> ORS : requérant-e-s, personnes admises à titre provisoire (AP), personnes déboutées et NEM		
> Requérant-e-s d'asile et AP -7 ans	0.00	14 879 342.15
> AP + 7 ans	0.00	3 995 688.60
> Personnes déboutées (RAD) et NEM	0.00	4 138 870.15
> Personnes à protéger (Permis S)		23 550 000.00
> Caritas Suisse : réfugié-e-s statutaires		
> Permis B -5 ans et AP -7 ans	0.00	12 556 610.60
> AP + 7 ans	0.00	2 472 808.00
> B +5 ans	0.00	9 315 616.70

Coûts globaux de l'aide sociale – LASoc du canton de Fribourg - état 2022	Communes (Francs)	Etat (Francs)
Dépenses d'aide matérielle et frais de fonctionnement		
Montants forfaitaires versés par la Confédération		
Le Secrétariat d'Etat aux Migrations (SEM) couvre partiellement les coûts liés aux personnes suivantes :		
> Requérant-e-s d'asile et AP -7	0.00	-13 222 756.85
> Personnes déboutées (RAD) et les NEM	0.00	586 608.00
> Réfugié-e-s B-5 et Réfugié-e-s AP-7 ans	0.00	-24 529 242.00
> Personnes à protéger (Permis S)		-16 633 306.00
Sous-total 2 :		17 110 239.35
Dépenses totales	Communes 38 920 824.63	Etat 34 961 100.25

Remarque : depuis le 8 avril 2017, les frais d'aide sociale concernant les confédérés domiciliés depuis moins de deux ans dans le canton ne sont plus remboursés par les cantons d'origine (modification de la LAS du 14.12.2012). Ces frais sont désormais répartis entre les communes qui en assument le 60% et l'Etat le 40%.

(**) Les parts assumées par les communes et l'Etat pour les services sociaux spécialisés sont en principe équivalentes (répartition 50%-50%). Toutefois, l'Etat couvre en plus les prestations des services sociaux spécialisés destinées aux personnes qui relèvent de l'article 8 LASoc et dont la prise en charge est couverte exclusivement par l'Etat, d'où la différence entre les montants assumés par l'Etat et les communes.

(***) Les frais liés aux requérants d'asile admis provisoirement (permis F) depuis plus de 7 ans, ainsi que les réfugié-e-s permis B + 5 ans et les réfugié-e-s admis provisoirement (AP + 7) depuis plus de 7 ans sont entièrement à la charge de l'Etat de Fribourg.

Les frais d'intégration ne sont pas compris dans les montants mentionnés ci-dessus.

Depuis l'introduction de la loi actuellement en vigueur, les dépenses nettes liées à la couverture des besoins de base LASoc, sans les charges relevant du domaine de l'asile, ont été en constante augmentation. Elles sont passées de 12 793 000 francs en 1995 à 43 175 000 francs en 2019 (2017 : 42 791 000). La moyenne des dépenses entre 2007 et 2017 a plus que doublé par rapport à celle de la période entre 1995 et 2006. Depuis 2020, ces dépenses ont connu un net recul pour atteindre 33 263 000 francs en 2022. Ce phénomène comparable partout en Suisse s'explique en grande partie d'abord par l'intervention de différentes aides fédérales et cantonales pour répondre à la crise économique consécutive à la pandémie de Covid-19. Il s'explique aussi par la situation récente du marché de l'emploi, particulièrement favorable pour les personnes faiblement qualifiées.

L'augmentation apparue dès la fin des années nonante est évidemment en rapport avec la croissance démographique dans notre canton, mais pas uniquement. La croissance des dépenses liées à la couverture des besoins de base est nettement supérieure à celle du nombre de bénéficiaires. En considérant seulement la dernière décennie, il s'avère qu'entre 2007 et 2017, le nombre de bénéficiaires a augmenté de 13.6%, tandis que le coût moyen des besoins de base par bénéficiaire a augmenté de 54%.

Plusieurs facteurs expliquent cette évolution. Le nombre de chômeurs et chômeuses de longue durée et de personnes atteintes dans leur santé est en augmentation. La durée de l'aide sociale est à la hausse et entraîne une augmentation des charges en raison de l'accumulation des situations. La proportion de dossiers actifs depuis plus de 6 ans est passée de 9.2 % en 2006 à 19.3 en 2017. Le prix médian du loyer par pièce pris en charge par l'aide sociale est passé de 351 francs à 383 francs entre 2007 et 2017. Les dépenses liées à la couverture des besoins de base ont franchi un palier important entre 2013 et 2014, passant de 35 218 000 francs à 42 443 000 francs, soit une augmentation de 20.52% dont 10.75% résultent des mesures structurelles d'économie entraînant une augmentation de la part des primes de caisses maladies à charge de l'aide sociale. Des transferts de charges des assurances sociales vers l'aide sociale engendrent pour elle des coûts supplémentaires (exemple : la modification de la LACI en 2011, +3 mio de francs).

Les frais de fonctionnement des SSR sont passés entre 1999²⁴ et 2022 de 5 783 674 francs à 17 395 150 francs, soit plus du double. Cette évolution s'explique en grande partie par l'adaptation de la dotation des SSR en raison de l'augmentation du nombre de bénéficiaires à l'aide sociale et de la complexification des situations. Au cours de cette période, le nombre d'assistantes sociales et d'assistants sociaux est passé de 38.5 EPT à 73.5 EPT en 2022. La prise en charge moyenne de bénéficiaires par EPT est passée de 208 en 1999 à 104 en 2022.

2.2.5 Conclusion

La loi fédérale exige des cantons qu'ils assurent l'organisation de l'aide sociale. Cette organisation a évolué au cours des 25 dernières années avec une augmentation des dotations et des frais de fonctionnement en rapport avec l'accroissement du nombre de bénéficiaires, de la complexification des situations et de l'augmentation des charges liées à la couverture des besoins de base. Cette évolution correspond à celle de toute la société et des transformations socio-économiques qu'elle a connues dans les dernières décennies.

3 Axes de la révision

Le but principal de la loi sur l'aide sociale n'est pas remis en cause. La loi actuelle a fait ses preuves et permet à l'aide sociale de remplir son rôle d'ultime filet de la sécurité sociale. Le projet de loi a pour objectif d'adapter l'aide sociale aux défis résultant de l'évolution de notre société et de consolider son rôle primordial de protection. La réforme vise à moderniser le dispositif, clarifier ses règles de fonctionnement et simplifier son organisation. Les principales nouveautés par rapport au droit actuel se situent sur trois axes : renforcer l'organisation du dispositif, améliorer les instruments de l'aide sociale et développer la politique préventive.

3.1 Renforcer l'organisation du dispositif d'aide sociale

3.1.1 Nouvelle organisation territoriale

La Constitution fribourgeoise confie la tâche d'assurer l'aide sociale dans le canton conjointement à l'Etat et aux communes. Ensemble, ils sont aussi chargés de prévenir les situations de précarité. Le projet de loi maintient la répartition actuelle des compétences. Les communes restent responsables de la mise en place des SSR et désignent les commissions sociales en tant qu'autorités d'aide sociale. Au plan cantonal, le Conseil d'Etat demeure l'autorité de référence pour l'ensemble de l'organisation de l'aide sociale. Il édicte les ordonnances. La Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) adopte les directives d'application. Le Service de l'action sociale (SASoc) assure la coordination du dispositif, sa mise en œuvre et la surveillance de l'application des normes.

Le projet de loi promeut toutefois une nouvelle organisation territoriale. Désormais, le dispositif d'aide sociale repose sur un SSR et une commission sociale par district, pour former une région d'aide sociale qui devient le périmètre de référence pour l'organisation de l'aide sociale. Pour préserver un équilibre entre les régions, compte tenu de l'inégale répartition de la population entre les districts, le projet de loi ouvre aussi la possibilité aux villes avec un bassin de population d'au moins 25 000 habitants de former leur propre région d'aide sociale.

D'autres organisations, telles que celles des Justices de paix, se sont aussi calquées sur ce périmètre. Tout en préservant une proximité avec la population, ce périmètre offre une meilleure efficacité grâce à une consolidation des moyens. Par ce biais, la concertation entre les acteurs de l'aide sociale, leur rapidité et leur capacité d'adaptation sont améliorées. Cette solution répond à plusieurs attentes. Elle contribue à l'harmonisation des pratiques, favorise l'égalité de traitement, accroît le professionnalisme, améliore la qualité du traitement des dossiers, renforce les collaborations et la circulation d'informations au sein du dispositif et avec les partenaires, augmente la crédibilité de l'aide sociale envers les partenaires, limite les frais d'exploitation et fournit les prestations nécessaires à un meilleur coût. Elle améliore aussi les conditions de travail des professionnels de l'aide sociale et leur sécurité, optimise la

²⁴ Information disponible depuis 1999.

gestion des tâches administratives et augmente la disponibilité des professionnels pour l'intervention sociale et l'aide personnelle. Cette organisation de l'aide sociale par district est d'ailleurs déjà la solution adoptée en Gruyère et dans la Broye.

Toutefois, cette nouvelle organisation n'empêche pas les communes et les associations de communes d'ouvrir des antennes locales si elles le souhaitent, mais il ne peut y avoir qu'une seule commission sociale et qu'un seul service social par région d'aide sociale.

A titre indicatif, parmi les 21 SSR du canton, 18 sont responsables de moins de 500 dossiers et plus de la moitié d'entre eux (13) en suivent moins de 200. Seuls 2 SSR gèrent entre 1018 et 1090 dossiers. Les frais de fonctionnement du premier s'élèvent à 5 286 223 francs, tandis que ceux du second se montent à 1 784 832 francs. Le premier est doté de 37,5 EPT et le second de 13,7 EPT.

3.1.2 Simplification et clarification des procédures d'aide sociale

Dans cette nouvelle organisation, la définition des rôles de toutes les instances concernées est améliorée. En déterminant précisément les tâches et les responsabilités de tous les services et de toutes les autorités concernées, la coordination est facilitée, les synergies renforcées et, globalement, la capacité du dispositif de s'adapter à l'évolution des problématiques sociales sera plus forte et les coûts mieux maîtrisés. Toutefois, la configuration des dispositifs pourra être adaptée dans chaque région. En dehors de la création d'antennes, les régions d'aide sociale peuvent aussi donner à leur commission sociale la possibilité de déléguer certaines tâches au SSR. Cette délégation permet ainsi à l'autorité d'aide sociale de se concentrer sur les décisions nécessitant une appréciation des situations dans l'application des conditions de la loi. Cette possibilité se justifie du fait de la nouvelle organisation territoriale dont le périmètre implique le traitement d'un volume de situations plus important que celui qu'ont connu jusqu'ici la plupart des commissions sociales.

La clarification des rôles concerne aussi la répartition des tâches dans l'exécution des dispositions en matière d'asile et suivant lesquelles l'Etat remplit les missions confiées par la Confédération aux cantons en étroite collaboration avec les autorités fédérales. Cette répartition confirme l'expérience en vigueur depuis les changements survenus dans la loi fédérale en 2014. L'évolution récente de la crise migratoire en rapport notamment avec les conséquences de l'invasion russe contre l'Ukraine a montré la pertinence et les avantages d'un dispositif simple et clair, qui a fait ses preuves depuis 2014. L'efficacité de ce dispositif tient aussi à sa logique qui, en termes d'imputation, définit clairement les responsabilités. Ce système est aussi plus simple et moins onéreux pour la facturation des prestations entre le SASoc, les mandataires asiles et les SSR. L'Etat assure la politique d'accueil et d'intégration pour les requérant-e-s d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger sans autorisation de séjour ainsi que les réfugié-e-s, les réfugié-e-s admis à titre provisoire et les personnes à protéger avec une autorisation de séjour. A partir de l'obtention du permis d'établissement, ces personnes vont résider durablement en Suisse et accèdent de ce fait au régime ordinaire d'aide sociale et seront suivis par un SSR, pour autant qu'elles en aient besoin. Il en est de même pour toutes les personnes qui en raison d'un changement de statut dépendent des dispositions de la LEI.

La définition du cadre d'application est améliorée aussi sur le plan de la procédure. Celle-ci est simplifiée, tout en précisant systématiquement les règles essentielles depuis la requête d'aide jusqu'à la clôture du dossier, en passant par les règles d'observation qui légitiment les contrôles destinés à prévenir ou détecter les abus. Cette procédure correspond à la position de l'aide sociale, comme ultime filet du système de protection sociale, afin de répondre aux situations de précarité qui se présentent dans les SSR. Il s'agit à la fois d'être précis pour justifier les aides accordées dans des situations variées et de répondre avec célérité à leur désarmement, en accordant le cas échéant une couverture des besoins de base provisoire. Pour le reste, la procédure peut désormais se référer au code de procédure et de juridiction administrative qui s'applique aussi dans ce cadre.

L'une des simplifications majeures dans ce domaine consiste à renoncer à la distinction entre les situations de domicile et celle de séjour qui, actuellement, mobilisent deux autorités d'aide sociale différentes (article 7 et article 8 LASoc). Désormais, le principe appliqué est celui de la compétence à raison du lieu. Il s'agit d'une harmonisation des

principes, puisque cette règle est celle qui découle de la loi fédérale en matière d'assistance (LAS). L'autorité compétente qui délivre l'aide est ainsi celle du lieu où la personne dans le besoin est, soit domiciliée, soit en séjour.

3.1.3 Articulation du dispositif et harmonisation des pratiques

L'organisation de l'aide sociale sur le plan suisse implique les trois niveaux de notre système fédéraliste. La Confédération, avec la loi en matière d'aide sociale, fixe le cadre et la répartition des compétences entre les cantons. La Confédération exerce aussi les compétences conformément aux dispositions de la loi sur l'asile (LASi). Au plan cantonal, l'Etat et les communes sont responsables de la mise en place du dispositif d'aide sociale. Les tâches exercées à tous les niveaux sont complémentaires et contribuent ensemble aux objectifs de ce maillon du système de notre protection sociale. C'est la raison pour laquelle une bonne articulation du dispositif cantonal est essentiel pour assurer la cohérence de sa mise en œuvre et l'harmonisation des pratiques

Le SASoc a entretenu jusqu'ici cette articulation par différentes mesures telles que la transmission systématique d'informations, l'élaboration de recommandations, des journées thématiques, des révisions et visites, des conventions, différents instruments comme les garanties de loyer, jusqu'à la constitution d'un répertoire de jurisprudence, en collaboration avec le service social de la Ville de Fribourg, et qui est disponible en ligne. Le projet de loi confirme le rôle de coordination du SASoc et lui confère une tâche d'inspection des organes d'application. Désormais, le projet de loi instaure deux nouvelles modalités de coordination : la conférence des président-e-s des commissions sociales ainsi que celle des responsables des services sociaux régionaux.

Ces deux conférences jouent un rôle consultatif. Celle des président-e-s des commissions sociales veille à l'harmonisation et à la cohérence de l'application de l'aide sociale. Elle peut être sollicitée, par exemple, pour préavis des actes législatifs ou des directives d'application, le plan d'action du Conseil d'Etat ou pour l'attribution d'un nouveau mandat à une organisation à caractère social. La conférence des responsables des services sociaux régionaux soutient également l'articulation entre l'Etat et les communes dans leurs tâches conjointes au travers d'échanges entre les SSR et avec le SASoc. Ces échanges visent à faciliter la circulation d'informations, la mise en place de processus systématiques, l'ajustement des procédures et l'émergence de bonnes pratiques. Elle peut être sollicitée, par exemple, pour la régulation de collaborations par le biais de convention, la mise au point de procédures comme celle des garanties de loyer ou pour préavis des recommandations en matière d'application des normes.

La complexification des situations mobilise considérablement les SSR. Cette complexité nécessite aussi davantage de compétences spécialisées dans maints domaines et implique de travail avec de multiples partenaires. Fort des expériences acquises jusqu'ici, le projet de loi souligne l'importance des collaborations entre les organes chargés de l'application de l'aide sociale et tous les autres services pouvant contribuer à l'amélioration des situations de précarité dans les domaines tels que la santé, la formation, l'emploi, la justice, l'éducation, les assurances sociales ou l'intégration. Grâce à la collaboration, la loi entend créer des relations de partenariat et soutenir une vision commune des solutions permettant de relever les défis auxquels l'aide sociale est confrontée.

3.2 Amélioration des instruments de l'aide sociale

3.2.1 Meilleures définitions des prestations

Les prestations de l'aide sociale constituent le principal levier pour lutter contre la pauvreté et prévenir ce phénomène. Le projet de loi définit ces prestations pour en préciser la portée et expliciter les conditions et modalités d'application. Ces prestations comprennent l'aide personnelle, la couverture des besoins de base, dont l'aide d'urgence, les mesures d'insertion socioprofessionnelles ainsi que le soutien à la formation. La loi clarifie le contenu de toutes ces prestations et apporte les explications pour leur mise en œuvre. Elle spécifie notamment les modalités de calcul de la couverture des besoins de base, la composition de l'unité d'assistance, la question des jeunes, des concubin-e-s, les besoins reconnus, la double domiciliation des époux. Elle tient compte de l'évolution de la mobilité en clarifiant la situation des biens immobiliers à l'étranger, la responsabilité des tiers accordant des garanties pour le séjour d'étrangers et d'étrangères.

La loi rappelle également les droits et les obligations des bénéficiaires de l'aide sociale. Elle énumère les critères du refus de l'aide ou de suppression de la couverture des besoins de base ainsi que pour les sanctions. Elle tient compte aussi des situations de dessaisissement pour en réduire l'impact sur l'aide sociale. Enfin, les modalités du remboursement, avec les exigences qu'elles comportent, sont clairement posées.

Toutes ces précisions sont apportées afin de disposer d'un cadre d'application clair. Il ne s'agit en aucun cas de réduire ou limiter l'accès aux prestations. L'explicitation de ces règles garantit aux personnes qui se trouvent dans le besoin de réellement bénéficier de façon équitable de l'aide à laquelle elles ont droit et donne l'assurance d'une gestion rigoureuse des prestations.

3.2.2 Optimisation du système d'information électronique

Le projet de loi pose les bases d'un système d'échange d'information et de gestion électronique des données indispensable pour le fonctionnement d'un dispositif social moderne. Cet outil doit assurer deux fonctions. La première vise à assurer la circulation de l'information entre les SSR et avec le Service de l'action sociale. Il s'agit d'abord de la facturation des prestations et de la répartition des frais entre les communes et avec l'Etat. Sur ces données comptables se greffent ensuite, pour chaque dossier, d'autres informations sociodémographiques, statistiques ou documentaires qui renseignent sur l'ensemble des situations d'aide sociale. Ces données servent sur le plan cantonal à exercer le pilotage et la surveillance du dispositif. Sur le plan régional, ces données permettent aux SSR d'assurer le suivi des situations. Lors d'un transfert de dossier, le système de gestion électronique des données évite au nouveau SSR de ressaisir les données, renseigne ce dernier sur la situation antérieure et permet d'assurer la continuité des aides, mais aussi des remboursements. Aujourd'hui, les informations convergent vers le Service de l'action sociale, mais ne peuvent être consultées en retour par les SSR (exemple, consultation de la dette d'assistance). Demain, la circulation de l'information permettra la concrétisation d'une gestion régionale du dispositif, assumée par plusieurs autorités d'application sur le plan cantonal, mais réunies autour d'une seule aide sociale.

