



DIR/Projet du 00.00.0000

Message 2025-DSAS-16

00 mois 0000

Avant-projet de Loi sur l'organisation de l'Etablissement cantonal des assurances sociales (LOECAS)

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport concernant le projet de loi sur l'organisation de l'Etablissement cantonal des assurances sociales (LOECAS).

Cette loi doit remplacer l'actuelle loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants et de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAVS/LAI) du 9 février 1994 (RSF 841.1.1).

La loi actuelle doit être fondamentalement remaniée, car des dispositions du droit fédéral l'exigent, notamment dans les domaines de la surveillance et de la gouvernance.

Le Conseil d'Etat a approuvé ces documents lors de sa séance du 3 février 2026 et les soumet à une large consultation jusqu'au 31 mai 2026.

Table des matières

Introduction	2
1.1 Présentation des activités de l'ECAS	2
1.2 Nécessité de réviser la législation actuelle	6
Principes de l'Avant-projet	8
2.1. Attributions et nomination de la Commission administrative	8
2.2. Haute surveillance par le Canton	9
2.3. Attributions de la Direction	10
2.4. Personnel	10
2.5. Taches déléguées	11
2.6. Financement de l'ECAS	13
2.7. Agences communales	13
2.8. Commentaire des articles	14
2.9. Incidences sur la répartition des tâches Etat-Communes	23
2.10. Conséquences financières et en personnel	23
Conformité au droit supérieur	23

Introduction

1.1 Présentation des activités de l'ECAS

En 1925, l'AVS a été inscrite dans la Constitution fédérale suisse. Mais il a fallu attendre 1947 pour qu'une loi fédérale sur l'AVS soit adoptée. Cette loi obligeait les cantons à créer des caisses de compensation AVS cantonales. La caisse cantonale de compensation du canton de Fribourg a débuté ses activités le 1er janvier 1948.

La loi fédérale sur l'assurance invalidité a été adoptée en 1959. Lors d'une révision au début des années 90, il a été demandé aux cantons de créer un office cantonal AI. Le canton de Fribourg a saisi cette occasion pour créer un établissement cantonal des assurances sociales en adoptant la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants et de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAVS/LAI) du 9 février 1994 (RSF 841.1.1). La caisse de compensation et l'office AI ont dès lors été rattachés administrativement à l'ECAS.

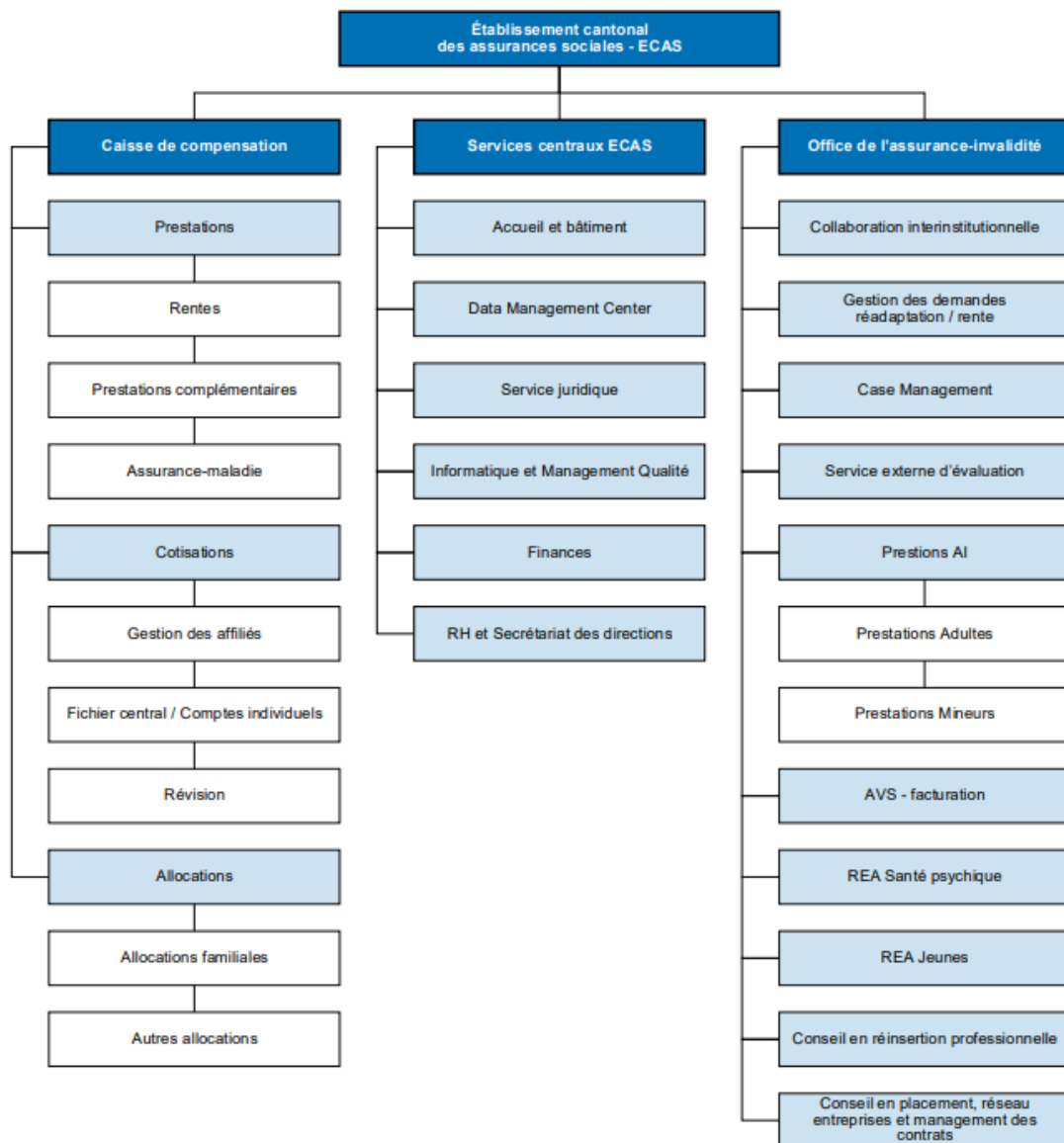
Avec la loi fédérale sur les allocations familiales de 2006, les cantons ont également été obligés de créer une caisse cantonale d'allocations familiale et de confier sa gestion à la caisse cantonale de compensation AVS. Le canton de Fribourg répondait déjà à cette exigence depuis les années 50 du siècle dernier.

Selon l'article 2 de la loi de 1994, l'établissement avait notamment pour but d'assurer une gestion rationnelle de la caisse de compensation et de l'office AI. Dans la pratique, cependant, les deux institutions étaient très indépendantes et n'avaient que très peu de points de contact. En 2015, la Commission administrative a donc décidé de renforcer les synergies entre les services administratifs des deux institutions. Après une analyse approfondie et avec la participation du personnel, les Services centraux de l'ECAS ont été créés. Cette réorganisation est entrée en vigueur en même temps que l'emménagement dans les nouveaux locaux à Givisiez en 2019. Les Services centraux constituent l'organisation de soutien pour les activités opérationnelles de la Caisse de compensation et de l'Office AI.

L'ECAS s'est développé pour devenir une entreprise de services moderne et pratiquement sans papier, notamment grâce à d'importants investissements dans le domaine informatique. Les deux secteurs Caisse de compensation AVS et Caisse d'allocations familiales, qui fonctionnent comme des entreprises indépendantes, sont financièrement solides et disposent de réserves suffisantes pour pouvoir continuer à réaliser les investissements nécessaires à l'avenir. L'Office AI, qui ne possède pas de patrimoine propre mais qui est financé par un budget annuel provenant du fonds AI, dispose d'un plan pluriannuel pour ses investissements.

L'organigramme de l'ECAS se présente comme suit:

A1 ORGANIGRAMME ECAS - ORGANIGRAMM KSVA



Les quelque 300 collaboratrices et collaborateurs de l'ECAS forment un véritable centre de compétences pour la sécurité sociale dans le canton de Fribourg. Ils sont actifs dans un grand nombre de domaines. En terme de volume, il s'agit principalement de tâches relevant du droit fédéral, mais certaines tâches cantonales ont également été confiées à la Caisse de compensation. Il s'agit plus précisément des domaines suivants (les montants se réfèrent à l'année 2023) :

a) Assurance-invalidité

Comme le dit si bien l'article 1a de la loi sur l'assurance-invalidité, les buts de cette assurance sont les suivants :

- a. prévenir, réduire ou éliminer l'invalidité grâce à des mesures de réadaptation appropriées, simples et adéquates;
- b. compenser les effets économiques permanents de l'invalidité en couvrant les besoins vitaux dans une mesure appropriée;
- c. aider les assurés concernés à mener une vie autonome et responsable.

Ainsi, l'Office AI traite chaque année entre 11 000 et 12 000 demandes de prestations : mesures d'intervention précoce, mesures médicales, moyens auxiliaires (AI et AVS), allocations pour impotent (AI et AVS), contributions d'assistance, mesures d'intégration professionnelle et enfin demandes de rente (AI). Les quelques 11 000 bénéficiaires de rentes AI font également l'objet d'un contrôle périodique.

Une grande partie des rentes AI seront ensuite calculées et versées par la Caisse cantonale de compensation.

Prestations versées, environ:

CHF 155'000'000.-

b) AVS

C'est surtout la Caisse cantonale de compensation qui est active dans ce domaine. Elle doit vérifier l'assujettissement des entreprises, des indépendants et des personnes sans activité lucrative. Sur les quelques 65 000 personnes morales et physiques soumises à l'AVS, 45 000 sont affiliées à la Caisse cantonale de compensation. Les cotisations AVS/AI/APG et les cotisations d'assurance chômage sont perçues auprès des membres et transmises à l'instance centrale à Genève. Pour l'année 2023, cela représente environ 520 millions de francs

En outre, la Caisse de compensation calcule et verse les prestations (rentes, etc.). Cela concerne les anciens employés des entreprises affiliées ou les personnes physiques qui étaient directement affiliées à la Caisse de compensation.

L'Office AI traite également, pour les bénéficiaires de l'AVS, les demandes de moyens auxiliaires et les demandes d'allocation pour impotent.

Prestations versées, environ:

CHF 700'000'000.-

c) Allocation perte de gain

Dans certaines situations, un pourcentage du salaire est pris en charge par l'assurance. Depuis un certain temps déjà, cela concerne les personnes effectuant leur service militaire, civil ou de protection civile. Plus tard, les allocations fédérales de maternité et, plus récemment, les allocations à l'autre parent ont été ajoutées, ainsi que les allocations de prise en charge pour les enfants gravement atteints dans leur santé. Sur le modèle de cette loi, une législation spéciale a également permis de verser des allocations pour perte de gain dans le cadre des mesures prises contre le coronavirus.

La Caisse de compensation calcule les indemnités et les verse.

Prestations versées, environ:

CHF 26'000'000.-

d) Prestations transitoires pour chômeurs âgés

Sur le modèle des prestations complémentaires, une prestation transitoire est versée aux chômeurs de plus de 60 ans en fin de droit jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de la retraite. Le calcul et le versement de cette prestation ont été confiés aux services cantonaux des prestations complémentaires, c'est-à-dire en général aux caisses cantonales de compensation.

Prestations versées, environ: CHF 1'000'000.-

e) Allocations familiales dans l'agriculture

Depuis les années 50, des allocations familiales sont versées dans le secteur agricole. Elles sont en partie financées par la Confédération et les cantons, ainsi que par les employeurs. Le paiement est effectué par les caisses de compensation cantonales.

Prestations versées, environ: CHF 1'500'000.-

f) Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI

Les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI aident les personnes dont les rentes et autres revenus ne couvrent pas le minimum vital. La Caisse cantonale de compensation calcule le montant exact de la sous-couverture et verse cette somme à quelque 12 300 bénéficiaires. Il s'agit d'une tâche déléguée par le canton.

Prestations versées, environ: CHF 170'000'000.-

g) Réductions des primes LAMal

Chaque année, la Caisse cantonale de compensation calcule le droit concret à la réduction individuelle des primes pour plus de 90 000 personnes. Les ayants droit sont déterminés à partir des données fiscales. En outre, 85 % des pertes sur primes irrécouvrables sont prises en charge par le canton pour les assureurs maladie. Il s'agit d'une tâche déléguée par le canton.

Prestations versées, environ: CHF 210'000'000.-

h) Allocations de maternité cantonales

Depuis une vingtaine d'années, le canton de Fribourg verse également des allocations de maternité aux personnes qui n'ont pas droit aux allocations de maternité fédérales. En outre, les mères en difficulté financière ont droit à des allocations cantonales pendant un an au maximum. Cette dernière prestation sera supprimée avec l'introduction des prestations complémentaires pour les familles. Il s'agit d'une tâche déléguée par le canton.

Prestations versées, environ: CHF 1'700'000.-

i) Prestations complémentaires pour familles

À l'instar des prestations complémentaires à l'AVS/AI, des prestations complémentaires seront également versées à partir du 1er janvier 2026 aux familles dans le besoin ayant des enfants

de moins de 12 ans. La Caisse cantonale de compensation a été chargée de la mise en œuvre de cette nouvelle prestation sociale. Il s'agit d'une tâche déléguée par le canton.

Prestations versées, environ:
versement

Pas encore de

j) Allocations familiales pour les personnes sans activité professionnelle

Les personnes considérées par l'AVS comme non actives ont également droit aux allocations familiales. Ces allocations sont financées par le canton. Il s'agit d'une tâche déléguée par le canton.

Prestations versées, environ:

CHF 3'500'000.-

k) Allocations familiales cantonales

Les salariés et les indépendants ont droit aux allocations familiales. La Caisse cantonale de compensation gère sa propre assurance pour ses membres. Les cotisations de ces membres permettent de financer intégralement les prestations et les frais administratifs.

Prestations versées, environ:

CHF 93'000'000.-

1.2 Nécessité de réviser la législation actuelle

Le 17 juin 2022, le Parlement fédéral a adopté la loi intitulée « Modernisation de la surveillance dans le 1er pilier ». Les modifications de la loi sont entrées en vigueur, le 1er janvier 2024.

En conséquence des nouvelles dispositions du droit fédéral, la loi cantonale d'application de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants et de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité du 9 février 1994 (LA-AVS/AI ; RSF 841.1.1) doit être fondamentalement remaniée.

La majeure partie des activités de l'ECAS est régie par le droit fédéral. La surveillance de la Confédération est assurée par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). Dans la pratique, cette surveillance s'effectue par le biais de contrôles réalisés par l'organe de révision. Pour l'ECAS, il s'agit actuellement de la société fiduciaire BDO. Chaque année, quatre à cinq collaborateurs de cette société contrôlent pendant environ cinq semaines les aspects financiers, mais aussi la conformité de l'exécution avec la loi. En outre, l'OFAS procède lui-même à des contrôles et audits annuels, notamment dans le domaine de l'AI.

Les grandes lignes de la surveillance n'ont pas changé depuis l'introduction de l'AVS en 1948. Une modernisation était donc nécessaire et incontestée sur le plan politique. La modification de la loi a été adoptée à l'unanimité par le Conseil national (179 voix contre 0) et par le Conseil des États (41 voix contre 0).

La modification de la loi fédérale visait principalement trois objectifs :

- Premièrement, il s'agit de mettre en place une surveillance moderne, axée sur les risques. Au lieu d'une surveillance purement rétrospective, on vise désormais une surveillance prospective, axée sur les risques. Les organes d'exécution sont notamment tenus de mettre en place une gestion des risques et de la qualité, ainsi qu'un système de contrôle interne.
- Deuxièmement, les principes de la « bonne gouvernance », notamment en ce qui concerne l'indépendance des organes d'exécution (une commission administrative indépendante du canton), l'intégrité des personnes responsables et la transparence de la comptabilité sont désormais inscrits dans la loi.

-
- Troisièmement, il s'agit de garantir que les systèmes d'information assurent la stabilité nécessaire, la sécurité de l'information et la protection des données. L'autorité fédérale se voit ainsi attribuer la compétence d'édicter des exigences en matière de sécurité de l'information et de protection des données.