A noter qu'une partie des SSR viennent de changer leur application informatique et l'introduction avec le projet de loi d'un nouveau système paraît prématuré. Le passage de 24 SSR à 1 service social par région d'aide sociale nécessite en effet l'adaptation des systèmes informatiques des SSR comme celui du SASoc. Toutefois, cette adaptation n'aura pas lieu avant la formation des régions d'aide sociale, soit en 2029. Or d'ici-là, l'application dont vient de s'équiper une partie des SSR sera désuète, comme celle des autres SSR et celle du SASoc qui date de 1994. Le fournisseur informatique des SSR a du reste déjà annoncé le remplacement de l'application actuelle dans un proche avenir. C'est la raison pour laquelle le projet de loi anticipe cette évolution et pose directement les bases d'un nouvel outil coordonné sur le plan cantonal.

La seconde fonction du système de gestion des données vise à faciliter l'échange d'informations entre le dispositif d'aide sociale et les autres partenaires auprès desquels de nombreux contrôles doivent être effectués. Il s'agit par ce biais d'introduire une systématique et un automatisme dans le contrôle de la subsidiarité qui a lieu au quotidien. Ces vérifications visent notamment la consultation des données auprès du contrôle des habitants, mais aussi de toutes les prestations sous condition de ressources, telles que les subsides pour l'assurance maladie ou les bourses d'études, ainsi que les données de l'Office cantonal de la circulation et de la navigation ou celles du Service cantonal des contributions.

3.2.3 Mise en place d'instruments communs

Pour l'évaluation des situations, les SSR ont recours à certaines compétences dont celles des médecins-dentistes, déjà disponibles actuellement, ou celles de médecins-conseils dont les SSR auraient besoin. Le projet de loi dote l'aide sociale d'instruments communs afin que chaque SSR ne soit pas obligé d'organiser lui-même toutes les ressources dont il a besoin, ce qui permet ainsi de renforcer l'efficacité du dispositif.

3.3 Développement d'une politique préventive

Le projet de loi vise à donner les moyens à l'aide sociale de remédier aux situations de pauvreté, mais aussi d'agir à différents niveaux pour les prévenir ou éviter leur reproduction. Cette prévention, sur le plan individuel, consiste à renforcer les compétences des personnes par le biais notamment de mesures d'insertion socioprofessionnelle ou de formation et, sur plan collectif, à développer une politique transversale destinée à agir en amont de l'aide sociale.

3.3.1 Poursuite de l'insertion socioprofessionnelle

L'introduction des mesures d'insertion socioprofessionnelle (MIS) dans l'aide sociale correspond au mouvement d'activation des politiques sociales qui a débuté en Suisse dans les années 1990 d'abord dans les assurances sociales, puis également dans l'aide sociale. Depuis lors, l'expérience a confirmé la pertinence de cette stratégie. Le projet de loi intègre ces mesures qui constituent un moyen propre dont disposent les SSR pour soutenir la réinsertion des bénéficiaires de l'aide sociale.

L'expérience permet aussi d'anticiper certains écueils dont le projet de loi a également tenu compte. Ces mesures ne sont pas adaptées à toutes les problématiques et ne peuvent pas ramener toutes les situations sur le marché du travail, en particulier les personnes dont le niveau de qualification est très éloigné des exigences professionnelles. Ces mesures ne sont pas non plus conçues dans une optique occupationnelle, mais certaines sont prévues sur une longue période adaptée à des rythmes plus lents. À noter que depuis 2022 des aménagements ont été apportés dans le cadre de la loi sur les institutions spécialisées et les familles d'accueil professionnelles (LIFAP), pour permettre aux bénéficiaires de l'aide sociale matérielle de longue durée d'accéder aux prestations résidentielles de nature occupationnelle octroyées par des institutions spécialisées. La constitution d'un catalogue de mesures a été maintenu afin de préserver la cohérence de cette stratégie, permettre à tous les services de profiter d'opportunités, assurer une maîtrise des coûts, une qualité et une efficacité. Parmi les nouveautés, le projet de loi permet d'ouvrir l'accès aux MIS à titre préventif pour des personnes qui ne bénéficient pas de la couverture des besoins de base par le biais de l'aide d'appoint. La loi permet aussi de se procurer auprès d'un fournisseur un lot de mesures afin de pouvoir bénéficier de conditions avantageuses et, pour le fournisseur, d'une planification plus rationnelle.

3.3.2 Investissement dans la formation

Le projet de loi comporte un changement de paradigme et propose désormais d'investir dans la formation afin d'améliorer les possibilités d'insertion socio-professionnelle, en particulier pour les jeunes, mais aussi pour les bénéficiaires plus âgés, aussi longtemps que la réalisation d'une formation qualifiante s'avère pertinente.

Le faible niveau de qualification des bénéficiaires de l'aide sociale et les transformations socioéconomiques, relevés précédemment, accroissent le risque pour les bénéficiaires de l'aide sociale de demeurer durablement dépendants de cette prestation. Jusqu'ici, l'aide sociale n'autorisait qu'une première formation et la priorité était l'insertion professionnelle dans les meilleurs délais. Toutefois, la CSIAS a relevé au niveau national que le potentiel de la formation des bénéficiaires de l'aide sociale est à ce jour sous-exploité. Grâce à des mesures de formation appropriées, certaines personnes peuvent être insérées durablement sur le marché du travail. Les mesures de formation profitent également aux personnes pour lesquelles une activité lucrative ne semble guère envisageable à court et à moyen terme. Dans ce cas, la formation peut contribuer à favoriser une gestion autonome de la vie quotidienne et à améliorer aussi l'état de santé, ce qui facilite l'intégration sociale et l'insertion professionnelle sur le long terme.

Le projet de loi propose ainsi une nouvelle approche et d'investir dans la formation. Les bénéficiaires de l'aide sociale, en commençant par les jeunes, dépourvus des compétences de base requises ou sans apprentissage achevé, doivent avoir l'opportunité de se former. Pour réaliser un cursus de formation, il est nécessaire de clarifier les aptitudes et les compétences individuelles, fixer des objectifs, trouver une filière adéquate et garantir un financement permettant de couvrir le minimum vital. Évidemment, l'aide sociale ne va pas se substituer aux institutions qui assurent déjà actuellement le financement de formations. Mais à titre subsidiaire, l'aide sociale peut prendre en charge des formations lorsque cet investissement permet de prévenir le risque d'une dépendance durable à cette aide financière.

Les bénéficiaires de l'aide sociale engagés dans une mesure d'insertion socioprofessionnelle (MIS) sont déjà libérés de l'obligation de remboursement de la couverture de besoins de base. Désormais, la même disposition s'applique aux personnes engagées dans une formation qualifiante ainsi qu'aux membres de leur unité d'assistance. L'abandon de l'obligation de remboursement a un effet incitatif qui a été démontré pour les MIS. Cet objectif de formation ne s'applique pas à l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale sans qualification, dont la proportion s'élève à 60.3%, mais uniquement à ceux pour lesquels une qualification permet d'améliorer leur chance sur le marché du travail.

3.3.3 Anticipation des risques sociaux par une politique sociale transversale

Le projet de loi concrétise la mise en place d'une politique sociale préventive et à la fois transversale destinée à agir en amont de l'aide sociale. L'aide sociale ne peut à elle seule résoudre toutes les situations auxquelles elle est confrontée, en particulier sur le plan structurel. Parallèlement à un traitement individuel des situations, le projet de loi vise la mise en place de stratégies concertées et coordonnées sur le plan cantonal et qui soit développées en rapport avec l'évolution des risques sociaux.

Concrètement, cette politique s'appuie sur le rapport sur la situation sociale et la pauvreté, dont une nouvelle édition est prévue à chaque législature, et qui est conçu comme un instrument d'évaluation et de monitoring, tel que l'a d'ailleurs souhaité le législateur. Sur la base de ce rapport, le projet de loi fixe un plan d'action périodique destiné à recommander des mesures ciblées en rapport avec une problématique spécifique. Le programme de lutte contre le chômage de longue durée, adopté par le Conseil d'Etat en 2013, illustre le type de démarche qui peuvent être mis en place à l'avenir sous forme de plan d'action. Celui-ci est transversal, pour prendre en compte le caractère systémique des problématiques. Il est défini et mis en œuvre de manière concertée, avec les communes et propose en fonction des besoins des collaborations entre les Directions du Conseil d'Etat.

3.3.4 Limitation de l'obligation de remboursement

Le principe du remboursement est fixé dans la loi fédérale, la LAS, qui accorde aux cantons la compétence d'en déterminer les modalités. Le projet de loi prévoit la limitation de l'obligation de remboursement dans certain cas dans un but préventif.

Pour rappel, l'obligation de remboursement s'applique aux situations suivantes : lorsque les prestations ont été versées à titre d'avance, par exemple sur des prestations financières de l'assurance-invalidité ; lorsque les prestations ont été versées indûment, en raison d'une faute du bénéficiaire ou lors d'un versement erroné de prestations ; lors de la vente d'un bien immobilier ou mobilier lorsque l'aide a été versée à un propriétaire ; en cas d'entrée en possession d'une fortune importante, par exemple suite à un héritage ou un gain de loterie. Il reste les situations de remboursement, après la période d'aide, des soutiens financiers légalement accordés, lorsque les bénéficiaires obtiennent des revenus provenant d'une activité lucrative. Dans ce cas, les normes CSIAS recommandent d'y renoncer ou, du moins, de procéder avec précaution. La règle consiste à établir un budget élargi qui est comparé au revenu actuel. Le remboursement mensuel réclamé correspond, au maximum, à la moitié de la différence entre le revenu actuel et le budget élargi. Lorsque l'aide a duré plusieurs années, le remboursement est réclamé au plus tôt un an après la fin de l'aide, ceci afin de consolider l'intégration sociale et économique. En outre, la durée de remboursement ne dépasse pas quatre ans au total.

L'enquête menée pour le rapport faisant suite au postulat 2021-GC-130 concernant le « Remboursement de l'aide sociale : de quoi parlons-nous ? » montre un effet contreproductif de cette obligation sur l'insertion socioprofessionnelle et les sorties de l'aide sociale, ce qui à son tour peut engendrer une hausse des coûts de l'aide sociale. Par ailleurs, l'obligation de remboursement est aussi un facteur contribuant au phénomène du non-recours aux prestations à l'aide sociale, ce qui favorise souvent une détérioration de situation et une complexification des situations. C'est la raison pour laquelle, à titre préventif, le projet de loi prévoit de limiter dans ces cas l'obligation de remboursement. Le remboursement de l'aide sociale est maintenu lors de la reprise d'une activité, pour autant que cela n'incite pas la personne bénéficiaire à ne pas reprendre un travail rémunéré. L'ordonnance fixe les modalités d'application de cette règle.

4 Conséquences financières

Au plan financier, le projet de loi maintient le taux de répartition des charges d'aide sociale à raison de 40% pour l'Etat et de 60% pour les communes. Le statu quo subsiste également en ce qui concerne la répartition des frais de fonctionnement pour les SSR qui sont entièrement assumés par les communes, à l'exception des coûts de fonctionnement du système d'information électronique qui sont financés à 50% par les communes et à 50% par l'Etat. En effet, dans le nouveau dispositif, l'Etat utilisera aussi ce système d'information et il disposera d'une application en remplacement de celle qu'il utilise aujourd'hui pour remplir sa mission. En ce qui concerne les frais des organisations à caractère social, ils sont répartis à raison de 50% pour les communes et 50% pour l'Etat, comme c'est le cas actuellement.

Les implications financières de cette réforme se concentrent sur trois aménagements prévus par le projet de loi.

4.1 Simplification de la détermination des compétences en matière d'aide sociale

Le projet de loi prévoit d'appliquer par analogie le principe de la LAS en abandonnant la distinction entre autorités d'aide sociale selon que les personnes dans le besoin sont domiciliées ou en séjour. En effet la LASoc de 1991 charge les commissions sociales de se prononcer sur l'aide accordée aux personnes domiciliées dans leurs communes (article 7 LASoc), tandis que le SASoc se prononce sur les situations de séjour (article 8 LASoc). Les frais de la couverture des besoins de base pour les situations correspondant à l'article 7 LASoc sont répartis entre l'Etat et les communes, tandis que les frais concernant l'article 8 LASoc sont assumés à 100% par l'Etat. Ces frais se sont élevés en 2022 à 905 084 francs. Ils sont au même niveau depuis plusieurs années. L'Etat s'acquitte séparément d'un montant de 60 000 francs pour les frais de fonctionnement résultant de la gestion des situations issues des minorités nationales nomades « Yéniches et Manouches » et dont le site de stationnement est fixé sur la place de Châtillon, sise sur la commune d'Hauterive. Depuis le 12 décembre 1996 une convention entre l'Etat et l'association des communes « Home médicalisé et Service social du Gibloux » fixe une participation de l'Etat aux frais de gestion de ces situations. Le projet de loi propose de conserver ce principe. Désormais les autorités désignées par les communes décident pour toutes les situations. Ceci épargne aux SSR de nombreuses démarches auprès du SASoc pour annoncer, expliquer et justifier les situations et leur suivi.

Cette innovation constitue une simplification importante du dispositif d'aide sociale et qui n'engendre aucune charge supplémentaire. La répartition de la couverture des besoins de base entre l'Etat et les communes englobe désormais toutes les situations d'aide sociale. Il en résulte une charge supplémentaire pour les communes qui est estimée, selon les résultats de l'exercice 2022, à 543 050 francs par année. La part assumée par l'Etat s'élève à 362 034 francs.

4.2 Système d'information électronique commun

L'avant-projet de loi institue un système d'information électronique commun aux organes chargés de l'exécution de la présente loi. Ce système est avantageux tant pour les communes que pour l'Etat. La mise en place d'un tel système permet de simplifier et automatiser la coordination, la transmission et l'échange des informations utiles pour la gestion des dossiers, la délivrance des prestations d'aide sociale, la répartition des charges entre Etat et communes et les communes entre elles. Ce système facilite la circulation de l'information et garantit une application homogène et conforme aux dispositions de la présente loi. Il vise en outre à optimiser l'échange d'information entre le dispositif d'aide sociale et les autres partenaires auprès desquels des contrôles doivent être effectués (ex : subsides LAMal, bourses, etc.). De plus, le passage de 24 SSR à 1 par région d'aide sociale nécessite une adaptation de leurs systèmes informatiques et le SASoc doit également renouveler son application, qui date de 1994, pour correspondre à ce nouveau système. Les adaptations ainsi que la maintenance des systèmes informatiques des SSR et de l'Etat seront financièrement plus avantageuses pour les communes en étant réalisées dans un projet conjoint et coordonné. La réalisation de solutions informatiques distinctes pour chaque SSR est en effet plus onéreuse pour les communes, engendre des frais de coordination supplémentaires et pose des problèmes de compatibilité.

Sur la base d'une analyse effectuée en collaboration avec le Service informatique de l'Etat (SITel) à partir de marchés publics réalisés dans d'autres cantons pour des systèmes analogues, le système d'information électronique proposé dans le projet de loi est estimé à 3 millions. Ce montant comprend tous les frais, dont les applications informatiques, la base de données, les modules d'échange d'information ainsi que la mise en place du système (analyse, gestion de projet, installation et transfert des données).

S'ajoutent à ces frais des dépenses annuelles de maintenance et de développement du système qui sont estimées à 300 000 francs par année.

Le projet de loi prévoit une répartition de ces frais, tant pour la dépense initiale d'installation du système que pour sa maintenance et son développement ultérieur, à raison de 50% pour l'Etat et 50% pour les communes.

4.3 Coordination du dispositif d'aide sociale

Le projet de loi confie au Service de l'action sociale une tâche de coordination visant à assurer une application cohérente et homogène de la loi. Cette coordination consiste, d'une part, à entretenir et développer une harmonisation des pratiques et des procédures et, d'autre part, à exécuter des tâches de surveillance de la mise en œuvre de la loi par les autorités d'aide sociale.

En outre, le projet de loi concrétise la mise en place d'une politique sociale préventive et à la fois transversale destinée à agir en amont de l'aide sociale afin d'enrayer les processus de précarisation. Le SASoc est chargé dans ce contexte de définir et d'élaborer un plan d'action périodique, adopté par le Conseil d'Etat, de suivre sa mise en œuvre et de veiller à la coordination des mesures.

Ces nouvelles tâches dans le dispositif d'aide sociale nécessitent deux postes estimés ensemble à 240 000 francs à charge de l'Etat, dont 120 000 francs en remplacement d'un montant forfaitaire qui figure à la rubrique SASoc/AISO 3010.140.

4.4 Synthèse des conséquences financières

Projet LASoc	Modifications	Charges (francs)	Répartition actuelle		Répartition à venir	
			Etat (francs)	Communes (francs)	Etat (francs)	Communes (francs)
Frais de fonctionnement						
54 et 81 al. 2	Médecin conseil	50 000 (estimation)	-	-	-	50 000
55 et 78 al.2 let. e	Système d'information électronique commun : maintenance	300 000 (estimation pour l'ensemble du système)	150 000	170 000	150 000	150 000
43 al.1 let. a et g	Coordination LASoc et suivi du plan d'action (remplacement d'un montant forfaitaire)	120 000	120 000	-	120 000	-
43 al. 1 let. b	Surveillance de l'application LASoc	120 000	-	-	120 000	-
Total			270 000	170 000	390 000	200 000
Montants supplémentaires à charge de l'Etat et des Communes					120 000	30 000

Prestations LASoc						
Projet LASoc	Modifications	Charges (francs)	Répartition actuelle		Répartition à venir	
			Etat (francs)	Communes (francs)	Etat (francs)	Communes (francs)
46	Compétence à raison du lieu : simplification	905 084 (réf. 2022)	905 084	-	362 034	543 050
70 al.1 let. b	Limitation de l'obligation de remboursement	- 1 660 000 (estimation réf. 2019)*	- 664 000	- 996 000	- 166 000	- 249 000
19 al. 5	Franchises sur les montants des revenus et la fortune	732 000 (estimation réf. 2022)**	1 170 000	1 758 000	1 464 000	2 196 000
Total			1 411 084	762 000	1 660 034	2 490 050
Montants supplémentaires à charge de l'Etat et des Communes					248 950	1 728 050

* Ce montant concerne uniquement les remboursements obtenus à partir des revenus d'une activité lucrative. La réduction des recettes consécutives à la limitation de l'obligation de remboursement est estimée à 75%. Cette proportion est difficile à déterminer, car il n'existe pas d'informations sur le niveau des revenus des personnes qui sortent de l'aide sociale. L'expérience indique que le nombre de personnes qui retrouvent un revenu supérieur à la moyenne est limité, mais leur remboursement est proportionnellement plus élevé.