En effet, le droit fédéral exige que l'ECAS soit dirigé par une commission administrative indépendante du canton. Certaines compétences, qui étaient jusqu'à présent attribuées au Conseil d'État par la législation cantonale, devront à l'avenir être exercées uniquement par la Commission administrative. La Commission administrative est donc chargée de définir la stratégie de l'ECAS.

Il faut toutefois garder à l'esprit que la Commission administrative ne sera pas le seul organe de contrôle des activités de l'ECAS. La Commission administrative est principalement chargée de la surveillance hiérarchique.

Que faut-il entendre par « surveillance »?

- Surveillance financière

Etant donné que les institutions de prévoyance et les assureurs-maladie assument des risques actuariels et de marché, la question de la solvabilité se trouve au centre de la surveillance de ces assureurs. Les organes d'exécution du 1^{er} pilier n'assument pour leur part aucun risque de ce type. La surveillance financière des organes d'exécution ne porte donc pas sur la solvabilité, mais sur la conformité aux dispositions existantes (compliance). L'OFAS édicte dans ce cadre des directives et prend connaissance des rapports des organes de révision des caisses qui servent de base à d'éventuelles mesures relevant du droit de surveillance. L'OFAS exerce toutefois une surveillance directe sur les offices AI, puisqu'il détient le pouvoir décisionnel concernant le remboursement des frais d'exploitation des offices AI (cf. aussi message du Conseil fédéral sur la loi sur la modernisation p.12).

- Surveillance matérielle

La surveillance matérielle doit garantir une exécution uniforme et conforme à la loi. Comme pour la surveillance financière, la surveillance matérielle du 1^{er} pilier met l'accent sur la conformité aux dispositions existantes (compliance). Aussi dans ce domaine l'OFAS édicte des directives et prend connaissance des rapports des organes de révision.

- Surveillance hiérarchique (Surveillance administrative)

La surveillance hiérarchique contrôle uniquement les aspects opérationnels, notamment l'organisation et l'infrastructure des organes d'exécution et les RH. Différentes autorités assument la surveillance hiérarchique, mais principalement la Commission administrative.

La législation cantonale en vigueur remplit déjà certains aspects d'une surveillance moderne, mais des adaptations fondamentales sont nécessaires. En outre, certaines dispositions de la loi d'application actuelle, notamment en matière de procédure dans l'AI, sont tout simplement contraires au droit fédéral. Pour ces raisons, il est justifié de soumettre la loi d'application actuelle à une révision totale après plus de 30 ans.

Principes de l'Avant-projet

2.1. Attributions et nomination de la Commission administrative

Avec la modernisation de la surveillance, le droit fédéral exige désormais qu'une commission administrative soit mise en place dans chaque canton. Dans le message (p. 60), il est expressément demandé que cette commission administrative soit l'organe suprême de l'établissement. Il est également exigé que cette commission soit indépendante du canton.

Selon le droit actuel, l'ECAS dispose déjà d'une commission administrative, qui est également désignée comme organe suprême. Cependant, il reste encore des points à régler en matière d'indépendance. En effet, la Commission administrative actuelle n'est souvent qu'un organe qui soumet des propositions au Conseil d'État. Cela concerne, par exemple, les rapports d'activité, le choix de l'organe de révision ou encore l'ensemble de la gestion du personnel.

La Commission administrative doit donc être plus clairement identifiable comme l'organe responsable de la stratégie de l'ECAS. La direction opérationnelle sera assurée par la direction et ses membres. Mais les grandes orientations stratégiques devront être définies et contrôlées par la Commission administrative. Cette indépendance est une conséquence de la bonne gestion administrative exigée par le droit fédéral, ou comme on dit aussi « Good Governance ».

La surveillance que la Commission administrative exercera sur l'ECAS n'est toutefois pas illimitée. Il faut pour cela faire un petit détour. L'ECAS traite un grand nombre de sujets, qui concernent principalement des missions de l'État fédéral. L'État fédéral a donc son mot à dire en matière de surveillance. Il est important de définir plus précisément le terme de « surveillance » (cf. aussi ci-avant 1.2.). On parle de surveillance matérielle, financière et hiérarchique.

La surveillance matérielle se concentre sur une exécution conforme à la loi et, du moins en ce qui concerne le droit fédéral, sur une exécution uniforme de la tâche. En ce qui concerne la surveillance financière, -la compliance, c'est-à-dire le respect des règles-, est également une priorité pour les tâches fédérales et les tâches cantonales déléguées. En ce qui concerne les allocations familiales, la solvabilité, c'est-à-dire la disponibilité de fonds suffisants, joue également un rôle important. Enfin, la surveillance hiérarchique se concentre sur les aspects opérationnels de la gestion.

Le tableau synoptique suivant a pour but de montrer par des exemples qui est responsable de quel type de surveillance.

Assurance sociale	Surveillance matérielle	Surveillance financière	Surveillance hiérarchique
AVS ; Il s'agit d'une législation purement fédérale. Le financement est assuré par des cotisations et des subventions fédérales, mais sans participation des cantons.	OFAS	OFAS	Commission administrative
PC AVS / AI ; En principe, les prestations	OFAS/Commission administrative	OFAS/Commission administrative	Commission administrative

complémentaires sont régies par une loi fédérale, mais dans certains domaines, les cantons disposent d'une marge de manœuvre (séjours en institution, frais de santé, etc.).			
PC pour familles ; Ce domaine relève de la compétence exclusive du canton.	Commission administrative	Commission administrative	Commission administrative

Dans la pratique, l'organe de révision surveille de près les activités et propose des corrections éventuelles dans différents rapports. Selon la nature des lacunes constatées, il incomberait alors à l'autorité compétente, c'est-à-dire pour les exemples ci-dessus, à l'OFAS ou à la Commission administrative, de veiller à ce que ces lacunes soient corrigées de manière pérenne.

En ce qui concerne la composition de la commission, le projet de loi propose que celle-ci soit composée de 9 membres, comme c'était le cas jusqu'à présent. Cinq membres seront nommés par le Grand Conseil et quatre par le Conseil d'État. Pour les membres nommés, il est exigé que les conditions économiques et sociales du canton soient prises en compte. Aucune autre restriction n'est prévue. Toutefois, conformément au droit fédéral (art. 109a RAVS), les représentants du gouvernement cantonal et de l'administration cantonale ne doivent pas être majoritaires. Il est donc possible que parmi les quatre membres nommés par le Conseil d'État, certains représentent des organisations intéressées et d'autres l'administration cantonale.

Enfin, il ne faut pas oublier que l'ECAS est un organe d'exécution. Cela signifie que le contenu de l'activité est défini par les différentes lois. Ainsi, c'est le Parlement fédéral ou le Grand Conseil qui détermine exactement ce que l'ECAS doit faire. S'agissant des décisions individuelles, ce sont les tribunaux qui peuvent vérifier la conformité à la loi.

En ce qui concerne les différentes tâches, voir également ci-dessous les commentaires sur les différents articles.

2.2. Haute surveillance par le Canton

Lorsque des problèmes de surveillance sont apparus dans le passé au sein d'organismes publics, c'était souvent parce qu'il y avait trop d'organes de surveillance. Le professeur Markus Müller parle d'une « crise suisse de la surveillance » (« Bonne gestion des entreprises publiques » au Parlement, Bulletin d'information de la Société suisse pour les questions parlementaires ; n° 1, avril 2020, 23ème année). Il demande donc que l'on précise qui exactement est responsable de la surveillance. En précisant que la Commission administrative est l'organe de direction suprême de l'ECAS, cette exigence est prise en compte. Il ne reste donc plus qu'à clarifier la question suivante : qui contrôle les contrôleurs ?

Pour répondre à cette question, le projet de loi prévoit une haute surveillance par le Conseil d'État.

Cette haute surveillance se compose de deux éléments. Premièrement, il est prévu que le Conseil d'État puisse, dans le sens d'une stratégie de propriétaire, donner à la Commission administrative un mandat propre à son activité. Cela correspond également à la politique générale telle que le Conseil d'État l'a définie pour les entreprises publiques (voir aussi la Directive concernant la représentation de l'État au sein des entreprises (gouvernance d'entreprise publique / Public Corporate Governance ; RSF 122.0.16).

Deuxièmement, le projet de loi prévoit également la possibilité pour le Conseil d'État d'intervenir en cas de dysfonctionnement au sein de la Commission administrative. Cette procédure s'inspire fortement de la loi sur les communes et des possibilités de remplacer, dans les cas extrêmes, un conseil communal par une commission de substitution en cas de problèmes. Le Conseil d'État peut ainsi s'assurer que la Commission administrative de l'ECAS fonctionne toujours correctement.

2.3. Attributions de la Direction

La responsabilité opérationnelle de l'exploitation de l'ECAS incombe à la direction et à ses membres. Le projet de loi ne mentionne toutefois que le principe d'une direction. Le fonctionnement exact et la composition seront définis par la Commission administrative dans un règlement d'organisation.

La direction actuelle se compose de trois personnes, à savoir le directeur ou la directrice de la Caisse de compensation, le directeur ou la directrice de l'Office AI, ainsi que le ou la chef(fe) des Services centraux. Le ou la directeur(rice) ECAS, qui préside la direction, est également directeur ou directrice de la Caisse de compensation ou de l'Office AI. Il/elle est responsable du fonctionnement de l'ECAS, notamment en tant qu'autorité d'engagement, et garantit l'indépendance des entités dotées de la personnalité juridique.

Le modèle actuel existe depuis environ 6 ans et peut continuer à exister avec le nouveau projet de loi. Il est également possible qu'il évolue en fonction des besoins de l'ECAS.

2.4. Personnel

Le projet de loi prévoit que les contrats de travail restent des contrats de droit public. La loi sur le personnel de l'État (LPers) du canton est considérée comme le minimum à respecter.

Une subordination directe à la LPers n'est plus compatible avec le principe d'indépendance. En effet, la Caisse de compensation doit par exemple contrôler l'État de Fribourg en tant qu'employeur pour vérifier s'il respecte correctement ses obligations vis-à-vis des dispositions de la législation fédérale sur les assurances sociales. Une situation quelque peu étrange s'est récemment produite dans ce contexte. Lors d'un contrôle de l'employeur, il a été constaté qu'une disposition particulière était en contradiction avec le droit fédéral. Étant donné que le personnel de l'ECAS est également entièrement soumis à la loi cantonale sur le personnel, l'ECAS en tant qu'employeur n'était pas non plus conforme au droit fédéral.

Le fait de découpler l'ECAS de la loi cantonale sur le personnel n'a pas pour but de faire des économies ni d'affaiblir la protection des employés. C'est pourquoi le projet de loi prévoit que la législation cantonale sur le personnel doit être considérée comme une norme minimale. Dans le cas où le règlement du personnel de l'ECAS ne prévoit rien, la loi cantonale sur le personnel s'applique par analogie. Il est important de noter que ni le Conseil d'État ni le Service du personnel et d'organisation (SPO) n'ont de pouvoir de décision afin que cela ne porte pas atteinte à l'indépendance de l'ECAS.

Afin que les intérêts du personnel soient pris en compte de manière appropriée, la commission du personnel permanente doit être consultée sur les questions relatives au personnel. Tous les secteurs (Caisse de compensation, Office AI et Services centraux) sont représentés au sein de cette commission du personnel.

2.5. Taches déléguées

La législation fédérale autorise le canton à confier d'autres tâches à la Caisse de compensation ou à l'Office AI. On parle alors de tâches déléguées.

Les coûts engendrés par ces tâches déléguées doivent être intégralement couverts. Aucun financement croisé avec des sommes provenant de l'AVS ou de l'AI n'est autorisé.

Il s'agit des tâches suivantes :

1. Délégation par la Confédération à la caisse de compensation AVS

- a. Prestations transitoires pour chômeurs âgés (loi fédérale du 19 juin 2020) [RS 837.2 - Loi fédérale du 19 juin 2020 sur les ... | Fedlex \(admin.ch\)](#)

Cette tâche déléguée constitue un cas particulier. D'une part, il s'agit d'une des rares tâches déléguées par la Confédération. D'autre part, le législateur fédéral a précisé que cette tâche doit être exécutée par les services des cantons qui s'occupent des prestations complémentaires. En outre, les frais d'exécution sont à la charge des cantons et les prestations sont supportées par la Confédération. Il s'agit d'une tâche compliquée, avec un taux de refus très élevé.

2. Délégation par le Canton à la caisse de compensation AVS

- a. Application du régime des prestations complémentaires à l'AVS/AI (loi fédérale du 6 octobre 2006 et loi cantonale du 16 novembre 1965) [RS 831.30 - Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur l... | Fedlex \(admin.ch\)](#) [RSF 841.3.1 - Loi sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité - Etat de Fribourg - Recueil de la législation](#)

Dans 23 cantons, cette tâche est effectuée exclusivement par la caisse de compensation cantonale. Dans le canton de Zurich, les PC sont une tâche communale. Une partie des communes (surtout les plus petites) ont conclu un contrat de prestations avec la caisse de compensation. A Genève et à Bâle, il existe un service cantonal spécifique pour les PC.

- b. Application du régime cantonal des allocations de maternité (loi cantonale du 6 juin 1991, respectivement du 9 septembre 2010) [RSF 836.3 - Loi sur les allocations de maternité - Etat de Fribourg - Recueil de la législation](#)
- c. Réduction des primes d'assurance-maladie (loi cantonale du 24 novembre 1995) [RSF 842.1.1 - Loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie - Etat de Fribourg - Recueil de la législation](#)

En vertu du droit fédéral, cette prestation (réduction des primes) va prochainement connaître une nouvelle base de calcul. Une limite maximale de la charge que représentent les primes d'assurance maladie pour les ménages doit être introduite. Ce changement est réalisable avec l'application informatique existante. Il sera

alors possible de maintenir le très haut degré d'automatisation des décisions. Les coûts de mise en œuvre sont donc très faibles par rapport aux prestations versées.

- d. Subventions cantonales pour les frais d'accompagnement dans les établissements pour personnes âgées (arrêté du Conseil d'Etat du 19 décembre 2000, respectivement Règlement du Conseil d'Etat du 23 janvier 2018) [RSF 820.21 - Règlement sur les prestations médico-sociales - Etat de Fribourg - Recueil de la législation](#)

Ces prestations sont calculées sur la base des mêmes données que celles qui doivent être collectées pour les PC. La Caisse de compensation effectue uniquement les calculs et notifie les décisions aux bénéficiaires, à l'EMS et au Service de la prévoyance sociale. Ce dernier effectue les versements directement aux EMS. Il n'y a donc pas de flux d'argent par la Caisse de compensation.

- e. Prestations complémentaires pour les familles (loi cantonale du 8 février 2024) [brochure-votation-cantonale-du-22-septembre-2024.pdf \(fr.ch\)](#)

Il s'agit d'une nouvelle prestation qui sera versée à partir de 2026. Le calcul suit dans les grandes lignes le modèle des PC à l'AVS/AI. Une étroite collaboration avec les services sociaux régionaux sera nécessaire.

- f. Contrôle de l'assujettissement des entreprises à l'assurance-accidents. En se basant sur la législation cantonale d'exécution, la Caisse de compensation vérifie dans le cadre du contrôle de l'assujettissement à la législation AVS si les entreprises disposent d'une assurance-accidents.

[RSF 842.2.1 - Loi d'application de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents - Etat de Fribourg - Recueil de la législation](#)

3. Délégation par le Canton à la caisse cantonale d'allocations familiales

- a. Régime des allocations familiales en faveur des personnes sans activité lucrative (loi cantonale du 26 septembre 1990) [RSF 836.1 - Loi sur les allocations familiales - Etat de Fribourg - Recueil de la législation](#)

Les personnes sans revenu d'une activité lucrative ont également droit à des allocations familiales, pour autant qu'elles ne disposent pas d'autres revenus (p. ex. rendement de la fortune) d'un certain montant. Dans tous les cantons, cette tâche est assumée par la caisse cantonale d'allocations familiales.

- b. Encaissement de la contribution patronale pour les infrastructures de la formation professionnelle (loi cantonale du 13 décembre 2007) [RSF 420.1 - Loi sur la formation professionnelle - Etat de Fribourg - Recueil de la législation](#)

Les caisses d'allocations familiales actives dans le canton prélèvent auprès des employeurs et des indépendants tenus de cotiser une cotisation supplémentaire de 0,04% de la masse salariale. Sur le montant encaissé, 5% peuvent être retenus à titre d'indemnité forfaitaire pour frais.