** Ce montant représente une estimation de l'augmentation de la franchise passant de 400 francs à 500 francs selon les recommandations de la CSIAS pour limiter l'effet de seuil à la sortie de l'aide sociale.

Investissement						
Projet LASoc	Modifications	Charges (francs)	Répartition actuelle		Répartition à venir	
			Etat (francs)	Communes (francs)	Etat (francs)	Communes (francs)
55 et 78 al. 2 let. e	Système d'information électronique : mise en place	3 000 000 (estimation, investissement unique)	*	*	1 500 000	1 500 000

*L'équipement informatique actuel est suffisant jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle organisation de l'aide sociale. Aucun investissement n'est prévu dans l'intervalle. Le renouvellement des équipements informatiques coïncide avec l'instauration des régions d'aide sociale. De nouveaux investissements sont donc prévus pour cette échéance.

5 Réduction des frais de fonctionnement des SSR

Le projet de loi a aussi des incidences financières sur l'organisation du dispositif puisque les communes réduisent le nombre de SSR. Cette réorganisation a donc forcément un impact financier sur les frais de fonctionnement des SSR, des frais qui sont entièrement à charge des communes. Il appartient aux communes de déterminer les solutions permettant d'obtenir les meilleures synergies et de trouver au plan local la formule la plus avantageuse. Pour rappel, en 2022, les frais de fonctionnement se sont élevés à 17 395 150 de francs, dont 14 882 032 de francs pour les salaires et 2 513 118 de francs pour les frais d'exploitation.

6 Résultats de la consultation

L'avant-projet LASoc a été mis en consultation entre le 25 janvier et le 26 avril 2021. 97 entités ont été consultées et 86 se sont déterminées sur l'avant-projet de loi.

D'une manière générale, les orientations de la révision par rapport à ses principaux axes ont été saluées. La définition des prestations, le développement de la prévention, la clarification des rôles et des procédures, le renforcement de l'articulation et de la coordination du dispositif sont autant d'améliorations nécessaires pour l'aide sociale pour anticiper l'évolution des risques sociaux.

Une des entités consultées a toutefois soulevé une question fondamentale qui apparaît en rapport avec l'introduction parallèlement des prestations complémentaires pour les familles. Cette nouvelle prestation se conjugue avec d'autres telles que le système de réduction des primes LAMal, le soutien à la formation et les bourses ou les aides accordées dans le domaine de l'asile et des réfugiés. La révision de la LASoc n'est-elle pas l'opportunité de reconsidérer l'organisation de ces prestations et le partage des tâches et des charges entre l'Etat et les communes ? L'analyse de ce questionnement a débouché sur certaines clarifications. La proposition de l'exclusion des primes LAMal des prestations d'aide sociale a par exemple été examinée sous l'angle des modifications législatives en cours dans ce domaine sur le plan fédéral. D'autres remarques ont amené à des ajustements du projet de loi sur l'aide sociale. Ces remarques rejoignent aussi certaines prises de position d'autres répondant-e-s. Finalement, moyennant la prise en considération de ces remarques, la question d'un éventuel désenchevêtrement a été différée, l'aboutissement des travaux législatifs pour la LASoc ayant été jugé prioritaire.

Parmi l'ensemble des remarques recensées dans cette consultation, les principaux points sensibles ont été les suivants :

- > Les atouts de la nouvelle organisation territoriale ont été relevés, mais avec certaines craintes comme celle de perdre de la proximité, d'ajouter de la complexité ou de s'éloigner des autorités communales. Le projet de loi en a tenu compte en prévoyant par exemple la possibilité d'ouvrir des antennes dans les régions d'aide sociale.
- > La meilleure articulation des moyens promus par le projet de loi est reconnue, mais le transfert de nouvelles charges en direction des communes est largement contesté. Ce refus se manifeste en particulier contre la proposition de revenir à une répartition des charges en matière d'asile entre l'Etat et les communes. Le domaine de l'asile et des réfugiés est perçu comme une tâche exclusivement cantonale. Le projet de loi se rallie au statu quo et en explique les raisons dans les commentaires de la loi. Sur le plan informatique aussi, on estime que si l'Etat impose un système d'information électronique et en définit les règles, c'est à lui de prendre en charge les coûts.
- > La clarification du cadre d'application sur le plan de la procédure paraît trop restrictive et discriminatoire à l'encontre des bénéficiaires de l'aide sociale. Le projet de loi tient compte de ces remarques et ce chapitre a été reformulé sous l'angle des droits et des devoirs, en se référant aux recommandations de la CSIAS.
- > Le soutien aux personnes en situation de pauvreté et l'appui spécialisé dont elles ont besoin a été renforcé dans l'avant-projet, mais néanmoins jugé insuffisant en regard de l'évolution des situations de précarité. Le projet de loi a apporté des améliorations, compte tenu de ces remarques, et précisé notamment les dispositions pour faciliter l'accès aux prestations et étendre l'aide personnelle.
- > L'obligation de remboursement a soulevé de fortes réactions en faveur de l'abandon de ce principe dont les effets sont contreproductifs. L'avant-projet de loi comportait déjà plusieurs limitations de ce principe. Il a encore été renforcé en prévoyant l'abolition du remboursement lors de la reprise d'une activité lucrative, sous certaines réserves.
- > La limitation de la couverture des besoins de base aux besoins fondamentaux au sens de la Constitution a été jugée trop floue. Le projet de loi comporte désormais une disposition sur l'aide d'urgence qui prend appui sur les recommandations de la CSIAS.

Pour ce qui est des autres remarques émises en consultation, certaines ont été prises en compte. Celles qui ne l'ont pas été sont, dans la mesure nécessaire, abordées dans le commentaire, en regard des articles concernés.

7 Commentaires des articles

1. Dispositions générales

Art. 1 Buts

Cette loi met en œuvre les dispositions constitutionnelles visant à renforcer la cohésion sociale et à permettre à l'ensemble de la population de mener de façon autonome une existence digne au sens des articles 7 et 12 de la Constitution suisse et conformément aux articles 36, 55, 63 al. 2 et 130 de la Constitution fribourgeoise. En suivant les recommandations de la CSIAS, l'aide sociale permet une existence conforme à la dignité en soutenant la participation à la vie économique, sociale, culturelle et politique.

Art. 2 Principes

Dans les dispositions générales de l'avant-projet de loi sont rappelés les principes d'application de l'aide sociale. Ces principes font partie de la doctrine et sont rappelés dans les recommandations de la CSIAS. Ce sont les principes cardinaux qui orientent les autorités d'aide sociale et les professionnel-le-s pour l'évaluation des situations de besoin, l'octroi des aides et le suivi des bénéficiaires.

Art. 3 Bénéficiaires de l'aide sociale

L'aide sociale s'applique à toutes les personnes domiciliées ou séjournant dans le canton. Parmi ces personnes figurent notamment les Suisses de l'étranger séjournant dans le canton, les personnes qui ont un mode de vie itinérant (gens du voyage), celles qui se trouvent sans domicile fixe, les personnes qui ont perdu leur droit de séjour, celles qui voyagent et se trouvent momentanément sur le territoire cantonal ou celles qui sont dans une procédure d'asile ou qui ont obtenu un statut de réfugié-e.

Toutefois, pour certaines personnes bénéficiant de l'aide sociale, les dispositions de la législation fédérale, en particulier celles sur l'asile (LAsi) ou les étrangers (LEI), ainsi que des conventions internationales, demeurent réservées. En effet, les prestations d'aide sociale peuvent être limitées, comme pour certaines catégories d'étrangers définies aux articles 29a (séjour en Suisse seulement à des fins de recherche d'emploi), 61 al. 1 et 3 LEI (ressortissant-e-s UE/AELE titulaires d'une autorisation de courte durée ou de séjour ayant perdu leur emploi avant la fin des 12 premiers mois de séjour), 66a et 66a bis du code pénal (en cas d'expulsion pénale).

Au plan cantonal, l'Ordonnance du 26 novembre 2002 sur l'asile (OAS) détermine les attributions des autorités cantonales compétentes pour l'application de la législation fédérale sur l'asile.

Pour déterminer les compétences décisionnelles en matière d'aide sociale et les responsabilités financières, les critères juridiques auxquels se réfère la LASoc sont les notions de domicile et de séjour. La définition de ces notions (cf. alinéas 1 et 3) est empruntée à la loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance (LAS) dont les règles à ce sujet s'appliquent aussi dans les rapports intracantonaux.

Art. 4 Moyens

Pas de remarques.

Art. 5 Secret en matière d'aide sociale, obligations de dénoncer

Cette disposition dans la partie générale se réfère à l'ensemble des données sensibles échangées par tous les acteurs de l'aide sociale. C'est la raison pour laquelle il est d'emblée précisé que toutes les précautions doivent impérativement être prises pour éviter tout préjudice. Ces dispositions découlent des articles 70 LCo et 62 LPers auxquels sont soumis, respectivement, le personnel communal et de l'Etat. La dénomination « organes chargés de

l'exécution de la présente loi » comprend également les organisations à caractère social au sens de l'article 44 du projet de loi.

Toutefois ces dispositions ne doivent pas empêcher une communication et une collaboration entre les professionnel-le-s des organes chargés de l'exécution du projet de loi, car ces échanges sont indispensables pour le bon fonctionnement du dispositif (cf. Chapitre 8.3 Collaborations). Le CPJA prévoit (cf. article 50) la coopération entre les autorités pour l'échange d'information. Le système d'information électronique mentionné à l'article 55 du projet de loi prévoit également l'échange d'information entre les organes précités.

L'obligation de dénoncer s'étend aux infractions en rapport avec les prestations d'aide sociale, qu'il s'agisse du délit réprimé à l'article 148a CP ou de la contravention prévue à l'article 85 du projet de loi.

Art. 6 Réserves de la loi sur les subventions

De nombreuses dispositions de la présente loi prévoient la possibilité, voire l'obligation, de déléguer des tâches à des organismes publics et privés (art. 44, notamment). Les prestations attendues de ces organismes sont rémunérées au moyen de subventions au sens de la loi cantonale sur les subventions du 17 novembre 1999 (LSub) : elles ne sont pas délivrées à l'Etat, mais aux bénéficiaires de l'aide sociale. Elles tombent donc dans le champ d'application de l'art. 2 LSub, et il s'agit d'indemnités au sens de l'article 4 de la même loi. Dès lors, la LSub s'applique à la contrepartie financière de l'Etat.

Ce principe s'applique dans le cadre de cette loi aux subventions aux communes pour : la couverture des besoins de base, l'aide d'appoint, les mesure d'insertion socioprofessionnelle et le soutien à la formation (art. 78 al. 1). Il s'applique également aux subventions aux organisations à caractère social ayant reçu le mandat d'octroyer la couverture des besoins de base à certains groupes de personnes (art. 44 al. 1).

2. Prévention et lutte contre la pauvreté

Art. 7 Prévention sociale

La définition figurant au premier alinéa indique que la prévention sociale est menée aussi bien au plan individuel qu'au niveau de l'ensemble de la population.

Au plan individuel, l'intervention des organes chargés de l'exécution de la présente loi, tels que les SSR, à travers notamment l'information et le conseil (cf. Chapitre 3), est une contribution importante pour éviter que les personnes en difficulté sociale ne recourent à l'aide sociale et n'entraînent des charges financières supplémentaires pour la collectivité. Les SSR peuvent anticiper et empêcher la péjoration de situations par la détection des risques sociaux et soutenir la transformation des situations sociales en mobilisant des ressources adaptées. Ils peuvent activer des moyens très variés tels que les mesures de lutte contre le surendettement ou l'addiction, des programmes d'insertion, des formations, des prestations d'assurance dont les conseils en matière de placement (ORP) et de réadaptation (OAI), des solutions pour la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ou les différentes aides financières, que ce soit les subsides à l'assurance maladie, les bourses ou d'autres allocations. L'activation efficace des mesures existantes dans un but préventif nécessite des évaluations précises des situations par des professionnel-le-s qualifié-e-s qui connaissent bien les ressources disponibles.

Au plan collectif, la prévention consiste d'abord à veiller à la qualité des prestations existantes et de procéder continuellement à leur adaptation par rapport à l'évolution des conditions socioéconomiques et des risques sociaux. La prévention consiste ensuite à agir en amont des dispositifs sociaux pour empêcher le développement de processus de précarisation à travers par exemple la promotion de la santé, l'éducation, la formation, l'emploi, la culture ou le logement. Ces interventions sont les composantes essentielles d'une politique transversale.

Le deuxième alinéa prend en compte la nécessité de s'adapter aux transformations socioéconomiques et aux problématiques sociales qui en découlent. Il donne à la loi la souplesse pour évoluer avec le développement des risques sociaux. Il prévoit le soutien à des organisations à caractère social ou pour la mise en place de projets adaptés afin de prévenir et d'enrayer les processus de précarisation ou du moins d'éviter la péjoration des situations et le risque de dépendre durablement de l'aide sociale.

La participation des publics concernés dans la définition et le suivi des mesures de prévention contribue à améliorer les dispositifs sociaux grâce au savoir partagé par les personnes bénéficiaires de ces prestations.

Art. 8 Accès aux prestations

Tous les organes d'exécution ont la tâche d'informer et d'orienter les personnes en difficulté et qui ont besoin d'aide, en particulier les SSR ou les organisations à caractère social qui, à titre préventif, sont également chargés de procurer une aide personnelle.

Cet article confère aussi à la DSAS la responsabilité d'informer et d'orienter. Pour ce faire, la Direction a déjà mis en place un guichet d'information sociale intitulé *Fribourg pour tous*. Ce guichet ne remplace pas les autres services existants, mais exerce une fonction complémentaire dans le dispositif sociale avec une mission de veille. Il est une ressource pour toute personne en difficulté ne sachant pas à quel service s'adresser. Il optimise l'utilisation des mesures existantes. Il favorise la bonne circulation de l'information. Il contribue au renforcement du dispositif d'action sociale. Un tel guichet figure parmi les bonnes pratiques recensées par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) dans le cadre du programme national de lutte contre la pauvreté.

Art. 9 Plan d'action

Etabli une fois par législature, sur la base du Rapport sur la situation sociale et la pauvreté, le plan d'action est le moyen de déterminer et mettre en œuvre une politique transversale visant à prévenir et lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ce plan fixe des objectifs, détermine les mesures pour les atteindre et les critères pour en évaluer l'efficacité. Il s'inscrit ainsi dans une optique de politique publique et la loi lui donne la souplesse lui permettant d'adapter les mesures en fonction des transformations des problématiques sociales. Le financement de ces mesures est assuré intégralement par l'Etat selon l'art. 80 al. 1 let. c de la présente loi.

Art. 10 Rapport sur la situation sociale et la pauvreté - En général

Le législateur a souhaité la réalisation périodique d'un *Rapport sur la situation sociale et la pauvreté*. Les dispositions de cet article sont les mêmes que celles qui ont déjà été introduites dans la LASoc en 2019. Dans ce projet de loi, ce rapport est intégré dans le dispositif d'aide sociale comme un instrument d'évaluation à partir duquel sont établis le plan d'action et finalement la politique de prévention et de lutte contre la pauvreté. Ce rapport remplit ainsi une fonction de monitoring. A ce titre il pourrait être publié plus d'une fois par législature si exemple d'importantes variations conjoncturelles nécessitaient une analyse plus rapide. Au contraire, il pourrait être reporté sur la législature suivante si des situations de crise telles qu'une pandémie, par exemple, le justifiait.

La partie quantitative de ce rapport s'appuie sur l'analyse de données statistiques. Une autre partie de ce rapport se base sur des observations non numériques qui se fondent sur des expériences, des situations emblématiques et des descriptions qui contribuent à la compréhension d'un phénomène. A noter que cette partie comprend la mise sur pied de groupes de discussion avec des bénéficiaires de l'aide sociale, des organes d'exécution du projet de loi ou des organisations à caractère social afin d'intégrer ces différentes perspectives dans une analyse globale de la réalité des populations vulnérables, des problématiques sociales et des mesures pour y remédier.

Art. 11 Rapport sur la situation sociale et la pauvreté – Base de données à des fins statistiques et

Art. 12 Rapport sur la situation sociale et la pauvreté – Traitement de données

Les dispositions de cet article autorisent la transmission au Service de la statistique des données nécessaires à l'élaboration de ce rapport. Il s'agit en particulier de la transmission des données fiscales qui s'avèrent être la source pertinente pour exécuter ce rapport. Les autres services chargés de transmettre des données dans ce contexte sont ceux qui gèrent les prestations sous condition de ressources, telles que les subsides de formation, les prestations complémentaires, les allocations pour impotent ou les prestations d'aide sociale, soit les prestations non fiscalisées et qui entrent dans le calcul du seuil de pauvreté. Les modalités d'application sont réglées dans l'ordonnance. Le projet de loi permet de réaliser un suivi des populations concernées sur une période de 15 ans afin d'observer l'évolution de la pauvreté et les variations parmi les situations.

3. Aide personnelle

Art. 13 Généralités

L'aide personnelle fait partie intégrante du droit à l'aide dans les situations de détresse. Elle est une prestation indissociable d'une aide sociale efficace. L'aide personnelle est réalisée conformément à la méthodologie du travail social avec du personnel qualifié dans ce domaine. Selon le principe de subsidiarité, l'aide personnelle précède la couverture des besoins de base et vise à prévenir le recours à celle-ci. L'aide personnelle peut également être assurée par des organisations à caractère sociale.

Art. 14 Contenu

L'aide personnelle est prodiguée sous forme d'information et de conseil, de soutien, d'encouragement, de développement des ressources propres et de la capacité d'intégration sociale ou professionnelle, de mise en relation ou de mobilisation des ressources de tiers. Elle fait le lien entre la garantie matérielle de l'existence, qui est un moyen, et l'insertion socioprofessionnelle et l'autonomie, qui sont les buts de l'aide sociale. L'aide personnelle peut également porter, exclusivement, sur une aide à la gestion de revenus limitée dans le temps et réalisée sur une base volontaire.

Art. 15 Conditions

Etant donné la position de l'aide sociale dans le système de sécurité sociale, l'aide personnelle est accordée subsidiairement par rapport à l'aide que peuvent assurer les familles, des organismes privés ou d'autres services. Compte tenu du caractère préventif de l'aide personnelle, celle-ci précède l'aide matérielle et se poursuit, le cas échéant, en complément de la couverture des besoins de base. L'aide personnelle, toujours en vertu du principe de subsidiarité, ne remplace pas les mesures de protection au sens des articles 393 et suivants du Code civil.

4. Couverture des besoins de base

Art. 16 Généralités

La couverture des besoins de base permet une existence modeste en préservant une participation à la vie en société (minimum vital social au sens de la CSIAS). Elle comprend toutes les dépenses indispensables dans un ménage privé. Son objectif est conforme au rôle qu'elle exerce dans le système de protection sociale en rapport avec le principe de finalité et en tant qu'ultime filet de la sécurité sociale destiné à pallier les lacunes de cette dernière.

La couverture des besoins de base définie dans le quatrième chapitre, indique clairement sa position dans le système de prestations de l'aide sociale. La prévention et l'aide personnelle occupent le premier rang dans l'intervention des SSR, conformément au principe de subsidiarité. Ensuite, pour toute personne domiciliée ou en séjour dans le canton, l'octroi d'une aide matérielle est examiné en fonction de la situation de besoin et sous l'angle des critères énumérés dans ce chapitre.

Dans chaque situation, la couverture des besoins de base est déterminée en fonction des besoins reconnus, tels que définis à l'article 14, auxquels sont soustraites les ressources dont dispose l'unité d'assistance, telles que des revenus, allocations ou autres aides de tiers. Les besoins reconnus sont pris en compte selon les barèmes et modalités fixés par le Conseil d'Etat pour la couverture des besoins de base (cf. article 17 al. 1) qui se réfèrent aux recommandations de la CSIAS (cf. article 41 al. 1 let. b). Conformément au principe de besoin, la prestation financière vise à remédier à une situation de détresse individuelle, concrète et effective, indépendamment de ses causes. Les prestations d'aide sociale ne sont fournies que pour faire face à la situation actuelle et future (pour autant que le besoin perdure) et non pour la situation passée. Il convient par conséquent d'évaluer dans chaque situation les besoins au moment où une requête d'aide est déposée. Ainsi, par exemple, aucun montant pour le loyer n'est pris en considération dans les besoins reconnus, lorsqu'une personne a perdu son logement et aussi longtemps qu'elle n'a pas conclu un nouveau bail. De la même façon, le barème du forfait pour l'entretien inclus dans la couverture des besoins, est dégressif afin de tenir compte du nombre de personnes dans l'unité d'assistance. Ces différentes situations, connues dans la pratique, sont fixées dans l'ordonnance d'application.

Lorsque la prestation financière est établie, celle-ci peut être exceptionnellement réduite, voire supprimée, mais uniquement dans les cas et les limites prévus aux articles 36 et 37 (sanction, refus, cessation et suppression) du projet de loi. En outre, la législation fédérale définit des situations dans lesquelles la couverture des besoins de base est limitée. Il s'agit notamment des situations de chômage involontaire pour les ressortissant-e-s UE/AELE selon l'article 61a LEI, les demandeurs et demandeuses d'emploi également ressortissant-e-s UE/AELE selon l'article 29a LEI, les ressortissant-e-s UE/AELE détenteur d'une autorisation de séjour (permis B) ou d'une autorisation d'établissement (permis C) lorsqu'ils dépendent de l'aide sociale selon les articles 62 al. 1 let. e et 63 al. 1 let. c LEI, les situations de ressortissant-e-s étrangers ayant commis des escroqueries ou obtenu illicitement des prestations d'assurance sociale ou d'aide sociale selon les articles 146 al. 1 CP et 148a al. 1 CP et qui peuvent être expulsés de Suisse selon l'article 66a du CP, les requérant-e-s d'asile déboutés selon l'article 82 al. 1 LAsi.²⁵ Par ailleurs, la couverture des besoins de base fournie aux requérant-e-s d'asile, conformément à l'article 82 al. 3 LAsi, et selon les termes de ce dernier, doit être inférieure aux prestations accordées aux bénéficiaires indigènes de l'aide sociale.

Toutefois, lorsque les conditions d'octroi de la couverture des besoins de base ne sont pas réunies et que cette prestation est limitée, le minimum vital est néanmoins assuré par une aide d'urgence, définie à l'article 25 du projet de loi, conformément au principe de l'aide en situation de détresse fixé à l'article 12 de la Constitution fédérale.

Art 17 Contenu

La notion de besoin est l'un des critères qui distingue l'aide sociale des prestations d'assurance et qui recouvre aussi bien les ressources matérielles que personnelles nécessaires pour exercer une vie digne. Cet article énumère les besoins reconnus pris en compte dans l'établissement du calcul de la couverture des besoins de base.

A l'alinéa 1 sont répertoriés les besoins reconnus répartis dans les catégories suivantes. Le *forfait pour l'entretien* comprend toutes les dépenses courantes telles que la nourriture, les habits, les articles d'hygiène, l'électricité, les frais de déplacements, etc. ; les *frais de logement* sont le loyer et les charges et, pour les propriétaires, lorsque cela est reconnu, les intérêts hypothécaires, les charges et, exceptionnellement, des frais d'entretien strictement liés à l'usage de l'immeuble (frais indispensables et modérés, par exemple le remplacement d'un boiler) ; les *frais médicaux de base* comprennent les primes d'assurance-maladie obligatoire, déduction faite des réductions accordées par l'Etat, ainsi que les frais non couverts par ladite assurance, à savoir les participations aux coûts (quote-part), les franchises, les intérêts moratoires et les frais de poursuite. Les frais médicaux de base englobent aussi les frais dentaires, mais sous certaines conditions. A cela s'ajoutent les *frais pour des prestations indispensables adaptées aux circonstances particulières* et octroyées de manière individuelle afin de tenir compte de la situation de santé, économique, personnelle et familiale de la personne soutenue. Ces catégories de besoins se réfèrent aux recommandations de la CSIAS et elles sont appliquées dans tous les cantons. L'aide aux propriétaires d'immeubles se fonde sur une pesée d'intérêt et est accordée sur la base de garanties lorsque l'aide est appelée à se prolonger (cf. articles 73 et 74). La lettre d, intègre également dans les besoins reconnus les *frais de placement d'un mineur* ordonné par l'autorité de protection conformément à la législation spéciale qui est dans ce cas la loi sur les institutions spécialisées et les familles d'accueil professionnelles (LIFAP), sous réserve de l'art. 23 al. 2 LIFAP. Dans les cas où les placements sont organisés sans un mandat officiel de la justice, une convention établie par le Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) doit obligatoirement être ratifiée par la justice de paix. Cette exigence sera fixée dans la réglementation d'exécution, car elle est indispensable pour que les SSR puissent le cas échéant appliquer le principe de subsidiarité, notamment auprès des parents. Les frais de placement font obligatoirement partie des besoins de base de l'enfant, par la force dérogatoire du droit fédéral (articles 307 et suivants du code civil ; article 49 alinéa 1 de la Constitution fédérale ; ATF 135 V 134 considérant 4).

L'ensemble de ces besoins est calculé selon les barèmes fixés par le Conseil d'Etat dans l'ordonnance d'application conformément à l'alinéa 2.

²⁵ Paola Stanic, Quelques arrêts du tribunal fédéral en matière de droit des étrangers en 2019, ARTIAS 2020.

A noter que le projet de loi maintient la prise en charge des primes LAMal des bénéficiaires de l'aide sociale. En effet, une prise en charge entièrement par les subsides à l'assurance maladie constituerait une charge supplémentaire pour l'Etat. Cette suppression équivaldrait à rétablir la situation antérieure aux mesures structurelles d'économie (MSE) adoptées par le Grand Conseil en 2013 (cf. 2013-DFIN-20). Avant l'introduction des MSE, lorsqu'une personne bénéficiait de la couverture des besoins de base, un subside LAMal complet lui était accordé, du moins jusqu'à hauteur de la prime de référence.

La mise en œuvre des MSE dans le cadre des subsides LAMal a permis de réaliser une économie en 2014 de 3 880 000 francs, comme l'indique la réponse à la motion des députés Meyer Loetscher et Aebischer (2014-GC-100). Cette économie s'élève même en 2019, selon une nouvelle estimation, à 4 775 000 francs. La restauration du système antérieur à 2013 implique pour les collectivités publiques la perte de ces économies, car l'ancien système ne ciblait pas non plus précisément les personnes éligibles aux subsides LAMal. Le nombre d'attestations d'aide sociale pour obtenir les subsides dépassait régulièrement le nombre de bénéficiaires d'aide sociale. Dans le calcul du budget d'aide sociale, il suffisait en effet d'un déficit de quelques francs pour justifier une attestation d'aide matérielle, mais la prestation n'avait pas besoin d'être délivrée parce que le versement du subside LAMal permettait de compenser le déficit. Ce phénomène engendrait aussi des inégalités par rapport aux situations dont le budget place les personnes juste au-dessus des normes d'aide sociale et qui de ce fait ne touchaient qu'un pourcentage des subsides pour la caisse maladie. Ensuite, le retour à l'ancien système engendrerait des frais administratifs très élevés. Il ne serait pas compatible avec le traitement informatique actuel qui repose sur l'avis de taxation et qui est entièrement automatisé. Les postes supplémentaires pour effectuer les calculs nécessaires sont évalués à 0,5 mio de francs. En plus, un système de contrôle devrait être mis en place pour identifier les personnes qui sortent de l'aide sociale afin d'éviter qu'elles conservent le 100% des subsides LAMal alors que leur revenu a augmenté. Enfin, la restauration de l'ancien système irait à l'encontre du principe des MSE. Ce programme d'économie était composé de 32 mesures ayant un impact parfois négatif et parfois positif sur les communes. Il est vrai que la mesure concernant les subsides LAMal était en défaveur des communes, mais dans une proportion qui s'est avérée ultérieurement moins élevée que prévu. Toutefois, l'ensemble du programme était en faveur des communes puisque les évaluations ont démontré par la suite une incidence positive pour les communes de 845 000 francs en 2014, 7 145 000 francs en 2015 et 12 316 000 en 2016, soit au total 20 306 000 francs uniquement durant cette période. Il serait évidemment préjudiciable aujourd'hui de démanteler de tel programme en retirant les mesures dont l'incidence est négative pour ne conserver que celles qui, pour les communes, ont un effet positif.

En définitive, l'ancien système n'évite pas les écueils du nouveau, il coûte plus cher et n'épargne pas aux SSR la gestion des frais LAMal. Il compromet en outre l'équilibre actuel dans la répartition des charges entre l'Etat et les communes.

Art 18 Conditions

La personne et les autres membres de l'unité d'assistance qui ne sont pas en mesure, ou pas capables à temps (avances), de couvrir leurs besoins de base par leurs propres moyens et en faisant valoir leurs prérogatives ont le droit à une aide financière. Le montant pour la couverture des besoins de base est déterminé par le nombre de personnes de l'unité d'assistance faisant ménage commun. La prestation financière est accordée sur la base de la décision de l'autorité d'aide sociale. La prise en charge de frais dans le cadre de la couverture des besoins de base s'effectue sous réserve de cette décision, mais en veillant aussi à préserver et soutenir l'autonomie des bénéficiaires et à tenir compte des exigences auxquelles ces derniers sont aussi tenus.

La subsidiarité mentionnée à l'alinéa 2 est un principe essentiel de l'aide sociale. Il correspond à la fonction qu'exerce l'aide sociale dans le système de sécurité sociale comme ultime filet de protection sociale. Selon ce principe l'aide sociale est accordée en dernier lieu, lorsque toutes les autres possibilités ont été épuisées.

Ainsi, les prestations fournies à titre d'aide sociale ne sont accordées que si la personne dans le besoin ne peut subvenir elle-même à ses besoins (possibilités d'auto-prise en charge), si elle ne reçoit pas l'aide d'un tiers (prestations d'assurances, emprunts, subventionnements, prestations volontaires de tiers, etc.) ou si elle n'a pas été accordée en temps voulu. Ce principe souligne le caractère complémentaire de l'aide sociale et commande que toutes

les autres possibilités aient déjà été utilisées avant que des prestations d'aide publique ne soient accordées. Il exclut en particulier le choix entre les sources d'aide prioritaire et l'aide sociale publique (arrêt du Tribunal cantonal 605 2016 273 du 10 novembre 2017 considérant 4a).

L'entretien et l'assistance auxquels chacun et chacune peut avoir recours dans le cadre de sa famille comprennent aussi bien des soutiens matériels que personnels, accordés y compris dans un but préventif. La famille implique l'ensemble des proches au sens large dont les concubin-e-s. La subsidiarité se réfère également à la responsabilité de chacun et chacune de tout mettre en œuvre dans la mesure de ses moyens pour assurer son existence et celle des siens. L'examen de la subsidiarité fait partie de l'évaluation menée dans chaque situation par les professionnel-le-s de l'aide sociale.

L'alinéa 2 concrétise le principe de subsidiarité en matière d'entretien selon le droit de la famille. Toutefois, dans ce domaine, l'autorité d'aide sociale ne doit pas appliquer strictement ce principe. En effet, même des personnes pouvant se prévaloir de prétentions fondées sur le droit de la famille (obligation d'entretien des articles 125 et suivants, 276 et suivants CC ; dette alimentaire des articles 328 et 329 CC) sont susceptibles de se trouver dans une situation de nécessité si ces prestations ne peuvent être fournies immédiatement (cf. ATF 134 I 65 considérant 4.3). En cas de défaut de paiement du débirentier, il incombe alors à l'autorité d'aide sociale de le suppléer et d'avancer le montant de l'entretien, à charge pour elle de faire valoir contre celui-ci les droits dans lesquels elle est subrogée.

Dans ce domaine du droit de la famille, l'application souple du principe de la subsidiarité a été confirmée par le Tribunal fédéral, en matière de protection de l'enfant, dans son arrêt 8C_25/2018 du 19 juin 2018. L'autorité d'aide sociale ne peut ainsi pas refuser la prise en charge d'une mesure de protection, ordonnée par l'autorité compétente et commandée par le bien de l'enfant. La règle vaut même dans les cas où les parents ne se trouvent pas dans le besoin, mais refusent leur contribution financière et risqueraient ainsi de mettre en péril la mise en œuvre de la mesure de protection (cf. aussi ATF 135 V 134).

A noter encore, dans le cadre de cet article, que l'exercice d'une activité professionnelle indépendante n'exclut pas un éventuel droit (au moins temporaire) à une aide sociale. Il s'agit de distinguer dans ces situations, d'une part, la couverture des besoins de la personne indépendante et de son ménage et, d'autre part, son activité économique et son entreprise. L'octroi d'une aide financière pour la couverture des besoins est conditionné dans ces cas-là par un examen de l'activité économique. Les recommandations CSIAS en fixent les grandes lignes. Pour les exploitations agricoles en difficulté, une collaboration entre la DSAS et la DIAF, au moyen d'une cellule d'évaluation et de soutien (Cellule AED – Institut agricole de Grangeneuve), contribue à clarifier la situation de ces indépendant-e-s et à déterminer le cas échéant les mesures requises.

Art. 19 Calcul de la prestation

Les prestations pour la couverture des besoins de base sont en grande partie forfaitaires et, cela, depuis plus de 25 ans. Toutefois, en fonction du mode de vie et des besoins propres à chaque situation, un ajustement ponctuel peut s'avérer nécessaire. Selon le principe d'individualisation, les prestations d'aide sont adaptées à chaque situation. Elles répondent à la fois aux objectifs de l'aide sociale et aux besoins de la personne requérante en fonction du ménage dans lequel elle vit et des caractéristiques de ce dernier. Toutefois, les bénéficiaires de l'aide sociale ne doivent pas être financièrement mieux loties que les personnes vivant dans des conditions économiques modestes, mais sans droit à une aide.

L'ordonnance d'application fixe les franchises sur les revenus et la fortune. Ces franchises constituent une importante mesure pour réduire les effets de seuil lorsque les personnes retrouvent une meilleure situation et peuvent quitter l'aide sociale. En retrouvant une indépendance financière, les personnes doivent s'acquitter, par exemple, des montants d'impôts dont le versement a été suspendu durant la période d'aide sociale. L'ordonnance prévoit également des mesures incitatives sous forme pécuniaire afin d'encourager les personnes à participer à des activités qui soutiennent leur retour à une autonomie financière. Ces mesures incitatives répondent à des recommandations de la CSIAS et sont fixées par le Conseil d'Etat dans l'ordonnance d'application.

Dans l'ordonnance d'application le montant des franchises sur les revenus et la fortune ainsi que le montant incitatif, seront adaptés sur la base des résultats d'une évaluation des effets seuil à la sortie de l'aide sociale.²⁶ En effet, cette évaluation démontre des situations dans lesquelles la personne se retrouve moins bien lotie financièrement juste après la sortie de l'aide sociale.

L'alinéa 3 prévoit désormais la prise en compte du dessaisissement dans le calcul de l'aide sociale. Toutefois, l'alinéa 4 introduit une exception afin de prévenir le phénomène des journées d'hospitalisation inappropriées. Dans ce cadre, la limite de la prise en compte du dessaisissement sera fixée dans l'ordonnance à 10 années par analogie avec la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (article 11a al. 4 LPC).

Art. 20 Unité d'assistance

Le terme d'unité d'assistance désigne, outre la personne sollicitant l'aide sociale, les personnes adultes faisant ménage commun avec celle-ci, ainsi que les enfants envers lesquels ces personnes ont une obligation d'entretien selon le droit civil.

L'exercice de la garde de l'enfant est le critère d'appartenance d'un enfant mineur à l'unité d'assistance selon l'alinéa 3. Lorsque les parents sont séparés, l'autorité d'aide sociale se fondera sur la décision d'attribution de la garde rendue par le juge ou l'autorité de protection. En cas de garde partagée, la couverture des besoins est calculée proportionnellement au nombre de jours et selon les circonstances. En revanche, la visite d'un enfant chez l'un de ses parents se calcule comme un accueil ponctuel avec un forfait journalier.

Les enfants majeurs ayant le même domicile que les parents, mais qui vivent momentanément ailleurs notamment pour les besoins de leur formation sont également inclus dans l'unité d'assistance. Par contre, l'enfant majeur financièrement indépendant qui vit toujours chez ses parents ne fait plus partie de l'unité d'assistance.

La définition du concubinage stable énoncée à l'alinéa 2 découle des recommandations de la CSIAS (CSIAS 2021, D.4.4) qui se réfèrent notamment à la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 134 I 313 consid. 5.5 ; Arrêt du Tribunal cantonal FR 605 2014 76-77 du 25.8.2014). La période de deux ans de vie en union libre est reconnue par le Tribunal fédéral comme critère pour les situations de concubinage, mais peut être plus réduite lorsqu'un couple décide de reconnaître son concubinage.

Si les partenaires vivent en concubinage stable et que l'un des partenaires requiert l'aide sociale, le revenu et la fortune du partenaire non bénéficiaire doivent être pris en compte. La jurisprudence actuelle, à laquelle CSIAS ne se réfère pas encore, estime qu'il n'est pas arbitraire d'additionner les revenus des partenaires (Arrêt du Tribunal fédéral no 136 I 129). En raison des obligations qu'entraîne le concubinage stable et en vertu du principe de subsidiarité, il convient dès lors d'établir un budget unique pour les deux concubins.