- c. Encaissement de la contribution patronale pour les structures d'accueil extrafamilial de jour (Règlement du Conseil d'Etat du 27 septembre 2011) [RSF 835.11 - Règlement sur les structures d'accueil extrafamilial de jour - Etat de Fribourg - Recueil de la législation](#)

Même procédure avec indemnisation forfaitaire que pour les contributions à la formation professionnelle mentionnées ci-dessus.

Le financement de ces tâches est basé sur les dépenses réelles. Différentes clés de répartition sont également utilisées pour déterminer les coûts aussi précisément que possible. Les coûts salariaux des juristes peuvent être cités à titre d'exemple. Le service juridique est rattaché aux Services centraux et travaille pour presque tous les domaines de l'ECAS. Les activités spécifiques de ces juristes ont été identifiées avec précision sur une certaine période d'observation et une clé de répartition fixe a été établie pour les coûts salariaux. Ainsi, les coûts salariaux des juristes sont actuellement répartis sur un total de 8 centres de coûts. L'AI en supporte la plus grande partie (45,8 %), les coûts d'accompagnement dans les EMS étant les moins élevés (0,2 %).

Ces clés de répartition permettent également de déterminer les coûts de l'énergie, des bureaux, de l'informatique, etc. La répartition exacte est contrôlée par l'organe de révision, ce qui permet de garantir qu'il n'y a pas de financement croisé ; en d'autres mots, que les fonds du premier pilier ne servent pas à financer des tâches cantonales.

Cette procédure correspond à la pratique actuelle. Le projet de loi propose désormais que cette pratique soit définie dans des accords entre le canton et l'ECAS. Ces accords doivent également préciser la qualité souhaitée. Par exemple, le temps moyen nécessaire ou acceptable pour obtenir une décision. Ou encore la fréquence de révision des clés de répartition et la manière dont leur exactitude est vérifiée.

2.6. Financement de l'ECAS

Les frais administratifs de l'ECAS sont couverts par différentes sources. L'Office AI est financé par des fonds de l'AI. Le budget et les comptes y afférents sont contrôlés et approuvés par l'OFAS. La Caisse d'allocations familiales est financée par les cotisations salariales des entreprises affiliées et des indépendants. Enfin, la Caisse de compensation AVS est principalement financée par les cotisations des membres, qui, conformément à la législation fédérale, ne peuvent dépasser 5 % des cotisations de l'assurance sociale. En outre, certaines activités, telles que les poursuites pour faillite, sont partiellement indemnisées par le fonds AVS. Les coûts de mise en œuvre des tâches déléguées doivent être intégralement financés par le mandant. Enfin, les deux caisses de compensation disposent également d'un patrimoine, dont les revenus peuvent également être utilisés pour couvrir les coûts de mise en œuvre.

Le financement ne change pas par rapport au système actuel. Le projet de loi se limite à un article décrivant la situation.

2.7. Agences communales

Avec l'introduction de l'AVS en 1948, chaque caisse de compensation cantonale était tenue de gérer une agence communale dans chaque commune du canton. Au début de l'AVS, une grande partie des tâches étaient également assumées par les agences communales, qu'il s'agisse de la perception des cotisations ou du calcul des rentes.

Au fil des ans, les tâches des agences communales ont été considérablement réduites dans la plupart des cantons suisses. C'est également le cas dans le canton de Fribourg. Aujourd'hui, les agences communales n'ont plus de véritable mission. Le règlement sur les agences communales mentionne encore la fourniture d'informations en cas de questions de la part de la population et l'aide au contrôle de l'assujettissement à l'assurance obligatoire. Comme l'a

démontré une enquête auprès des communes, ces deux tâches n'ont plus d'application pratique.

Dans la pratique, la coopération entre l'ECAS et les communes s'est de plus en plus concentrée sur les services sociaux régionaux.

Avec la modernisation de la surveillance, le droit fédéral renonce également à obliger les cantons à gérer des agences communales. Le message souligne en outre la perte d'importance des agences.

Le projet de loi propose donc de supprimer les agences communales. Mais d'un autre côté, il s'agit de créer les bases légales nécessaires à une coopération approfondie avec les services sociaux régionaux. Comme déjà mentionné, une coopération existe déjà dans certains domaines. C'est le cas par exemple de la collaboration interinstitutionnelle (CII) entre les services sociaux, l'Office AI et le service public de l'emploi (SPE), ou encore avec les guichets famille pour les prestations complémentaires pour les familles.

Le projet de loi permet d'étendre cette coopération à d'autres domaines et de généraliser la coopération qui était jusqu'à présent plutôt ponctuelle. On peut par exemple penser aux domaines de la réduction des primes ou des prestations complémentaires. Toutefois, cette coopération doit tenir suffisamment compte des exigences en matière de protection des données.

2.8. Commentaire des articles

Article 1 Dénomination, Statut juridique et siège

Cette disposition est presque identique à la loi actuelle. Seul le paragraphe 2 mentionne explicitement la caisse d'allocations familiales. En outre, le nouveau paragraphe 3 précise que la commission administrative sera responsable des dispositions d'exécution.

La signification du terme « haute surveillance » au paragraphe 4 est expliquée plus en détail dans le commentaire de l'article 6.

Article 2 But et tâches

L'alinéa 1 explique l'objectif de l'ECAS, qui a avant tout une fonction de coordination. Le terme « administration rationnelle » vise aussi à montrer que l'ECAS doit être un centre de compétences en matière d'assurances sociales pour l'ensemble du canton de Fribourg. La population doit bénéficier de prestations de haute qualité.

L'alinéa 2 stipule que les différentes entités, à savoir la Caisse de compensation AVS, la Caisse d'allocations familiales et l'Office AI, exercent leurs activités de manière indépendante les unes des autres. Ceci est important pour plusieurs raisons. D'une part, les activités doivent être clairement délimitées afin que les coûts générés puissent être affectés au bon centre de coûts. En outre, la surveillance exercée par les organes fédéraux est assumée différemment par l'Office AI ou par les deux caisses de compensation. Cette surveillance ne doit pas être rendue plus difficile par des mesures organisationnelles.

D'un autre côté, les unités organisationnelles indépendantes sont également tenues de coopérer. Sinon, l'ECAS ne pourrait pas non plus développer de synergies. Dans les faits, cette coopération est assurée par les Services centraux. Ces services centraux ont une fonction d'état-major et de support pour les unités organisationnelles indépendantes, comme l'informatique, les ressources humaines ou le service juridique.

Article 3 Commission administrative

Comme cela a déjà été expliqué en détail précédemment, la Commission administrative est l'organe suprême de l'ECAS et des entités qui y sont rattachées. Il est donc important que la nomination de ses membres soit effectuée à la fois par le Parlement et par le Gouvernement. Le projet de loi propose que la commission soit composée de 9 membres comme auparavant, dont 5 nommés par le Grand Conseil et 4 par le Conseil d'État. Comme pour les autres commissions de l'État, la nomination est valable pour une durée de 5 ans et les membres individuels peuvent rester au maximum 3 mandats au sein de la commission.

Le Parlement et le Conseil d'État doivent tenir compte des conditions économiques et sociales du canton lors de la nomination. L'ECAS fournit des prestations à presque toute la population du canton, c'est pourquoi la composition de la Commission administrative doit refléter le plus grand nombre possible d'intérêts et notamment aussi représenter tous les secteurs de l'économie (primaire, secondaire et tertiaire). La formulation choisie n'est pas directement justiciable, mais a un caractère programmatique. Les cinq personnes élues par le Grand Conseil ne doivent pas nécessairement être elles-mêmes membres du Grand Conseil, mais elles doivent refléter la diversité du canton.

Jusqu'à présent, le directeur ou la directrice de la Direction de la santé et des affaires sociales était d'office président ou présidente de la Commission administrative. Cela ne sera plus possible pour des raisons de gouvernance. Le Conseil d'État exercera la haute surveillance sur l'ECAS et la Commission administrative. Ses membres ne peuvent donc pas faire partie de la Commission administrative et ainsi exercer deux fonctions en même temps. Il est toutefois possible que le Conseil d'État nomme une personne qui représente directement l'administration de l'État. L'alinéa 2 stipule en outre que la commission se constitue elle-même, c'est-à-dire qu'elle élit sa présidence et son secrétariat.