Si des conjoints ou partenaires enregistrés mettent fin à leur union par décision judiciaire, mais qu'ils doivent continuer de faire ménage commun, le temps par exemple de trouver un nouveau logement, ils sont considérés comme colocataires.

La définition de la notion de ménage à l'alinéa 4 sert aussi au calcul de la couverture des besoins de base puisque le forfait mensuel pour l'entretien est calculé selon le nombre de personnes faisant ménage commun.

Art. 21 Modalités d'octroi

La couverture des besoins de base est accordée sous forme d'argent. Les prestations en nature ne sont versées que dans des cas exceptionnels et avec une justification particulière. Ainsi, l'aide en nature est réservée en principe à l'aide d'urgence. La garantie prévue à l'alinéa 1 let. b est en principe réservée aux bénéficiaires d'une couverture des besoins de base. Elle soumise au principe de subsidiarité. Elle s'applique notamment à la prise en charge du loyer et peut servir à soutenir l'accès au logement. L'octroi systématique de garanties pour les entrées en EMS est exclu. Lorsque la couverture des besoins de base est accordée dans le cadre d'un contrat d'insertion socioprofessionnelle, une MIS est exigée en contrepartie (cf. alinéa 1 let. c).

²⁶ Etude sur les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité lucrative dans le canton de Fribourg, Interface, 6 septembre 2021.

Le deuxième alinéa permet au SSR d'affecter directement l'aide accordée au paiement de certaines factures, telles que les primes d'assurance maladie ou le loyer, lorsque des précautions sont nécessaires pour éviter que l'aide soit utilisée à d'autres fins.

Art. 22 Avances de la couverture des besoins de base

La disposition prévoit la possibilité d'avancer la prestation dans l'attente de la réalisation de ressources. Elle mentionne spécifiquement deux types de ressources, d'une part les prestations des assurances et de tiers tenus de verser des prestations (lettre a), en relation avec lesquelles la loi prévoit la subrogation de l'autorité d'aide sociale dans les droits du bénéficiaire (cf. article 72 al. 1), et d'autre part les éléments de fortune non encore réalisables (lettre b), tels que biens mobiliers ou immobiliers, de comptes provisoirement bloqués ou d'une succession encore non partagée.

Le propriétaire d'un bien immobilier, peut en principe avoir droit à une couverture des besoins de base, lorsque la vente du bien immobilier ne se justifie pas ou semble difficile à court terme. Cette couverture lui est accordée à titre d'avance. Le remboursement de cette aide pourra être garanti par la constitution d'une cédula hypothécaire (cf. article 75).

L'aide sociale n'avance pas les frais de placement dans les EMS. Elle n'a pas pour vocation de garantir la liquidité des EMS. Ce n'est que si l'indigence est avérée qu'une aide sociale peut intervenir pour couvrir les frais de placement. L'aide sociale doit être requise par la personne dans le besoin et demeure subsidiaire aux autres moyens de financement. En effet, la jurisprudence fédérale stipule qu'une personne indigente ne pouvant pas assumer seule les frais liés à son séjour en EMS a le droit de demander l'aide sociale pour couvrir ces frais sous réserve de l'abus du droit (notamment en cas de dessaisissement) (ATF du 14.12.2007, cause 8C_92/2007). Toutefois, la réserve mentionnée à l'article 19 al. 4 s'applique lorsqu'une personne hospitalisée qui ne peut pas rester à domicile doit séjourner durablement dans un EMS.

Art. 23 Garanties conventionnelles

Alors que la subrogation, selon l'article 72, garantit à l'autorité d'aide sociale le remboursement des avances d'aide sociale faites sur les prestations d'assurance ou de tiers (article 22 al. 1 let. a), les garanties conventionnelles selon la présente disposition doivent lui permettre d'assurer le remboursement des avances faites sur des ressources en attente (article 22 al. 1 let. b).

Le délai accordé par l'autorité d'aide sociale, prévu à l'alinéa 3, dépend de la nature de la garantie qui peut être mobilière ou immobilière. Ainsi, par exemple, une cession de créance peut être réalisée en quelques jours, tandis qu'une cédula hypothécaire nécessite généralement plusieurs semaines pour aboutir.

Art. 24 Aide d'appoint

Dans le but d'écarter une situation de détresse imminente ou temporaire, des aides financières uniques peuvent être accordées, à titre préventif, même si le minimum vital social peut être couvert par les ressources de la personne. Cette prestation matérielle est complétée parallèlement par une aide personnelle.

Cette aide est accordée ponctuellement dans des situations exceptionnelles à des personnes domiciliées dans le canton qui n'ont pas droit à une couverture des besoins de base mais qui disposent de moyens limités et pour qui une dépense indispensable risque d'entamer gravement leur situation financière au point de devoir recourir à l'aide sociale. Il peut s'agir par exemple du paiement de l'assurance RC véhicule de manière que la personne puisse continuer à travailler, du financement de l'achat d'outils de travail, d'une formation brève ou du paiement des frais de crèche temporaires de manière que la personne puisse continuer à travailler ou maintenir son droit au chômage.

Cette aide financière, également soumise à l'obligation de remboursement, peut servir aussi à l'application de MIS dans des situations où l'aide gagne à être accordée sous la forme d'un renforcement des compétences de la personne et évite le recours à l'aide sociale.

Art. 25 Aide d'urgence

La couverture des besoins de base comprend des limitations appliquées notamment lors de sanctions ou pour certaines catégories de bénéficiaires telles que les jeunes ainsi que dans les situations de collocation ou de concubinage. Les recommandations de la CSIAS évoquent aussi clairement la situation des personnes sans

autorisation de séjour en Suisse et qui n'ont pas le droit à une couverture des besoins de base. Toutefois, l'article 12 de la Constitution fédérale et l'article 36 de la Constitution cantonale, garantissent le minimum vital par une aide en situation de détresse communément appelé « aide d'urgence ». La couverture des besoins de base comporte ainsi un planché qui assure que quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé, assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. En revanche, l'alinéa 2 fixe en se basant sur les recommandations de la CSIAS, les situations dans lesquelles s'applique l'aide d'urgence.

La jurisprudence considère que la mise en œuvre de l'article 12 Cst. incombe aux cantons. Ceux-ci sont libres de fixer la nature et les modalités des prestations à fournir au titre de l'aide dans les situations de détresse (ATF 135 I 119 consid. 5.3 p. 123 ; ATF 131 I 166 consid. 8.5 p. 184). Le droit fondamental à des conditions minimales d'existence selon l'article 12 Cst. ne garantit pas un revenu minimum social, mais uniquement la couverture des besoins élémentaires pour survivre d'une manière conforme aux exigences de la dignité humaine, telles que la nourriture, le logement, l'habillement et les soins médicaux de base. L'article 12 Cst. se limite, autrement dit, à ce qui est nécessaire pour assurer une survie décente afin de ne pas être abandonné à la rue et réduit à la mendicité (ATF 135 I 119 consid. 5.3 p. 123 ; ATF 121 I 367 consid. 2c p. 373). L'aide d'urgence, par définition, a en principe un caractère transitoire. L'article 12 Cst. vise qu'une aide minimale - à savoir un filet de protection temporaire pour les personnes qui ne trouvent aucune protection dans le cadre des institutions sociales existantes - pour mener une existence conforme à la dignité humaine. Le Conseil d'Etat fixe aussi dans les barèmes d'application, conformément à l'article 17 al. 2, la nature de l'aide et les montants minimaux accordés pour l'aide d'urgence.

5. Mesures d'insertion socioprofessionnelle

Art. 26 Généralités

L'introduction des MIS dans l'aide sociale correspond au mouvement d'activation des politiques sociales qui a débuté en Suisse dans les années 1990 également dans les assurances sociales. Depuis lors, l'expérience a confirmé la pertinence de cette stratégie. Les MIS constituent un moyen propre dont disposent les SSR pour soutenir la réinsertion des bénéficiaires de l'aide sociale.

Ces mesures sont destinées avant tout aux bénéficiaires d'une couverture des besoins de base. Elles peuvent également être accordées sous forme d'aide d'appoint sans l'octroi d'un montant incitatif et sous réserve de leur disponibilité.

Art. 27 Contenu et

Art. 28 Conditions

Le choix de la MIS se base sur une évaluation de la situation individuelle de la personne. La mesure correspond aux spécificités de la situation et est déterminée en fonction des buts du projet de loi.

La durée d'une MIS est limitée en principe à 12 mois. Cette limite évite les effets d'enfermement (locking-in effects) qui éloigne du marché de l'emploi les personnes dans le besoin placées en mesure. La prolongation de la mesure au-delà de la limite des 12 mois est possible, notamment afin de porter à terme un processus d'intégration ou dans les situations d'aide sociale de longue durée. Dans ce dernier cas, des MIS adaptées sont mises sur pied, afin de maintenir l'activation des personnes avec des difficultés d'intégration dans le marché du travail.

Le SASoc vérifie la pertinence des MIS inscrites dans le catalogue, évalue les éventuels manques et s'assure qu'ils soient comblés. Il vérifie régulièrement avec les SSR la qualité des MIS, propose des ajustements le cas échéant et supprime les mesures qui ne correspondent pas aux exigences. Le SASoc veille aussi à éviter les redondances, à déterminer le meilleur prix pour l'exécution de ces mandats et à assurer la coordination du dispositif. Il veille en outre à l'articulation de ces mesures avec celles qui se trouvent en amont des dispositifs sociaux (exemple : chômage ou réadaptation AI) afin d'assurer une bonne complémentarité, dans l'esprit d'un renforcement des politiques transversales.

Les SSR déterminent les mesures adaptées aux situations. Ces mesures doivent figurer dans le catalogue. Les commissions sociales décident de l'octroi et du financement des mesures. Les conditions de financement sont fixées dans le catalogue selon deux modalités. La première prévoit la rétribution des activités réalisées par des organisateurs de mesures sur la base d'une facturation aux SSR des prestations fournies. Ces frais sont annoncés au SASoc qui procède à la répartition entre l'Etat et les communes selon l'art. 78 al. 1 let. c (40% à charge de l'Etat et 60% pour les communes). La deuxième prévoit l'acquisition préalable par le SASoc de mesures qui sont ensuite mobilisées par les SSR pour des situations particulières sur décision des commissions sociales. Le SASoc procède à la répartition de ces frais entre l'Etat et les communes selon l'art. 78 al. 2 let. c. (50% à charge de l'Etat et 50% pour les communes). Cette seconde modalité se justifie lorsque des volumes suffisants de mesures sont utilisés et que ces mesures peuvent être obtenues à des conditions plus avantageuses et garantissant une meilleure qualité.

Art. 29 Contrat d'insertion socioprofessionnelle

Le contrat d'insertion a pour but d'encadrer et de structurer la réalisation d'un projet d'insertion socioprofessionnelle. Ce projet s'appuie sur une MIS définie comme contre-prestation. La personne bénéficiaire s'engage à tout mettre en œuvre au moyen de la MIS qui lui a été accordée, et dans la mesure où celle-ci est adaptée à ses possibilités, pour améliorer sa situation. En échange, la personne bénéficiaire, ainsi que les autres membres de leur unité d'assistance, sont libérés de l'obligation de remboursement de l'aide financière pour la période correspondant à celle durant laquelle s'écoule la MIS. Pour renforcer l'effet d'activation des MIS la couverture des besoins de base accordée durant la réalisation de cette mesure est majorée d'un montant incitatif et les coûts de la mesure sont à charge de l'Etat et des communes.

Le contrat d'insertion socioprofessionnelle est individualisé dans le sens où il est adapté aux capacités et potentialités de la personne dans le besoin. Pour déterminer la mesure adéquate, le SSR tient compte notamment de la situation personnelle et familiale, de sa formation professionnelle, de son âge et de son état de santé. Le contrat indique les objectifs de la mesure, les moyens pour les réaliser, les engagements pris par les parties, les prestations d'aide sociale octroyées, la durée du contrat et les conditions de sa résiliation ainsi que toute autre condition particulière liée à son exécution.

Comme la MIS est reconnue comme contre-prestation et qu'elle est adaptée aux capacités et potentialités de la personne dans le besoin, l'autorité d'aide sociale peut astreindre celle-ci à conclure un contrat d'insertion socioprofessionnelle. En cas de refus, l'autorité d'aide sociale entend préalablement la personne dans le besoin et lui notifie les conséquences d'une non-participation à la mesure assignée (sanction). L'adhésion de la personne bénéficiaire à la MIS augmente ses chances de succès.

Les conditions de mise en œuvre des MIS sont fixées pour chaque activité dans le catalogue MIS (prix, durée, lieux, etc.). Le contrat d'insertion socioprofessionnelle précise le projet d'insertion. Les dispositions réglant les relations entre l'autorité d'aide sociale, l'organisateur de la mesure et le bénéficiaire, peuvent faire l'objet d'un contrat tripartite. Cette possibilité s'avère opportune lorsque l'organisateur de la mesure fournit des prestations spécifiques telles que par exemple un réentrainement au travail pour les personnes durablement écartés du marché du travail. En revanche, le contrat tripartite serait superflu lorsqu'il s'agit d'inscrire la personne à un cours de langue figurant dans le programme standard de l'Université populaire.

6. Soutien à la formation

Art. 30 Généralités

Cette disposition concrétise la stratégie du projet de loi, qui consiste à investir dans la formation afin d'améliorer les possibilités d'intégration socioprofessionnelle et de permettre aux bénéficiaires de sortir de l'aide sociale. Cette stratégie doit être mise en œuvre par les organes chargés de l'exécution du projet de loi dans les situations où cette solution apporte objectivement une réponse durable et offre une perspective concrète d'emploi sur le marché du travail.

Le public cible visé se compose principalement des personnes mineures ou majeures sans qualification ou faiblement qualifiées pour lesquelles l'aide sociale assure la formation initiale. Il s'agit aussi des personnes qualifiées, mais pour lesquelles une formation continue, une réorientation professionnelle, voire une seconde formation, peut améliorer de manière significative l'intégration socioprofessionnelle et les chances de trouver un emploi.

Art. 31 Contenu

La mise en place d'un projet de formation nécessite une évaluation approfondie. Afin de déterminer et soutenir adéquatement le cursus de formation, une clarification des aptitudes et des compétences individuelles, la fixation des objectifs de formation, la recherche d'une filière de formation adaptée et la garantie d'un financement sont nécessaires. Le résultat est un plan de formation individuel contraignant, mais basé sur la motivation personnelle qui constitue le fondement de tout processus de formation réussie. L'étendue et la durée du projet doivent répondre au principe de proportionnalité.

L'adhésion du bénéficiaire au projet de formation est nécessaire pour en assurer la réussite. L'engagement du SSR implique pour sa part une planification de l'accompagnement de la personne et un suivi de son cursus tout au long de la réalisation du projet.

Art. 32 Conditions

L'aide sociale n'accorde des contributions à une formation que si celle-ci n'est pas financée par d'autres sources telles que contributions des parents, bourses, prestations de l'assurance chômage et de l'assurance invalidité, moyens provenant de fonds de tiers, etc.

Cette solution s'ajoute à toutes les autres pistes disponibles pour améliorer l'accès au marché du travail et à une indépendance financière (offres d'emploi, stage, PI+, MIS, etc.). Elle n'est toutefois pas envisageable pour ceux et celles qui ont déjà d'une formation leur permettant de trouver une place de travail ou qui souhaiteraient simplement se réorienter. Il ne s'agit pas non plus d'une solution pour prolonger une formation en cours, qui s'étend sur des délais inhabituels ou qui est déjà jalonnée d'échecs.

Le projet de formation a valeur de contre-prestation, il repose sur une évaluation rigoureuse et des exigences qui, si elles ne sont pas respectées, peuvent donner lieu à des sanctions. En échange, les bénéficiaires d'un soutien à la formation, ainsi que les autres membres de leur unité d'assistance, sont libérés de l'obligation de remboursement de l'aide financière pour la période correspondant à celle durant laquelle s'écoule le soutien à la formation. Toutefois, durant la formation la couverture des besoins de base n'est majorée d'aucun montant incitatif.

7. Droits et devoirs

Art. 33 Droits

La personne bénéficiaire de l'aide sociale a le droit d'être entendue, de recevoir des informations et de s'exprimer. Elle a le droit de consulter son dossier et les décisions prises à son égard avec leurs justifications respectives. Les voies de droit lui sont ouvertes et elle peut se faire représenter dans la procédure. La personne bénéficiaire de l'aide sociale a droit à la protection de ses données personnelles. L'acquisition, le traitement et la communication des données ne sont autorisés que dans le cadre des dispositions applicables en matière de protection des données.

Art. 34 Obligation de collaborer

L'octroi de la couverture des besoins de base est associé à l'exigence de tout mettre en œuvre pour réduire la situation de besoin. Cette exigence s'appuie à la fois sur le principe de subsidiarité et celui de proportionnalité qui exige que les bénéficiaires des prestations sociales ne soient pas privilégiés sur le plan matériel par rapport aux personnes qui vivent dans des conditions économiques modestes sans avoir recours à l'aide sociale.

Les conditions fixées dans cet article découlent de ces principes. La mesure d'insertion sociale soutient la transformation de la situation de la personne en vue de faciliter son insertion socioprofessionnelle. La recherche d'un bail meilleur marché, par rapport au barème des normes de loyer, comme la recherche d'un emploi contribuent à réduire le montant de la couverture des besoins de base accordée. La réduction des dépenses, fixée à la lettre b, s'inscrit dans la même ligne et vise par exemple la détention d'une voiture, d'un logement ou la réalisation de voyages. Ces obligations doivent toujours être considérées en rapport avec la finalité de l'aide. La détention d'une

voiture, par exemple, peut être indispensable s'il s'agit de se rendre à un travail inaccessible par d'autres moyens. En outre, l'incompatibilité signalée à la lettre b se réfère exclusivement aux biens ou services ayant fait l'objet de prescription dans le cadre d'une décision de l'autorité d'aide sociale. Il s'agit, par exemple, du montant d'aide accordé pour payer le loyer qui doit effectivement être utilisé à cette fin.

Les personnes doivent se conformer aux prescriptions relatives aux conditions d'accès à l'aide sociale. Toutefois, le cadre réglementaire doit être clairement exposé, et de manière compréhensible, afin que les personnes puissent se conformer aux attentes des autorités d'aide sociale. Ces dernières veillent au respect de ce cadre en appliquant le principe de proportionnalité. Elles s'assurent de la bonne compréhension des bénéficiaires de ces règles.

Art. 35 Obligation de renseigner

Il appartient à la personne en situation d'indigence de fournir les informations qui attestent de sa situation. Avec la requête d'aide sociale, la personne est tenue de fournir différentes informations sur sa situation pour elle-même et l'unité d'assistance, en produisant notamment : une pièce d'identité, l'attestation de domicile ou le permis de séjour, les polices assurances, les décomptes bancaires, le bail à loyer, l'avis de taxation fiscale, les dernières feuilles de salaire (lettre a).