Article 4 Attributions de la Commission administrative

Cette disposition est le point central de la loi, c'est pourquoi les explications à ce sujet sont un peu plus détaillées.

¹Sous réserve des dispositions du droit fédéral, la Commission administrative est l'organe suprême de l'ECAS.

La réserve du droit fédéral est importante pour tenir compte de la situation particulière de l'Office AI. L'OFAS exerce une influence plus importante et surtout plus directe sur l'organisation de l'Office AI que sur celle de la Caisse de compensation. Ainsi, par exemple, le budget et les comptes sont également approuvés par l'autorité fédérale. L'OFAS peut aussi intervenir ponctuellement auprès de la Caisse de compensation.

Mais en principe, c'est la Commission administrative qui, en tant qu'organe suprême, est responsable des questions d'organisation et de personnel de l'ECAS.

²Elle a les tâches suivantes :

- a) L'approbation de l'organigramme de l'ECAS

La Commission administrative est responsable de l'organisation de l'ECAS. L'organigramme est le résultat et le signe visible de cette organisation, c'est pourquoi il doit être approuvé par la Commission administrative sur proposition de la direction.

b) L'adoption de règlements d'exécution, notamment de gestion, du personnel, de placements

Le règlement de gestion a la fonction d'un règlement d'exécution dans le contexte d'une loi ordinaire. Mais à la différence d'une loi classique, ce n'est pas le Conseil d'État qui est chargé d'édicter les règlements d'exécution, mais la Commission administrative. Cela s'inscrit dans la logique de l'indépendance vis-à-vis de l'État exigée par le droit fédéral.

La Commission administrative est également compétente pour adopter un règlement du personnel. Cf. également les explications relatives à l'article concernant le personnel.

La Commission administrative est compétente pour le placement de la fortune de l'ECAS. Il s'agit en premier lieu de la fortune de la Caisse de compensation AVS et de la Caisse d'allocations familiales. Selon l'organisation, l'ECAS peut lui-même disposer d'une fortune. Sous l'ancien droit, la Commission administrative s'était déjà dotée d'un règlement de placement.

c) L'engagement des responsables des entités dotées de la personnalité juridique

Jusqu'à présent, les deux fonctions de direction de la Caisse AVS et de l'Office AI (ainsi que le directeur ou la directrice de l'ECAS) étaient nommées par le Conseil d'Etat. Désormais, la Commission administrative se voit confier cette tâche.

d) L'élection de l'organe de révision

Le droit fédéral prescrit qu'une révision principale et une révision de clôture des comptes soient effectuées auprès des Caisses de compensation et qu'une révision de clôture des comptes soit effectuée auprès de l'Office AI. Ces révisions doivent être effectuées par une entreprise de révision accréditée auprès de l'OFAS. Le marché sera attribué à l'entreprise de révision qui aura fait l'offre la plus avantageuse après un appel d'offres public. Il incombe maintenant à la Commission administrative de procéder à ce choix conformément aux directives sur les marchés publics.

e) L'approbation des rapports de révision

Selon le droit en vigueur, la Commission administrative prend acte des rapports de révision. Il est désormais proposé de les approuver formellement. Sur le fond, cela ne changera pas grand-chose, mais le caractère obligatoire sera encore plus important.

f) La détermination du mode de contrôle des employeurs

La LAVS exige que la législation d'exécution cantonale fasse des précisions sur le contrôle des employeurs. Par contrôle des employeurs, on entend le contrôle auprès des employeurs affiliés pour savoir si ceux-ci ont correctement comptabilisé et versé les cotisations aux assurances sociales. Dans la pratique, les types de contrôles d'employeurs suivants sont effectués : contrôle par les propres réviseurs de la caisse ; par la RSA, une coopérative portée par 62 caisses de compensation ; par la SUVA ; ou par des bureaux fiduciaires mandatés.

A la Caisse de compensation de Fribourg, la majeure partie des contrôles d'employeurs est effectuée par des réviseurs employés de la caisse. Certains employeurs sont toutefois contrôlés en alternance par la SUVA ou par la Caisse de compensation pour les deux institutions en même temps. Enfin, le plus grand membre assuré, à savoir l'Etat de Fribourg, est régulièrement contrôlé par la RSA. Il appartiendra à la Commission administrative de décider si ce système doit être maintenu.

g) La fixation des contributions aux frais d'administration pour la Caisse AVS

Comme jusqu'à présent, la Commission administrative sera compétente pour fixer le montant des contributions aux frais d'administration. Les contributions aux frais d'administration sont la principale source de revenus de la Caisse AVS. Le législateur fédéral a fixé que ces contributions ne doivent pas dépasser 5 % des cotisations d'assurances sociales (AVS/AI/APG) encaissées. La Commission administrative a approuvé un barème avec des taux dégressifs. Plus la masse salariale assurée d'un employeur est importante, plus le taux de contribution aux frais d'administration est faible.

h) La fixation du taux de cotisation de la Caisse AF

Dans la même logique, la Commission administrative sera également compétente pour fixer le taux de cotisation de la Caisse AF. Cette cotisation couvre avant tout les prestations versées, mais aussi les frais de fonctionnement, ainsi que les contributions pour la péréquation des charges au sein des caisses d'allocations familiales du canton de Fribourg. Le taux de cotisation est déterminé selon des principes actuariels.

i) L'approbation du budget et des comptes annuels

Comme jusqu'à présent, la Commission administrative sera compétente pour l'approbation du budget et des comptes. Comme pour toutes les autres affaires de la Commission administrative, la direction sera compétente pour préparer un projet.

j) L'approbation des investissements

Les investissements concernent principalement des projets de construction ou des rénovations importantes dans le bâtiment d'exploitation. Comme jusqu'à présent, la Commission administrative adopte un budget et approuve les comptes. Pour les projets plus importants, une commission de bâtisse est généralement mise en place.

k) L'approbation du rapport annuel et sa transmission au Conseil d'Etat et au Grand Conseil, qui en prennent acte

Jusqu'à présent, le rapport annuel était approuvé par la Commission administrative, mais aussi par le Conseil d'Etat, ainsi que par le Grand Conseil. Désormais, les instances cantonales n'ont plus que des fonctions de haute surveillance, d'où la nécessité d'adopter une procédure plus claire avec des compétences bien définies. Le rapport annuel restera toutefois l'instrument central permettant au canton d'exercer sa haute surveillance. C'est pourquoi il est inscrit dans la loi que tant le Conseil d'Etat que le Grand Conseil doivent en prendre acte.

l) L'acceptation de tâches déléguées et leur indemnisation

Le droit fédéral permet de confier d'autres tâches à la Caisse de compensation et à l'Office AI. Dans la pratique, cela concerne toutefois surtout la Caisse de compensation. Ainsi, le canton de Fribourg a par exemple confié à la Caisse de compensation le suivi des prestations complémentaires (AVS/AI et familles), la réduction des primes et d'autres missions. Ces tâches déléguées doivent être indemnisées par le canton et ne peuvent pas faire l'objet d'un financement croisé. A l'avenir, il sera exigé que ces principes d'indemnisation soient fixés de manière contraignante (cf. aussi article 9). La Commission administrative sera compétente pour accepter le principe de telles tâches déléguées et pour approuver, de la part de l'ECAS, le principe de l'indemnisation. La manière exacte dont ces tâches seront indemnisées devra être réglée par des négociations avec le canton et fixée dans une convention.

m) L'approbation du système de contrôle interne, de l'état de mise en œuvre de la gestion de la qualité et de la liste des risques

Le droit fédéral exige que l'ECAS dispose d'un système de contrôle interne, d'une gestion de la qualité, ainsi que d'une gestion des risques. La Commission administrative est responsable du respect de ces instruments de gestion.

n) La publication de la liste des liens d'intérêts des membres de la Commission administrative et de la direction

Le droit fédéral exige également que les liens d'intérêts des membres de la Commission administrative et de la direction soient publiés. Cette publication se fait généralement sur le site Internet ou dans le rapport annuel de l'institution. La Commission administrative sera responsable du respect de cette prescription.

a. D'une manière générale, elle prend les dispositions pour l'exécution de la mission, ordonne toutes études et actes que requièrent la bonne administration de l'établissement et le développement de son activité

Enfin, il est précisé de manière générale que la Commission administrative est également responsable du développement de l'« entreprise » ECAS. On peut imaginer ici que des objectifs stratégiques soient formulés ou que des lignes directrices soient adoptées. Il ne s'agit toutefois pas d'exiger des mesures concrètes, mais de donner à la Commission administrative la possibilité de gérer l'ECAS d'une manière moderne.