La personne qui bénéficie d'une aide financière est tenue de signaler sans retard tout changement de situation qui peut avoir une influence sur son droit à des prestations (lettre b).

Toutefois, les exigences dans la fourniture des documents justificatifs doivent aussi répondre au principe de proportionnalité et ne doivent pas empêcher l'ouverture d'un dossier et de répondre à la requête d'aide d'une personne dans le besoin. Dès que les premiers indices d'indigence sont constatés, une couverture des besoins de bases provisoire peut être accordée au sens de l'article 50 al. 1 let. h. Puis, selon les circonstances, les informations sont complétées pour confirmer la situation de besoin ou, le cas échéant, cesser l'octroi de la prestation matérielle.

Etant donné que l'article 76 ne peut pas être systématiquement appliqué pour obtenir des informations utiles, notamment lorsqu'il s'agit de tiers privés ou de personnes domiciliées en dehors du canton, il est nécessaire de maintenir dans la loi la possibilité pour les services sociaux de faire signer une procuration aux personnes requérantes ou bénéficiant d'une aide sociale (lettre c). Cependant, l'étendue de la procuration est limitée, dans le sens que les services sociaux ne peuvent demander grâce à cette procuration que des informations nécessaires à l'établissement ou à la vérification des ressources financières, des charges courantes, de l'état civil et de la situation domiciliaire, ainsi que de la capacité de travail et de gain des personnes concernées. En outre, il faut rappeler qu'une telle procuration peut être révoquée en tout temps.

Art. 36 Sanctions

En cas de non-respect des conditions ou de violation des obligations légales par la personne bénéficiaire, une réduction appropriée de la prestation peut être appliquée. Cette sanction doit répondre au principe de la proportionnalité (cf. alinéa 2).

Selon la jurisprudence, plus qu'une véritable sanction, les règles de l'article 36 doivent être vues comme une mesure de responsabilisation de la personne bénéficiaire de l'aide sociale par rapport aux montants qui lui sont versés par la collectivité et qui représentent une charge qu'il pourrait réduire en fournissant les efforts qu'on peut attendre de lui (arrêts du Tribunal cantonal 605 2019 27 du 15 avril 2019 considérant 4.2 et 605 2018 299, 300 et 302 du 11 mars 2019 considérant 4.2 et les références citées).

La jurisprudence et la doctrine retiennent que, en cas d'abus de droit, l'autorité compétente peut, de manière alternative, diminuer le montant de la couverture des besoins de base à un montant inférieur aux minimas d'existence conforme à la dignité humaine ou supprimer totalement les prestations. Une telle suppression est ainsi admissible lorsque la personne bénéficiaire d'aide sociale se comporte de manière abusive, par exemple si elle refuse une activité salariée simplement pour bénéficier de l'aide sociale (cf. à cet égard l'article 34 al. 1 let. d) ou refuse de participer à un programme d'insertion rémunéré. La suppression des prestations représente l'ultime moyen d'influencer le comportement de la personne bénéficiaire. Avant d'arriver à cette solution qui doit rester exceptionnelle, l'autorité doit avertir par écrit la personne bénéficiaire des conséquences précises de la persistance de son comportement. Dans

le cas où le dossier est déjà ouvert et qu'une aide est déjà versée, il n'est ainsi possible de supprimer les prestations qu'après avertissement et audition de la personne concernée. Enfin, cette mesure doit normalement être limitée dans le temps, afin de laisser à l'intéressé-e l'occasion de se comporter à nouveau de façon coopérative (cf. les arrêts précités). En revanche, un avertissement devient inutile lorsque les faits qui justifient la sanction ne peuvent plus être évités, comme lorsque la dissimulation de revenus constitue un abus avéré.

La sanction consiste en la réduction du forfait d'entretien fixé à l'article 17 al. 1 let. a. Elle doit être prononcée sous forme d'une décision formelle et motivée en indiquant les voies de recours. En référence aux normes CSIAS, la couverture des besoins de base peut être réduite de 5 à 30 % dans le cadre de sanction.

Art. 37 Refus ou suppression de la couverture des besoins de base

Une distinction doit être opérée entre le refus d'une requête d'aide sociale et la cessation ou la suppression de la couverture des besoins de base.

Le droit à l'aide sociale présuppose une situation de besoin et que la personne demandant de l'aide soit domiciliée ou en séjour dans le canton (cf. article 3 Bénéficiaire de l'aide sociale). La personne doit renseigner sur sa situation et la documenter pour évaluer et calculer le droit. Si une personne demandant de l'aide refuse de fournir les renseignements et documents nécessaires au calcul du besoin d'aide, bien qu'elle y ait été invitée et informée par écrit des conséquences de son refus, l'organe de l'aide sociale est dans l'impossibilité de vérifier un éventuel droit à des prestations d'aide sociale. L'autorité n'est dans ce cas pas en mesure d'entrer en matière. Toutefois, lorsqu'en raison de limitations personnelles, les personnes sollicitant une aide sont objectivement dans l'impossibilité de s'acquitter de leur obligation de collaborer de manière autonome, les SSR sont tenus de les soutenir dans leurs démarches.

La personne qui fait une requête d'aide sociale a droit à un examen de sa situation. Si les conditions d'octroi d'une prestation ne sont pas réunies (la situation d'indigence n'est pas établie par le calcul des besoins, la fortune dépasse les montants prévus dans les normes), la requête doit être refusée. Les décisions doivent être communiquées sous forme écrite.

Pendant qu'une aide est en cours, la suppression des prestations est autorisée lorsque le besoin d'aide n'est plus démontré ou que la personne n'est plus domiciliée ou ne séjourne plus dans le canton.

Selon la jurisprudence, toute mesure de réduction - ou de suppression - de la couverture des besoins de base doit répondre au principe de la proportionnalité. Ce principe comprend (a) la règle d'adéquation qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé, (b) la règle de nécessité qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, soit choisi celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés ainsi que (c) la règle de proportionnalité au sens étroit qui requiert de mettre en balance les effets de la mesure choisie sur la situation des personnes concernées avec le résultat escompté du point de vue du but visé (arrêt du Tribunal cantonal 605 2019 27 du 15 avril 2019 considérant 4.3 et les références citées).

Ainsi, par exemple, le refus de participer à une MIS LASoc ne peut pas déboucher sur la suppression de la couverture des besoins de base, mais peut donner lieu à une sanction. Par contre, si une personne refuse de participer à une mesure d'insertion qui lui permet de subvenir à ces besoins et dont la rémunération est soumise à cotisation, la couverture des besoins de base peut être supprimée, du moins partiellement.

La suppression des prestations n'est autorisée qu'en cas de violation du principe de subsidiarité. Elle ne peut pas être prononcée en tant que sanction. La proportionnalité et les intérêts des personnes de l'unité d'assistance, en particulier des enfants et des adolescent-e-s, sont à prendre en compte.

8. Organisation et compétences

Art. 38 Principe

L'article 55a de la Constitution fribourgeoise confie conjointement à l'Etat et aux communes la tâche d'assurer l'aide sociale dans le canton.

Art. 39 Organisation territoriale

Cet article concrétise l'un des changements majeurs proposés par la révision qui vise à renforcer l'organisation de l'aide sociale. Le périmètre du dispositif s'étend désormais aux districts au lieu des 21 SSR actuels. La loi parle de régions afin de ne pas exclure la possibilité pour plusieurs districts de se fédérer pour l'application de cette loi. Dans les régions, il appartient aux communes, au travers d'associations, d'organiser l'aide sociale. Elles peuvent prévoir des antennes, mais il ne peut y avoir qu'un seul SSR et qu'une seule commission sociale par région. Toutefois, pour préserver un équilibre entre les régions, compte tenu de l'inégale répartition de la population entre les districts, le projet de loi ouvre la possibilité aux villes avec un bassin de population d'au moins 25 000 habitants de former leur propre région d'aide sociale.

Les mandats confiés aux organisations à caractère social prévues à l'article 44 sont définis au plan cantonal, ce qui garantit une meilleure efficacité dans la mise en œuvre de ces tâches.

8.1 Etat

Art. 40 Tâches

Le projet de loi donne les compétences à l'Etat pour définir et mettre en œuvre une politique visant à prévenir et lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cette tâche s'appuie d'abord sur l'élaboration du rapport sur la situation sociale et la pauvreté qui, selon les vœux du législateur, consiste à évaluer la situation sociale et déterminer des mesures une fois par législature.²⁷ Ensuite, les conclusions de ce rapport débouchent sur un plan d'action (cf. article 9).

Il appartient également à l'Etat de définir et d'assurer une politique d'accueil et d'intégration en rapport avec les missions confiées par la Confédération au canton dans le domaine de l'asile. Cette tâche comporte aussi bien l'aide matérielle que l'aide personnelle ainsi que les mesures en matière d'intégration. Elle est menée par l'Etat pour les requérant-e-s d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger sans autorisation de séjour ainsi que les réfugié-e-s, les réfugié-e-s admis à titre provisoire et les personnes à protéger avec une autorisation de séjour, en collaboration avec les autorités fédérales. A partir de l'obtention du permis d'établissement, ces personnes vont résider durablement en Suisse et accèdent de ce fait au régime ordinaire d'aide sociale et seront suivis par un SSR, pour autant qu'elles en aient besoin. Il en est de même pour toutes les personnes qui en raison d'un changement de statut dépendent des dispositions de la LEI. Il s'agit notamment des personnes admises à titre provisoire ou déboutées qui obtiendraient une autorisation de séjour en vertu de la LEI. Dans la répartition des tâches, la réalisation de cette mission par l'Etat a permis la mise en place d'un dispositif simple et clair qui a fait ses preuves depuis 2014.

Art. 41 Conseil d'Etat

Selon les dispositions de l'article 12 LAS, il incombe au canton d'organiser l'aide sociale. En ce sens, le Conseil d'Etat assume la surveillance de l'aide sociale, il fixe les modalités d'application et arrête la stratégie en matière de prévention et de lutte contre la pauvreté. Il veille également à évaluer les stratégies mises en œuvre par la loi et qui peuvent impliquer différentes Directions. Par exemple, sur plan de l'insertion, l'application de la LASoc est étroitement liée aux dispositions de la loi sur l'emploi et le marché du travail LEMT, notamment en ce qui concerne les mesures cantonales d'insertion professionnelle prévues aux articles 79 et suivants de la LEMT.

Art. 42 Direction

Conformément à l'organisation du Conseil d'Etat, la DSAS veille à l'application de la base légale et prend toute décision qui n'incombe pas à une autre autorité.

Art. 43 Service

Le SASoc participe au déploiement du dispositif d'aide sociale en veillant à sa mise œuvre, en assurant une coordination et en exerçant une surveillance. Le Service de l'action sociale :

²⁷ cf. Grand Conseil, Postulat P2072.10 Burgener/Fasel, Prise en considération, 11.11.2010.

-
- > est chargé d'assurer la cohérence du dispositif et peut intervenir à des degrés variables selon les dispositions prévues aux alinéas a) à c) pour en préserver le bon fonctionnement, l'harmonisation des pratiques et l'égalité de traitement. Au besoin, il signale aux autorités compétentes les irrégularités au sens des articles 150 et ss LCo ;
 - > contribue au fonctionnement du dispositif selon les alinéas de d) à i) en exécutant les tâches qui nécessitent d'être réalisées au plan cantonal concernant par exemple le remboursement des frais de la couverture des besoins de base, la transmission des avis d'assistance et le remboursement des frais de la couverture des besoins de base au plan intercantonal (art. 14 et 30 LAS), en rédigeant le rapport sur la situation sociale et la pauvreté ou en élaborant et mettant en œuvre le plan d'action décidé par le Conseil d'Etat. Il conduit le dispositif d'aide sociale pour les personnes relevant du domaine de l'asile ;
 - > contribue à la bonne articulation du dispositif en favorisant l'échange d'informations selon les alinéas j) à l), en réunissant par exemple la conférence des présidentes et des présidents des commissions d'aide sociale ou celle des responsables des SSR ou en organisant des formations pour les organes chargés de l'exécution de la loi. Il s'agit de formations visant à renforcer l'harmonisation des pratiques dans l'application de la loi. A cet égard il y a lieu de rappeler l'importance de former les personnes concernées à la protection des données ainsi qu'aux respect de la confidentialité (secret de fonction, secret professionnel, secret fiscal, secret bancaire, etc.) et des conséquences en cas de violation.

Art. 44 Organisations à caractère social

L'aide sociale garantit des prestations minimales pour les populations les plus précaires. La situation de certaines d'entre elles exige des compétences spécialisées, des moyens appropriés et une organisation adaptée pour répondre de manière spécifique et efficiente à leurs besoins. Afin d'assurer efficacement la couverture de ces besoins, des mandats sont confiés, comme c'est déjà le cas dans la LASoc de 1991, à des organisations à caractère social. Il s'agit par exemple de l'organisation de l'hébergement d'urgence, de conseils spécialisés, de l'accès aux soins ou de l'accueil et de l'intégration dans le domaine de l'asile. Ces services spécialisés exercent leur mission en complément de l'intervention des SSR.

8.2 Communes

Art. 45 Tâches

Le projet de loi maintient la répartition des compétences déjà en vigueur depuis longtemps en confiant aux communes, conformément à l'article 55 de la Constitution fribourgeoise, la tâche de mettre en place, au travers d'associations de commune, une commission sociale et un SSR.

Art. 46 Compétence à raison du lieu

Cette disposition instaure un nouveau paradigme par rapport à la détermination des compétences. La LASoc de 1991 répartit en effet les compétences entre communes et canton en fonction de la situation de domicile ou, respectivement, de séjour. Le projet de loi abandonne désormais cette distinction dans le but d'en simplifier l'application. Autrement dit, les requêtes d'aide sociale sont adressées à l'endroit où le besoin se manifeste, c'est-à-dire au SSR auquel est rattachée la commune dans laquelle la personne est domiciliée ou séjourne. Par contre, le canton continue d'exercer les compétences d'aide sociale dans le domaine de l'asile.

Cet article détermine les autorités auxquelles il incombe d'assister les personnes dans le besoin. L'autorité compétente est celle du domicile de l'intéressé-e (alinéa 1) et à défaut, celle du lieu de séjour (alinéa 2). Ces deux alinéas expriment la règle de la primauté du domicile sur la résidence. Une exception à cette règle figure à l'alinéa 3 qui prévoit la compétence de l'autorité du lieu de séjour pour octroyer une aide immédiate à une personne domiciliée dans le canton qui séjourne hors de sa commune de domicile. L'alinéa 3 reprend, au niveau cantonal, la règle des articles 13 al. 1 et 20 al. 2 de la LAS. L'article 3 al. 3 du projet de loi reprend cette règle au niveau cantonal, de sorte que la personne dans le besoin a son domicile d'assistance (ou d'aide sociale) dans la commune où elle réside avec l'intention de s'y établir. La notion de domicile d'aide sociale comporte deux éléments : l'un objectif, soit la résidence ou le fait de séjourner effectivement dans un lieu donné ; l'autre subjectif, soit l'intention d'y demeurer durablement. Cette intention doit être réalisable (cf. notamment arrêt du Tribunal administratif du canton de Fribourg du 23 janvier 2007, cause 3A 06 160, considérant 2b ; arrêt du même tribunal du 9 mai 2006, cause 3A 05 222,

considérant 2a ; arrêt du même tribunal du 14 décembre 2005, cause 3A 05 26, considérant 2a ; Recommandations de la Conférence suisse des institutions d'aide sociale, CSIAS, de 2017 sur la compétence territoriale dans l'aide sociale, chiffre 5.1). La notion de domicile d'aide sociale s'est développée sur la base de celle du domicile civil au sens des articles 23 à 26 du Code civil (CC). Elle s'en distingue toutefois sur un point. S'il est possible de conserver un domicile civil fictif en vertu de l'article 24 al. 1 CC, alors que le lieu de résidence de fait est ailleurs, le domicile d'aide sociale n'existera qu'à l'endroit où la personne réside de fait avec l'intention de s'y établir.

Cette simplification permet une meilleure prise en charge des situations, car l'autorité chargée de décider coïncide avec celle qui assure le suivi ; cela confère ainsi une plus grande stabilité aux situations, ce qui est plus favorable pour trouver un emploi ou un logement.

En cas de conflit négatif de compétence, le préfet ou la préfète est appelé à statuer, en vertu des règles instituées par la loi sur les communes (LCo), auxquelles renvoie l'article 18 alinéa 3 CPJA. L'aide sociale étant organisée par district (article 39 al. 1), sous réserve de l'exception mentionnée à l'article 39 al. 2, le conflit est tranché le cas échéant par le suppléant désigné par le Conseil d'Etat parmi les préfets des autres districts (article 157 alinéa 2 Lco). La décision est susceptible de recours au Tribunal cantonal (article 157 al. 3 Lco). L'autorité d'aide sociale a la qualité pour recourir (article 84 al. 2 let. b).

En attendant la décision du préfet ou de la préfète, l'autorité qui peut raisonnablement être considérée comme compétente doit si nécessaire accorder une aide provisoire, conformément à l'article 60 du projet de loi. De son côté, le préfet saisi d'un recours peut prendre, d'office ou sur requête, les mesures provisionnelles nécessaires à la sauvegarde d'intérêts menacés, selon les règles du CPJA (articles 3 al. 2 let. a, 41 et 87). Il pourrait donc contraindre une des deux autorités d'aide sociale en conflit à accorder l'aide provisoire à la personne requérant une aide sociale.

L'alinéa 4 fixe une disposition pour que les personnes en institution ne soient pas toutes à charge de la commune dans laquelle se trouve l'institution. Il s'agit de la transposition, au niveau cantonal, de la règle instituée par l'article 5 LAS. A noter que parmi les institutions figurent notamment le Réseau fribourgeois de santé mentale (RFSM), des institutions de placement, par exemple dans le cas de cure de désintoxication, mais aussi des organisations mandatées pour accueillir des personnes, par exemple, dans le cadre d'un hébergement d'urgence. La deuxième phrase de l'alinéa 4 explicite en outre, en cas d'absence de domicile, une règle déjà appliquée aujourd'hui selon laquelle l'aide sociale incombe à la dernière commune dans laquelle une aide financière a été accordée. Toutefois, cette règle s'étend à une période de 5 ans à compter de la dernière aide accordée. Dans le cas où la personne dans le besoin n'avait jamais sollicité d'aide sociale auparavant, la commune de séjour est compétente.

En ce qui concerne les enfants mineurs, l'article 7 LAS règle les différents cas de figure.

Dans le cadre de la définition des compétences, l'alinéa 5 rappelle l'interdiction d'inviter au départ qui figure à l'article 10 de la LAS. La disposition a sa source dans la liberté d'établissement (article 24 de la Constitution fédérale). Ce droit constitutionnel garantit la possibilité de séjourner à titre personnel n'importe où dans le pays ; elle impose aux cantons et aux communes d'autoriser l'établissement de tout citoyen et de toute citoyenne suisse sur leur territoire, et proscrit en même temps à ces dernières d'interdire ou de rendre plus difficile le transfert de son domicile par un citoyen dans un autre canton, une autre commune ou un autre pays (ATF 127 I 97 consid. 4c ; Tribunal fédéral, arrêt 2P.49/2007 du 3.8.2007 consid. 2.1 ; Tribunal cantonal, arrêt 601 2017 191 du 10.12.2018).

Art. 47 Commission sociale – Composition

L'association des communes ou la commune, au sens de l'art. 39 al. 2, choisit les membres de la commission sociale. Elle veille, dans la mise en place de la commission sociale, à ce qu'elle soit représentative des différents milieux socioéconomiques d'une région d'aide sociale afin de garantir l'indépendance de ses décisions.

Art. 48 Commission sociale – Attributions

Les tâches de la commission sociale sont répertoriées en fonction des buts du projet de loi. En tant qu'autorité d'aide sociale, la commission sociale a comme objectif principal de décider de l'aide à accorder en se conformant au cadre légal, aux directives cantonales et aux recommandations de la CSIAS. Elle est aussi compétente désormais pour

l'aide accordée aux confédérés en séjour dans le canton conformément à la législation fédérale (art. 14 et 30 LAS). Elle notifie les décisions relevant de ces dispositions au Service (art. 62).

La possibilité de la commission sociale de déléguer une partie de ses tâches au SSR représente une innovation et un renforcement de l'efficacité du dispositif. Cette délégation facilite en effet l'adaptation de l'organisation des autorités d'aide sociale en fonction de la nature des décisions ou des particularités régionales. Ce modèle procure une souplesse aux autorités d'aide sociale et une plus grande rapidité dans le suivi des situations tout en préservant l'autonomie des communes. Toutefois, les commissions sociales conservent un ensemble de compétences qu'elles ne peuvent pas déléguer, telles que l'octroi initial, le refus, la suppression de la couverture des besoins de base et le traitement des réclamations, y.c. concernant les décisions sur remboursement. La cessation de la couverture des besoins de base concerne par exemple les cas où l'aide sociale est arrêtée voire suspendue suite à la réalisation de ressources permettant une sortie provisoire de l'aide sociale (exemples : indemnités journalières, réalisation d'un capital ou d'une fortune, rétroactif d'assurances sociales concernant une période antérieure à l'aide sociale). La décision de cessation peut être déléguée au SSR. Chaque autorité d'aide sociale établira le cas échéant les règles de délégation.

Art. 49 Service social régional – Collaborateurs et collaboratrices

L'organisation des SSR doit leur permettre de relever les défis des transformations socioéconomiques et leurs conséquences sur les populations les plus vulnérables. La dotation des SSR est définie en relation avec l'adaptation de leur périmètre et la manière de garantir la qualité des prestations. Les SSR ont besoin de disposer d'une dotation suffisante en personnel et avec les qualifications requises pour accomplir leur mission. La dotation doit notamment comprendre des spécialistes en intervention sociale formés dans le domaine du travail social, au bénéfice d'un diplôme du niveau bachelor et avec de bonnes connaissances dans le domaine des assurances sociales. Par ailleurs, la complexité des situations peut aussi rendre nécessaire le recours à d'autres spécialistes, notamment sur le plan juridique.

Art. 50 Service social régional – Attributions

L'énumération des tâches accomplies par les SSR vise à mieux définir leur rôle et à obtenir une claire répartition des responsabilités. Cette définition contribue à faciliter la collaboration entre les différents services impliqués dans le dispositif d'aide sociale.

- a) Le SSR assume par délégation le rôle d'autorité d'aide sociale. La commission sociale peut choisir de confier certaines de ses compétences directement au SSR. Toutefois, dans ce cas, le SSR doit s'organiser pour assumer formellement cette délégation de façon claire et impartiale.
- b) d) o) Le SSR joue un rôle de prévention, fournit une aide personnelle et la couverture des besoins de base. Il est le seul service généraliste, implanté régionalement dans tout le canton, doté des compétences pour informer et orienter la population face aux difficultés sociales et matérielles auxquelles les personnes peuvent être confrontées. Ce service assume en premier lieu une mission de prévention visant à éviter le recours à la couverture des besoins de base grâce à l'information et aux conseils ainsi qu'à l'aide personnelle. La couverture des besoins de base est subsidiaire à l'aide personnelle. Lorsque la couverture des besoins de base est nécessaire, elle est accordée en complément à une aide personnelle visant à limiter le recours à un soutien financier et à retrouver une autonomie, au moyen notamment des mesures d'insertion socioprofessionnelle et de la formation.
- c) f) Les examens effectués lors de l'instruction à l'ouverture du dossier d'aide sociale doivent être répliqués périodiquement afin d'avoir un suivi régulier des critères d'octroi de l'aide, en confiant au besoin des mandats d'observation.
- e) g) La collaboration avec de multiples partenaires est une composante essentielle de l'activité du SSR car elle contribue à la réalisation efficace des objectifs poursuivis auprès de la population en difficulté. Elle assure la cohérence et la continuité des interventions, l'échange d'informations, une utilisation optimale des ressources et évite les redondances. Une collaboration avec le Service de l'enfance et de la jeunesse est spécialement nécessaire lorsqu'il s'agit de préserver les intérêts d'enfants et jeunes mineurs.

-
- h) Le SSR est compétent pour accorder une aide financière en attendant une décision de la commission sociale. Ce montant peut être accordé sous forme d'une couverture de besoin de base provisoire, dans les cas où la situation de besoin nécessite une réponse rapide.
- i) Le SSR est compétent pour délivrer si nécessaire des sûretés, notamment lorsque la garantie de prise en charge des loyers courants ou le cautionnement, facilite l'accès au logement.
- j) k) m) p) La collaboration étroite entre le SSR et le SASoc est indispensable pour le fonctionnement du dispositif. Il transmet notamment les avis d'assistance et présente au Service, pour remboursement et répartition, les décomptes d'aide matérielle comprenant entre autres les frais pour la couverture des besoins de base pour les confédérées en séjour dans le canton (art. 14 et 30 LAS).
- l) Cette tâche est le corollaire de l'article 55 qui prévoit la mise en place d'un système d'information électronique.

D'autres tâches découlent naturellement de ces attributions comme le suivi du remboursement des aides octroyées, dont celles accordées par d'autres SSR, ou la tenue de dossiers administratifs complets qui devraient être mis à disposition des bénéficiaires ou des autorités lors d'éventuelles procédures de recours.

8.3 Collaborations

Art. 51 En général

La collaboration dont il est question dans ces articles est nécessaire entre les organes chargés de l'application du projet de loi, mais aussi avec tous les autres services provenant de nombreux domaines tels que la santé, la formation, l'emploi, la justice, l'éducation, les assurances sociales ou l'intégration. Elle vise autant à améliorer les prestations sociales fournies aux personnes dans le besoin qu'à concrétiser les politiques transversales destinées à prévenir et lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Avec cette collaboration, la loi entend créer des relations de partenariat et à soutenir une vision commune des solutions permettant de relever les défis auxquels l'aide sociale est confrontée. L'élaboration de conventions de collaboration peut servir de cadre pour la définition des objectifs, la répartition des compétences et la coordination entre les partenaires.

Certaines collaborations, en particulier pour l'insertion sociale et professionnelle, sont également fixées dans le cadre de la loi sur l'emploi et le marché du travail LEMT (cf. article 31 al. 1 let. i et j chiffre 4, 33, 86 et 99 LEMT).

Art. 52 Conférence des autorités d'aide sociale

L'Etat et les communes sont responsables de la mise en place du dispositif d'aide sociale. Les rencontres des président-e-s des commissions sociales avec la DSAS et le SASoc constituent une manière d'articuler cette collaboration entre l'Etat et les communes avec pour but de veiller à l'harmonisation et la cohérence de l'application de l'aide sociale.

Art. 53 Conférence des responsables des services sociaux régionaux

Cette conférence soutient également l'articulation entre l'Etat et les communes dans leurs tâches conjointes au travers d'échanges entre les SSR et avec le SASoc. Ces échanges facilitent la circulation d'informations, la compréhension du dispositif, la mise en place de procédures systématiques, l'ajustement des processus et l'émergence des bonnes pratiques. Par ce biais, les SSR peuvent simplifier leur fonctionnement, gagner en rapidité et en efficacité, augmenter leur capacité de réaction, assurer une meilleure qualité et fiabilité des interventions et contribuer à l'amélioration et à la cohérence du dispositif dans son ensemble.

9. Instruments du dispositif d'aide sociale

Art. 54 Conseil médical

Les instruments prévus dans les articles 54 et 55 sont des ressources à disposition de l'ensemble des SSR afin de renforcer l'efficacité du dispositif. Il s'agit par ce biais de doter ces services des compétences nécessaires sans que chacun d'entre eux ne soit obligé d'organiser lui-même toutes les ressources dont il a besoin. Il en va ainsi des médecins-conseils ou des médecins-dentistes conseils, dont les compétences sont mises à disposition de tous les SSR

Le ou la médecin-conseil prévu à l'article 14 LEMT peut être sollicité pour les bénéficiaires de l'aide sociale par le biais de la Collaboration interinstitutionnelle CII ou du Service public de l'emploi (ci-après : SPE). A noter qu'il est aussi possible de faire appel à ce ou cette médecin-conseil, pour les bénéficiaires de l'aide sociale en fin de droit aux

prestations LACI (message numéro 189 du Conseil d'Etat accompagnant le projet LEMT, page 7). Pour rappel, une convention ad hoc entre le SPE et le médecin-conseil (Unisanté Lausanne) définit les modalités de financement (coût des consultations à la charge du donneur d'ordre) et d'annonces des demandeurs d'emploi. S'agissant des « cas communs » suivis conjointement par les SSR et les ORP, il y a lieu de se référer à la Convention ORP / SSR, prévue à cet effet. A noter que le médecin, dans le contexte de l'aide sociale, ne fournit pas une expertise, mais aide par ses conseils à définir la stratégie d'intervention auprès du bénéficiaire. L'expertise médicale telle que pratiquée dans le domaine des assurances sociales n'est pas compatible avec le principe de besoin propre à l'aide sociale. La collaboration interinstitutionnelle CII pratiquée déjà depuis des nombreuses années (Medval) contribue à l'évaluation des situations et à la coordination des interventions entre les partenaires de l'aide sociale et des assurances sociales (AI et chômage) dans le contexte de l'insertion socioprofessionnelle. En se dotant d'un médecin-conseil la loi procure au dispositif d'aide sociale une compétence propre pour les autres situations dans lesquelles une compréhension médicale s'avère utile pour renforcer la pertinence des interventions.

Les SSR ont déjà la possibilité de consulter des médecins-dentistes conseils afin d'évaluer les frais dentaires et de déterminer les soins nécessaires lorsque des frais importants sont devisés.

L'échange de données en rapport avec les situations de santé et les devis dentaires sont soumis aux dispositions de la protection des données dont l'application dans le cadre de l'aide sociale est prévue au chapitre 12.

Art. 55 Système d'information électronique

La DSAS met à disposition un système d'information électronique commun aux organes chargés de l'exécution du projet de loi. La mise en place d'un tel système permet de simplifier et automatiser la coordination, la transmission et l'échange des informations utiles pour la gestion des dossiers, la délivrance des prestations d'aide sociale, la répartition des charges entre Etat et communes et les communes entre elles. Ce système facilite la circulation de l'information et garantit une application homogène et conforme aux dispositions du projet de loi. Il réunit, par exemple, les données comptables, sociodémographiques, statistiques ainsi que les documents électroniques en rapport avec les membres de chaque unité d'assistance. Il renseigne les SSR sur l'état de la dette des bénéficiaires ainsi que sur les éventuels montants indus afin d'assurer la coordination du remboursement.

En plus, le système d'information électronique permet d'organiser la consultation automatique de renseignements auprès de tiers, en se basant sur les dispositions du chapitre 12. L'accès à l'information est essentiel pour assurer un contrôle efficient de la subsidiarité. La consultation des données est toutefois réservée aux différents organes selon leurs compétences. Le Conseil d'Etat fixe dans l'ordonnance les règles d'administration de ce système.

Enfin, le système d'information électronique constitue aussi un instrument de pilotage en réunissant et traitant en permanence les informations qui servent d'indicateurs pour renseigner sur le fonctionnement du dispositif.

10. Procédures

10.1 En Général

Art. 56 Règles applicables

Le code de procédure et de juridiction administrative CPJA est applicable, la disposition réservant, selon la formule habituelle, les dispositions du projet de loi qui y dérogeraient (cf. article 15 CPJA).

Art. 57 Requête

Le SSR compétent est déterminé par l'article 46 du projet de loi (celui du domicile ou, à défaut du lieu de séjour de la personne). En principe, la personne requérante s'adresse personnellement au SSR. Elle peut être exceptionnellement représentée par un représentant légal ou choisi (cf. article 13 CPJA), notamment lorsque sa situation de santé l'exige.

Les documents requis sont transmis dans l'une des langues officielles. Si les circonstances le justifient, des dérogations sont possibles, le cas échéant les règles du CPJA s'appliquent (cf. les articles de 36 à 40).

Art. 58 Instruction de la requête – en général

L’instruction de la requête doit avoir lieu avec toute la célérité commandée par les circonstances, étant donnée la situation de précarité dans laquelle se trouvent les personnes qui demandent l’aide sociale. Jusqu’à décision sur la requête, une aide financière provisoire peut être accordée si nécessaire. Cette aide provisoire concerne des besoins de première nécessité. La décision sur la requête fait référence à l’aide provisoire.

L’instruction s’étend aux différents domaines de vie des personnes. Elle implique, selon le principe de subsidiarité, la recherche et l’examen d’informations, d’une part, sur la situation de la personne et de l’unité d’assistance, ainsi que les moyens leur permettant d’éviter ou de limiter le recours à l’aide sociale et, d’autres part, sur les prestations légales et volontaires de tiers dont elles pourraient disposer.

Art. 59 Préavis

Un préavis est demandé aux autorités communales par le SSR. Le préavis est un moyen de vérifier la présence éventuelle de faits dont seule la commune dans son rapport de proximité avec la personne dans le besoin aurait connaissance et qui pourraient avoir une influence sur la décision d’aide sociale. Cela ne nécessite aucune transmission d’informations provenant du dossier d’aide sociale auprès de la commune. Lorsque la personne dans le besoin se trouve en séjour dans une commune, celle-ci ne disposera probablement pas d’informations utiles pour la décision d’aide sociale. A noter encore que la commission sociale n’est pas dans l’obligation de suivre le préavis de la commune de domicile.

Art. 60 Décision provisoire

Selon les dispositions de l’article 50 al. 1 let. h le SSR a la compétence pour décider d’octroyer une couverture de besoin de base provisoire. Avec cette aide, le projet de loi comprend en tout quatre types d’aide matérielle différentes, soit encore la couverture des besoins de base, l’aide d’appoint et l’aide d’urgence.

Art. 61 Gratuité

La disposition institue la gratuité de la procédure d’aide sociale. Lors de la requête initiale puis ultérieurement, les pièces justificatives doivent être fournies gratuitement conformément à l’art. 76 de la présente loi. Le suivi des situations, notamment l’aide personnelle, et tous les autres processus réalisés aussi longtemps que le dossier reste ouvert, sont gratuits. Il en va ainsi, par exemple, des services d’interprétariat sollicités par le SSR.

Les frais d’administration des preuves telles que les extraits bancaires, attestation d’assurance, office des poursuites, attestation de domicile, récapitulatif des cotisations AVS, peuvent être mis à la charge de la personne qui aurait perçu ou tenté de percevoir de manière illicite des prestations d’aide sociale.

Art. 62 Décision

Conformément aux dispositions du CPJA, toute décision de l’autorité d’aide sociale est communiquée à la personne concernée. En cas de recours, celui-ci a un effet suspensif, qui ne peut pas être retiré dans le cas où la décision porte sur une prestation en argent (article 84 CPJA) ; tel est le cas de la décision concernant la couverture des besoins de base.

Compte tenu de la précarité des situations et afin de préserver une homogénéité sur le plan de l’application, il est précisé que les décisions doivent être rendues dans le respect du principe de célérité, garanti aux articles 29 al. 1 de la Constitution fédérale et 6 al. 1 de la Convention européenne des droits de l’homme. Selon ce principe, toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce qu’il soit statué sur sa cause dans un délai raisonnable. Eu égard aux intérêts de la personne requérante à obtenir rapidement une décision et de l’autorité à procéder correctement à l’instruction du dossier, la décision est rendue dans les meilleurs délais.

Les communes sont tenues de prendre toutes les précautions pour préserver la protection des données, compte tenu du caractère sensible des informations échangées.

Le SASoc fait office d’intermédiaire pour les cas LAS. Cela vaut aussi pour les personnes en détention.

10.2 Observation

Art. 63 Principes et

Art. 64 Conditions

Les dispositions sur l'observation (articles 61 et suivants) s'inspirent des articles 43 et suivants de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA).

Avant de demander l'intervention de la personne chargée des travaux d'inspection, le SSR compétent veille à collecter en premier lieu les informations dont il a besoin auprès de la personne directement concernée. Le SSR ne fait donc appel à l'inspection sociale que s'il a un doute quant à la situation de besoin d'une personne ou par rapport à l'utilisation conforme des prestations d'aide sociale, sans pouvoir vérifier lui-même. L'observation menée par l'inspection sociale est soumise aux principes de proportionnalité et de finalité. Ainsi, les démarches doivent être proportionnées et adaptées en fonction du but visé. Il faut éviter de porter inutilement atteinte à la sphère privée des personnes faisant l'objet d'une enquête. Les observations sont limitées dans le temps, mais lors d'investigations particulièrement complexes des prolongations peuvent être autorisées par le Service.

L'inspection sociale peut procéder à des visites inopinées, mais elle ne peut accéder au domicile, au lieu de travail ou au véhicule de la personne concernée, qu'en ayant obtenu son consentement.

Art. 65 Mandat

L'observation est une tâche spécialisée exigeant des compétences précises. Pour garantir l'exercice d'un contrôle dans l'ensemble du canton, cette ressource doit être disponible pour tous les SSR. Compte tenu de la complexité des situations d'aide sociale, l'inspection sociale doit pouvoir être en mesure d'investiguer à différents niveaux aussi bien à l'échelon régional qu'au plan cantonal, voire intercantonal, notamment avec les différents services de l'Etat. L'Etat met à disposition des SSR une inspection sociale.

Les SSR conservent toutefois la liberté de confier le mandat d'observation à la police locale ou intercommunale.