³La commission administrative peut nommer un bureau et des sous-commissions et leur confier des tâches spécifiques.

La Commission administrative aura la possibilité de créer des sous-commissions et en particulier un bureau de la Commission administrative. Ce bureau peut être chargé de préparer les séances de la Commission administrative et de gérer les affaires courantes.

Jusqu'à présent, la Commission administrative a fait usage de cette possibilité dans deux domaines. Actuellement, il existe une Commission de placement qui s'occupe du placement de la fortune et une Commission d'organisation qui s'occupe de l'organisation et de la création des bases légales de l'ECAS.

Cette disposition est toutefois formulée de manière ouverte et il est possible de créer d'autres commissions sur des thèmes particuliers, en fonction de la volonté et de la nécessité. Il incombera à la Commission administrative de définir précisément les tâches de ces commissions.

Article 5 Direction

La direction est responsable de la gestion opérationnelle de l'ECAS. Actuellement, la direction est composée du directeur de l'Office AI, de la directrice des Caisses de compensation et de la cheffe des Services centraux. Le directeur de l'AI est également directeur de l'ECAS et préside la direction dans cette fonction. La formulation de la loi laisse une certaine marge de manœuvre à la Commission administrative en ce qui concerne la forme concrète de l'organisation. Même si le système fribourgeois de l'ECAS a jusqu'à présent fait ses preuves, la loi veut donner à la Commission administrative la possibilité de développer davantage l'organisation.

En effet, on constate différentes formes d'organisation dans les 20 cantons qui ont déjà regroupé les caisses de compensation et les offices AI. Dans les petits cantons, on constate que la direction de l'office AI et de la caisse de compensation est généralement assurée par une seule et même personne, alors que dans les grands cantons, une personne est uniquement chargée de la direction de l'ECAS, tandis que d'autres personnes sont responsables de la caisse de compensation et de l'office AI. Dans les cantons de taille moyenne, comme par exemple Fribourg, les fonctions de direction de la caisse de compensation ou de l'office AI sont combinées avec la direction de l'ECAS. C'est-à-dire que soit le directeur de l'Office AI ou la directrice de la Caisse est également directeur ou directrice de l'ECAS.

Comme déjà dit, le système fribourgeois a fait ses preuves dans la pratique et peut être maintenu avec la nouvelle loi. En même temps, il faut garder à l'esprit qu'on peut toujours améliorer un bon système et que la Commission administrative devrait avoir la possibilité de le faire dans certaines limites. Dans ce sens, il est stipulé que l'organisation exacte de la direction et les compétences des membres sont définies dans le règlement d'organisation.

La législation fédérale exige des cantons qu'il soit clairement établi pour les offices fédéraux quelle personne est responsable de la caisse de compensation ou de l'office AI. C'est pourquoi cela est encore une fois stipulé dans le paragraphe 3. Concrètement, le règlement d'organisation doit donc déterminer qui est responsable, par exemple, des affaires de la Caisse de compensation et qui est donc l'interlocuteur direct de l'OFAS.

Article 6 Haute surveillance

La Commission administrative est l'organe suprême de l'ECAS. Mais que se passe-t-il si l'on soupçonne la Commission administrative de ne pas effectuer correctement son travail ? Dans une société anonyme de droit privé, le conseil d'administration est contrôlé par l'assemblée des actionnaires. Ce n'est pas le cas d'une commission administrative d'un établissement de droit public. Il est donc nécessaire de créer un autre élément correctif. Dans ce cas, il s'agit de la haute surveillance.

Cette haute surveillance se compose de deux éléments.

Premièrement, il est possible que le Conseil d'État puisse, dans le sens d'une stratégie de propriétaire, donner à la Commission administrative un mandat propre à son activité. Cela correspond également à la politique générale telle que le Conseil d'État la prévoit pour les

entreprises publiques (voir aussi la Directive concernant la représentation de l'État au sein des entreprises (gouvernance d'entreprise publique / Public Corporate Governance ; RSF 122.0.16). En termes simples, cette stratégie de propriétaire pourrait se résumer ainsi : la Commission administrative s'efforce de fournir à la population du canton de Fribourg des services de qualité à un coût raisonnable. La stratégie de propriétaire est donc en quelque sorte une ligne directrice pour la stratégie organisationnelle proprement dite, dont la Commission administrative est responsable.

Deuxièmement, l'alinéa 2 donne au Conseil d'État toute une série de possibilités d'intervention en cas de faute éventuelle. Ces possibilités varient en fonction de la gravité de la faute et peuvent aller jusqu'à la révocation des membres de la Commission administrative.

Ainsi, si, par exemple, des informations provenant de la population ou des chiffres clés tirés du rapport annuel laissent soupçonner que certains domaines de l'ECAS ne fonctionnent pas correctement, le Conseil d'État peut demander à la Commission administrative de lui fournir un rapport spécial à ce sujet (alinéa 2, let. a). Il peut également demander un rapport spécial à l'organe de révision ou à des experts externes (alinéa 2, let. b). En cas de manquement à ses obligations, le Conseil d'État peut fixer un délai à la Commission administrative, avec des objectifs à atteindre (al. 2, let. c). De plus, le Conseil d'État peut, comme dans la loi sur les communes, révoquer certains membres ou l'ensemble de la commission en cas de manquement grave aux obligations de la fonction (al. 2, let. d). Si la Commission administrative n'est plus en mesure de prendre des décisions en raison de destitutions, le Conseil d'État peut alors nommer une commission d'experts. Cette commission d'experts agit alors à la place de la Commission administrative. Suivant la situation, cette commission d'experts est nommée pour une durée plus ou moins longue (al. 2, let. e).

Ces mesures de haute surveillance doivent être considérées comme des *ultima ratio*. Conformément au droit général de la procédure administrative, ces mesures doivent être justifiées et peuvent, le cas échéant, faire l'objet d'un appel devant les tribunaux.

Article 7 Responsabilité de l'Etat

L'ECAS ne dispose d'aucune garantie financière de l'État. L'établissement, ou plus précisément ses entités, doivent assumer elles-mêmes les pertes éventuelles. À cette fin, l'établissement doit souscrire des assurances appropriées et les entités doivent disposer des réserves financières nécessaires pour couvrir les pertes d'exploitation.

La réserve du droit fédéral selon l'alinéa 2 se réfère aux articles 70 LAVS, 66 LAI et 78 al. 1 LPGa. Si les assurances sociales de la Confédération subissent un préjudice du fait d'actes punissables ou de négligences graves de la part de collaborateurs de l'organe d'exécution, la responsabilité incombe en premier lieu aux associations fondatrices d'une caisse de compensation professionnelle ou au canton pour l'ECAS. Dans de tels cas, le paragraphe 3 donne au canton le droit d'intenter une action contre la ou les personnes fautives. Dans la pratique, de tels cas sont toutefois extrêmement rares. La Caisse de compensation ou l'Office AI du canton de Fribourg n'ont encore jamais été confrontés à une telle situation.

Article 8 Responsabilité de l'ECAS

En cas de recours en responsabilité de particuliers contre l'ECAS, le droit cantonal est déclaré applicable par cette disposition. Concrètement, l'ECAS est considéré comme une autre corporation de droit public selon la loi sur la responsabilité civile des collectivités publiques et leurs agents (LResp, RSF 16.1).

Article 9 Tâches déléguées

A ce sujet, voir aussi les explications au point 2.5. Une convention entre l'ECAS et l'Etat va régler les principes des différentes tâches déléguées. En effet, les prestations déléguées peuvent tout à fait être comparées à l'achat d'une prestation par l'Etat. La convention aura certainement une étendue plus réduite que, par exemple, le contrat d'entreprise pour la construction d'un bâtiment. Mais les principes tels que la composition du prix ou la qualité requise de la prestation doivent être définis.

Lors de l'élaboration de ces conventions, on peut se baser sur la pratique de longue date. Du côté de l'ECAS, les clés de répartition des coûts utilisées sont par exemple clairement documentées et ont également été mises à la disposition de l'administration cantonale.

L'article 130 al.2 RAVS prévoit que si les cantons délèguent des tâches aux caisses de compensation, elles règlent expressément dans le décret cantonal afférent les modalités de la révision et de l'établissement du rapport de gestion. L'al. 3 du présent article constitue une base légale permettant au Conseil d'Etat d'émettre des spécifications quant au processus de révision et au rapport de gestion sur des tâches déléguées telles que les prestations complémentaires pour les familles (PCFam).

Article 10 Personnel

Ici aussi, il est possible de se référer aux explications données au point 2.4. Aucun changement fondamental de système n'est prévu pour le personnel. Par conséquent, les emplois continueront d'être régis par le droit public (al. 1).

Afin de garantir l'indépendance de l'Etat exigée par le droit fédéral, le Conseil d'Etat ou le Service du personnel de l'Etat ne peuvent exercer aucune influence directe ou indirecte sur l'ECAS. En ce sens, la loi sur le personnel de l'Etat ne peut pas être directement applicable.

La Commission administrative adopte un règlement du personnel qui régit les principes d'engagements et les autres conditions applicables au personnel. Pour toutes les questions non réglementées, la loi sur le personnel de l'Etat s'applique par analogie. Par analogie, cela signifie que les compétences qui, dans la loi sur le personnel de l'Etat, reviennent au Conseil d'Etat, sont exercées au sein de l'ECAS par la Commission administrative. L'autorité de nomination sera la direction et la fonction du Service du personnel de l'Etat sera exercée par le service des ressources humaines de l'ECAS.

Il s'agit également d'être en accord avec le marché spécifique de l'ECAS (concurrence avec des autres Caisses de compensation et Offices AI). Il n'est pas question d'avoir des conditions de travail moins favorables que celles de l'Etat.

La commission du personnel indépendante se compose actuellement de trois membres de la Caisse de compensation, de trois membres de l'Office AI et de trois membres des Services centraux. Cette commission est élue et composée selon des règles propres et définies par l'ensemble du personnel.

Cette commission indépendante sera consultée sur les questions concernant le personnel en général (al. 4). Cela signifie que la commission n'a pas à se prononcer sur des cas individuels ou des questions de droit du travail concernant des personnes en particulier. La protection syndicale des employés individuels reste bien entendu réservée.

Article 11 Collaborations avec d'autres institutions

À ce sujet, on peut se référer aussi aux explications données au point 2.7. Cette disposition permet de créer les bases d'une collaboration plus étroite avec certaines organisations. Les

services sociaux régionaux sont au premier plan. Mais des accords de coopération avec d'autres organisations telles que Pro Senectute ou Pro Infirmis sont également possibles. Dans le cadre de ces accords, il sera toutefois essentiel que les organisations partenaires puissent garantir une protection irréprochable des données. Un accord n'aura de sens que s'il concerne un grand nombre de personnes assurées. Dans le cas contraire, la coopération ne porterait que sur des cas individuels et ne pourrait pas être institutionnalisée.

Article 12 Remises des cotisations

En vertu de l'article 11, alinéa 2 de la LAVS, les cotisations AVS obligatoires peuvent être remises aux assurés si leur paiement représente une charge trop lourde pour ces personnes. Le droit fédéral exige en outre que la cotisation minimale soit prise en charge par le canton ou la commune de domicile après consultation préalable d'une autorité compétente.

Jusqu'à présent, la loi cantonale stipulait que le conseil communal de la commune de résidence devait être consulté. Cependant, de plus en plus de communes ont déjà confié cette tâche au service social concerné. Le projet de loi propose donc de reprendre cette pratique répandue et d'imposer également la contribution minimale directement aux services sociaux. Les frais de fonctionnement des services sociaux sont entièrement pris en charge par les communes. Par conséquent, la prise en charge intégrale des coûts par les communes, telle qu'elle existait jusqu'à présent, n'est pas modifiée.

La loi introduit désormais une date butoir pour la compétence. La demande de remise se référant à l'année précédente, le service social qui était responsable d'une personne au 31 décembre est le mieux placé pour émettre un avis fondé.

Ces dernières années, des demandes de remise ont été accordées à environ 2000 personnes et les coûts pris en charge par les communes du canton se sont élevés à environ 800 000 francs annuellement.

Article 13 Frais de gestion

A ce sujet, on peut se référer aux explications données au point 2.6. Aucune modification n'est à signaler par rapport au droit en vigueur.

Article 14 Tribunal arbitral

L'article 27, ^{quinquies}, de la LAI exige que les litiges entre l'assurance et les prestataires de services soient traités par un tribunal arbitral désigné par le canton.

Depuis l'introduction de cette disposition, il n'y a pas encore eu de cas d'application concret pour le canton de Fribourg. Il n'est donc pas justifié de créer une procédure distincte pour désigner un tel tribunal arbitral, mais plutôt d'utiliser une procédure déjà existante. Le projet de loi propose par conséquent d'appliquer dans de tels cas la procédure prévue aux articles 26 et suivants de la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (RSF 842.1.1). Ainsi, l'organisation éventuelle relève de la compétence du tribunal cantonal.

Article 15 à 17

Ces dispositions sont reprises telles quelles du droit actuel à la seule différence que toutes les entités dotées de la personnalité juridique sont désormais énumérées, et non plus seulement l'Office AI et la Caisse de compensation AVS.

Article 18 Dispositions transitoires

Afin que la transition vers le nouveau droit se fasse sans difficulté, le projet de loi propose que la commission actuelle reste en fonction jusqu'à ce qu'une nouvelle soit désignée. La commission actuelle peut également déjà édicter les règlements selon le nouveau droit, de sorte qu'ils puissent déjà être appliqués avec l'entrée en vigueur du nouveau droit.

Modifications d'autres lois

La loi cantonale sur les allocations familiales prévoyait jusqu'à présent que le Conseil d'État édicte les dispositions d'exécution pour la Caisse cantonale de compensation familiale. Dans la logique de la nouvelle loi, c'est la Commission administrative qui doit s'en charger. L'expression « Conseil d'État » est donc remplacée par « commission administrative ». Cela ne s'applique toutefois qu'aux quelques dispositions qui concernent exclusivement la Caisse cantonale d'allocations familiales. Pour tout le reste de la loi cantonale sur les allocations familiales, le Conseil d'État reste l'autorité compétente pour édicter les dispositions d'exécution.

Entrée en vigueur et référendum

Il est prévu que la loi entre en vigueur le 1er janvier 20xx. La loi n'a pas de conséquence financière directe pour l'État, elle est donc soumise uniquement au référendum législatif. La Commission administrative sera responsable de la mise en œuvre de la loi, c'est pourquoi la phrase habituelle selon laquelle le Conseil d'État est chargé de la mise en œuvre est absente ici.

2.9. Incidences sur la répartition des tâches Etat-Communes

La nouvelle loi n'apporte pas de changement significatif sur la répartition des tâches entre les communes et l'État. Pour les demandes de remise, qui devaient jusqu'à présent être examinées par le conseil communal, la loi désigne désormais un autre organe communal, à savoir le service social régional.

2.10. Conséquences financières et en personnel

La nouvelle loi n'a pas d'impact direct sur les finances et le personnel de l'État. Comme auparavant, les employés de l'ECAS ne figurent pas dans l'effectif du canton. Les salaires ne sont pas pris en charge par l'État, comme c'était le cas jusqu'à présent. La loi n'apporte aucun changement en ce qui concerne le financement des tâches déléguées.

Conformité au droit supérieur

L'avant-projet de loi est conforme au droit constitutionnel et aux prescriptions du droit fédéral. La loi devra par ailleurs encore être approuvée par la Confédération.

Il ne présente pas d'incompatibilité avec le droit de l'Union européenne.