Dans chaque demande d'observation, un mandat d'inspection doit être formulé avec des indices concrets en rapport avec la fraude présumée et avec toutes les données utiles afin d'orienter le travail à effectuer. Ce mandat est consigné dans le dossier de la personne concernée.

Art. 66 Résultats et protection des données

Cet article fixe précisément la procédure selon laquelle sont traités les résultats de l'observation. Il est précisé en particulier que les résultats de l'observation sont mis à disposition des autres services concernées, pour autant que les indices soient confirmés.

A noter que tout au long de la procédure d'aide sociale, la personne concernée a le droit d'être entendue, conformément aux articles 57 et suivants du CPJA.

L'ordonnance d'application précisera les conditions de sous-traitance en rapport avec l'article 12ss de la LPrD desquels découle notamment l'exigence pour le mandataire de signer une clause de confidentialité.

11. Remboursement

Art. 67 Principes

Art. 68 Héritiers

L'obligation de remboursement découle des dispositions de l'article 26 de la LAS et s'étend à toute l'unité d'assistance. Cette obligation existe dans la moitié des cantons suisses. Elle s'étend à différentes situations et emprunte différentes modalités décrites aux articles 65ss. Cette obligation se fonde sur le mode de financement de la couverture des besoins de base. Elle tient compte aussi des avances accordées par l'aide sociale sur les prestations d'assurances sociales qui débouchent généralement sur des remboursements sous forme de versements rétroactifs. D'autre part, elle nécessite également une gestion administrative des remboursements et la mise en place d'un contentieux financier.

Art. 69 Libération de l'obligation de rembourser

En raison du principe de réciprocité, les prestations accordées pendant la réalisation d'une mesure d'insertion socioprofessionnelle ne sont pas soumises à l'obligation de remboursement, sauf en cas d'avances d'aide matérielle par des tiers ou en cas de réalisation d'un gage mobilier ou immobilier.

La libération de l'obligation de remboursement s'applique également aux personnes qui réalisent un projet de formation selon l'article 30 du projet de loi. Cette mesure est conçue comme un investissement pour assurer une insertion durable des personnes et leur autonomie. Durant la réalisation d'une mesure d'insertion socioprofessionnelle ou d'un projet de formation, la personne bénéficiaire de la mesure ainsi que tous les membres de l'unité d'assistance sont libérés de l'obligation de remboursement, sous réserve de l'alinéa 3.

Lorsque l'autorité d'aide sociale avance l'entretien dû en vertu du droit de la famille, elle est subrogée dans les droits du bénéficiaire de la contribution d'entretien à l'égard du débirentier ou de la débirentière (débiteur ou débitrice de l'entretien), en vertu des articles 131a al. 2, 176a, 286a al. 3 et 329 al. 3 CC. Elle doit faire valoir les créances cédées. L'amélioration de la situation financière du bénéficiaire n'est pas un motif de libération du débiteur primaire de l'entretien. Il se justifie plutôt dans ce cas de libérer le crédientier ou la crédientière de l'obligation de rembourser la part de la couverture des besoins de base correspondant au montant de la créance alimentaire.

Avec l'alinéa 3, le projet de loi explicite le maintien de l'obligation de remboursement lors de la réalisation d'une mesure d'insertion socioprofessionnelle ou d'un projet de formation quand la couverture des besoins de base a été accordée sous forme d'avance.

Art. 70 Remboursement des prestations obtenues légalement

La personne qui a obtenu légalement une couverture des besoins de base est tenue au remboursement lorsqu'elle entre en possession d'une **fortune** importante. Le remboursement doit être demandé si le montant touché dépasse les franchises prévues dans la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance vieillesse, survivants et invalidité, à savoir :

- > Fr. 30 000 pour une personne seule
- > Fr. 50 000 pour un couple
- > Fr. 15 000 par enfant

Le remboursement systématique en cas de reprise d'une activité lucrative est supprimé, mais un remboursement sur des **revenus** provenant d'une activité lucrative après la période d'aide reste possible pour autant que cela n'incite pas la personne bénéficiaire à ne pas reprendre un travail rémunéré. Il pourrait s'agir par exemple d'une aide de courte durée en raison d'une sanction dans les prestations d'assurance chômage pour un bénéficiaire touchant par la suite à nouveau des indemnités journalières. Une personne est considérée comme se trouvant dans des conditions particulièrement favorables, en référence aux franchises prévues dans la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance vieillesse, survivants et invalidité, lorsque son revenu imposable annuel selon l'impôt fédéral (rubrique 7.910 de la taxation fiscale) dépasse les montants de :

- > Fr. 57 600 pour une personne seule
- > Fr. 84 600 pour un couple

Le remboursement ne peut être demandé que sur le montant dépassant les seuils mentionnés ci-dessus pour la fortune comme pour le revenu provenant d'une activité lucrative.

Si, avant l'entrée en vigueur de la nouvelle LASoc, un retour à meilleure fortune avait été établi formellement (p.ex. décision de remboursement ou arrangement signé), le remboursement reste dû.

Le remboursement de la couverture des besoins de base peut avoir lieu aussi bien pendant la période durant laquelle l'aide est versée qu'une fois que la personne est sortie de l'aide sociale. Dans le premier cas le remboursement peut se faire par acomptes ou sous forme de remboursements rétroactifs versés par des tiers, comme par exemple l'assurance invalidité. Si des acomptes mensuels sont fixés, il convient de veiller à ce que le montant du remboursement n'excède pas la limite de réduction maximale fixée par l'ordonnance et que les besoins des membres de l'unité d'assistance soient pris en compte (en particulier ceux des enfants).

Art. 71 Restitution des prestations obtenues indûment

Une prestation est obtenue indûment notamment dans le cas où il y a eu une violation des devoirs d'information et de signalement ou si la personne a utilisé les prestations d'aide sociale à des fins inappropriées. Dans le premier cas, les personnes ont fourni des informations inexactes ou omis de transmettre des informations alors que les organes de l'aide sociale les ont rendus attentifs à l'obligation d'informer sur leur situation et tout changement intervenu. Dans le deuxième cas, l'utilisation des prestations est considérée inappropriée lorsqu'elles sont employées à des fins différentes de celles que ces prestations étaient destinées à couvrir, telles que le loyer, les primes d'assurance maladie, la crèche, etc.

Lorsqu'une sanction est appliquée en même temps qu'un remboursement est exigé, le montant maximal de la déduction sur le forfait d'entretien ne peut excéder la limite précisée dans l'ordonnance. A noter que le remboursement de la couverture des besoins de base obtenue indûment s'étend également, le cas échéant, au montant incitatif.

Selon l'alinéa 2, il est possible de renoncer tout ou partie au remboursement lorsque la personne concernée a obtenu les prestations d'aide sociale en toute bonne foi à la suite d'une erreur de l'autorité d'aide sociale et que le remboursement la mettrait dans une situation financière difficile.

Si la personne bénéficiaire dispose d'éléments de fortune, le SSR peut exiger le remboursement à hauteur de la fortune existante.

Art. 72 Subrogation

Grâce à la subrogation légale, le SSR compétent pourra s'adresser directement aux assurances sociales ou privées, ainsi qu'aux caisses de compensation, pour obtenir le versement de prestations allouées rétroactivement et destinées à couvrir une perte de gain qui a déjà été couverte en totalité ou en partie par une aide financière. Il s'agit notamment des rétroactifs versés par l'assurance-chômage (article 94 al. 3 de la loi fédérale sur l'assurance-chômage), l'assurance-invalidité (art. 85bis du règlement sur l'assurance invalidité), à titre de prestations complémentaires (article 22 al. 4 de l'ordonnance sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI) et par l'assurance militaire (article 10 al. 2 de la loi fédérale sur l'assurance militaire).

L'alinéa 2 rappelle que le principe de subrogation s'applique en matière d'entretien du droit de la famille selon le code civil. Il a été mentionné ci-dessus, en relation avec l'article 18 alinéa 3, que l'autorité d'aide sociale ne doit pas appliquer strictement le principe de la subsidiarité en la matière. Lorsqu'elle supplée le débirentier et avance le montant de l'entretien, il lui incombe de faire valoir contre le débirentier les droits dans lesquels elle est subrogée selon les articles 131a al. 2, 176 a, 286a al. 3, 289 al. 2 et 329 al. 3 CC.

La disposition de l'alinéa 2 est une confirmation du principe déjà exprimé pour le financement des mesures de protection de l'enfant par l'article 30 al. 2 de la loi sur l'enfance et la jeunesse du 12 mai 2006 (LEJ, RSF 835.5), aux termes duquel, lorsque l'entretien des enfants ou des jeunes doit être assumé selon les principes de l'aide sociale par la collectivité publique, celle-ci exerce son droit de subrogation à l'encontre des père et mère.

Art. 73 Hypothèque légale

Le droit cantonal ne peut accorder au créancier une prétention à l'établissement d'un droit de gage immobilier que pour des créances en rapport direct avec l'immeuble grevé (cf. article 836 al. 1 CC). L'hypothèque légale concernera donc les dépenses relatives aux intérêts hypothécaires ou d'autres frais directement en relation avec l'immeuble grevé (par exemple l'assurance incendie).

En vertu du droit fédéral, l'hypothèque légale est constituée par son inscription au registre foncier. Selon le droit cantonal, les hypothèques légales priment les droits de gage conventionnels et concourent à parité de rang entre elles (cf. article 73 al. 3 LACC). Cette primauté par rapport aux gages conventionnels antérieurs peut susciter des réactions de certaines banques, qui pourraient résilier le crédit au cas où leur débiteur aurait recours à l'aide sociale. Afin de remédier – partiellement – au problème, le Service de l'action sociale recommande aux SSR de ne requérir l'inscription d'une hypothèque légale que lorsque les conditions cumulatives suivantes sont réalisées : au moins deux ans se sont écoulés depuis le début de l'aide et celle-ci s'élève au minimum à 10 000 francs accordés pour des frais en lien direct avec l'immeuble grevé.

Art. 74 Garantie de tiers pour le séjour d'étrangers

Si une personne de nationalité étrangère séjourne dans le canton ou y dispose d'une autorisation de séjour accordée après avoir obtenu la garantie financière d'un tiers, ce dernier est tenu d'assurer, solidairement avec la personne concernée, la totalité de la couverture des besoins, en argent ou en nature, y compris les frais de retour dans le pays d'origine.

Art. 75 Prescription

Le délai de prescription de dix ans correspond aux délais fixés dans le code des obligations. Le suivi des remboursements avec les différentes échéances appartient également aux tâches des SSR.

12. Transmission et traitement des données

Art. 76 Renseignement de tiers

Cet article complète l'article 50 du code de procédure et de juridiction administrative en astreignant d'autres entités que les autorités administratives, ainsi que des tiers à coopérer à l'établissement des faits.

L'alinéa 3 répertorie et délimite la nature des renseignements que les tiers peuvent être tenus de fournir. L'alinéa 4 permet au Conseil d'Etat d'établir un protocole d'échange de données par voie électronique avec les services parmi ceux qui figurent dans les alinéas 1 et 2.

Les modalités entourant la communication de données par des tiers ainsi que l'étendue des données visées par la présente loi sont réglées par voie d'ordonnance.

Art. 77 Traitement des données

Cet article explicite les différentes finalités selon lesquelles les données d'aide sociale recueillies peuvent être traitées.

13. Financement

Art. 78 Répartition des charges entre Etat et communes

Cet article traite de la répartition entre les communes et l'Etat des charges financières résultant des prestations d'aide sociale, telles que la couverture des besoins de base, les mesures d'insertion socioprofessionnelle ou le soutien à la formation, ainsi que des frais nécessaires au fonctionnement du dispositif, comme la formation des professionnel-le-s, les organisations à caractère social ou pour le système d'information électronique commun.

L'alinéa 1 fixe la répartition des prestations financière d'aide sociale. Concernant les frais en rapport avec la LAS cet article fixe la répartition des charges pour les personnes domiciliée dans le canton, mais auxquelles une assistance est accordée en urgence dans un autre canton dans lequel elles séjournent, ainsi que pour les confédérés séjournant dans le canton et ayant besoin en urgence d'une assistance L'article 14 al. 1 et 30 de la LAS stipulent que les prestations accordées en situation d'urgence sont remboursées au canton de séjour par le canton de domicile. L'assistance aux confédérés en séjour dans le canton est de la compétence de la commission sociale et les dépenses pour les prestations accordées, sont réparties conformément à l'article 78 al. 1 let. a. La répartition des frais pour l'assistance accordée aux fribourgeois séjournant dans un autre canton est réglée au même article à l'al. 1 let. e. Dans les deux cas un avis d'assistance doit être échangé conformément aux dispositions de la LAS. Concernant les frais qui relèvent du domaine de l'asile et des réfugié-e-s, les tâches effectués dans ce cadre sont de la compétence du canton (article 40 al. 2) et sont pris en charge par l'Etat conformément à l'article 80. Le Service règle avec le Secrétariat d'Etat aux migrations SEM les relations financières en matière d'aide sociale et de santé conformément à l'ordonnance sur l'asile OAs du 26 novembre 2002. L'alinéa 2 fixe la répartition des frais en rapport avec le fonctionnement du dispositif. Il s'agit en particulier des frais pour la formation du personnel des organes d'exécution, pour l'évaluation du dispositif, pour le subventionnement des organisations à caractère sociale, pour les mesures de prévention sociale et pour le système d'information électronique.

Les frais pour ce système comprennent les applications des SSR et du Service de l'action sociale ainsi que les solutions pour la collecte, le stockage, le traitement et l'échange des informations. Ces frais sont tous pris en charge à raison de 50% par l'Etat et 50% par les communes. L'ensemble de ces frais sont répartis conformément à l'article 81 al. 1 et 2.

Art. 79 Observation

Au vu des dispositions à l'article 61 alinéa 1, les mandats d'observation étant gérés soit par l'Etat soit par les communes, chaque instance assume ses frais respectifs.

Art. 80 Tâches de l'Etat

Cet article confie à l'Etat la prise en charge des frais pour la couverture des besoins de base accordée dans le domaine de l'asile et des réfugié-e-s conformément à l'article 40 alinéa 2. Ces frais sont entièrement assumés par l'Etat.

La lettre c concerne le financement du plan d'action élaboré par l'Etat sur la base du rapport sur la situation sociale et la pauvreté du Conseil d'Etat.

Art. 81 Répartition des charges entre communes

Cet article définit les modalités de répartition entre les communes des frais restant à charge des communes selon les articles 78 et 79. Les frais pour les prestations figurant à l'article 78 al. 1 sont repartis entre toutes les communes du district (maintien des pots de district). Ce périmètre correspond à la région d'aide sociale sauf dans le cas où il y aurait plusieurs régions dans un district. Il pourrait y avoir aussi plusieurs districts dans une région. Les frais figurant à l'article 78 al. 2 concernant le fonctionnement du dispositif sont repartis entre toutes les communes du canton. La nature de ces frais permet une répartition proportionnelle sur l'ensemble des communes du canton. Le Service est chargé de la répartition de ces frais entre les communes du canton.

L'alinéa 3 définit les modalités de répartition des frais de fonctionnement des SSR, y compris les frais des instruments du dispositif d'aide sociale au sens des articles 54 et 55. Toutefois, demeure réservée, la participation de l'Etat aux frais de fonctionnement résultant de la gestion de situations particulières. Cette exception concerne les minorités nationales nomades « Yéniches et Manouches » dont le site de stationnement hivernal est fixé sur la place de Châtillon, sise sur la commune d'Hauterive. Depuis le 12 décembre 1996 une convention entre l'Etat et l'association des communes « Home médicalisé et Service social du Gibloux » fixe une participation de l'Etat aux frais de gestion de ces situations. Le projet de loi propose de conserver ce principe.

L'alinéa 4 précise que les frais incombant aux communes, selon les alinéas 1 et 2 sont répartis au prorata du nombre de leur population dite légale.

14. Voies de droit et dispositions pénales

Art. 82 Réclamation

Art. 83 Recours

Art. 84 Qualité pour recourir

Ces dispositions constituent pour l'essentiel une reprise des règles du CPJA.

S'agissant de la qualité pour recourir, elle ne peut être reconnue à une autorité que si la loi le prévoit expressément, selon l'article 76 let. b du CPJA. C'est le motif pour lequel l'article 85 alinéa 2 confère expressément cette qualité à l'association de communes et à la commission sociale.

Si un conflit de compétence surgit en rapport avec l'article 46 du projet de loi, le préfet est compétent pour le trancher conformément aux dispositions de la LCo. La commission sociale a toutefois encore la possibilité de recourir contre la décision du préfet auprès du Tribunal cantonal. Dans l'intervalle une aide doit être assurée par un SSR, ou par défaut, le préfet peut prendre des mesures provisionnelles.

Art. 85 Dispositions pénales

L'obtention illicite de prestations d'aide sociale est régie par l'article 148 let. a du CP. La disposition cantonale se contente de réprimer l'utilisation d'une prestation d'aide sociale à des fins non conformes ainsi que le non-remboursement de l'aide sociale. Il s'agit d'une contravention de droit cantonal.

Dispositions finales et transitoires

L'entrée en vigueur de la loi, fixée par le CE, peut avoir lieu immédiatement après l'adoption du projet, soit le 1^{er} janvier 2025. Toutefois, la mise en place d'une commission sociale et d'un SSR pour la région d'aide sociale nécessite des préparatifs qui comprennent deux étapes essentielles : la constitution de l'association de communes puis l'organisation du SSR. Le projet de loi fixe dès lors des délais en rapport avec la réalisation de ces travaux.

Dans l'intervalle, sur le plan organisationnel, les articles 18 al. 1 et 1bis ainsi que 19 de la loi actuelle restent en vigueur jusqu'à l'entrée en fonction des commissions sociales et des SSR prévus à l'article 45 du projet de loi. La mise à disposition du système d'information électronique correspond selon cet agenda à la mise en place de la nouvelle organisation.

8 Effets sur le développement durable

Le projet de loi a été analysé à l'aide de la Boussole 21. Selon cette analyse, les points forts du projet de loi se situent dans la dimension société, notamment en termes :

- > de lutte contre la pauvreté ;
- > d'insertion dans le monde du travail ;
- > d'intégration de personnes marginalisées dans la société ;
- > de promotion de la mixité sociale ;
- > de renforcement de la cohésion sociale ;
- > d'amélioration de l'égalité des chances et de la lutte contre toute forme de discrimination ;
- > d'amélioration de la stabilité sociale.

Le projet de loi permet également de renforcer le dispositif d'aide sociale par la mise en place d'une organisation plus efficiente qui permet une meilleure coordination entre les acteurs et une meilleure adéquation des prestations.

9 Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité

Le projet de loi est conforme au droit fédéral et ne présente pas d'incompatibilité avec le droit européen.

10 Référendum législatif et financier

Le projet de loi est soumis au référendum législatif.

11 Conclusion

En vertu des motifs qui précèdent, le Conseil d'Etat vous invite à adopter ce projet.