



Message 2026-DSAS-xx

Projet de loi modifiant la loi sur l'aide sociale LASoc

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

Ce document donne suite à la :

Motion 2023-GC-87	Loi sur les subventions : article 20
Auteurs :	de Benoît Rey / Jean-Daniel Wicht

Table des matières

1	Introduction	2
2	Contexte	2
2.1	Contexte économique	2
2.2	Contexte juridique	2
2.3	Les services sociaux spécialisés relevant de l'article 44 LASoc	3
3	Objectifs de l'adaptation de l'article 6 et de l'introduction d'un article 6a LASoc	3
4	Conséquences financières	4
5	Résultats de la consultation	4
6	Effets sur le développement durable	4
7	Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité	4
8	Référendum législatif et financier	5
9	Conclusion	5

1 Introduction

Par motion déposée et développée le 24 mars 2023 (motion 2023-GC-87), les motionnaires demandent l'adaptation de l'article 20 de la loi du 17 novembre 1999 sur les subventions (LSub) afin que les subventions accordées selon les dispositions de la loi sur l'aide sociale (LASoc) soient indexées d'un taux identique à celui de l'indexation des salaires du personnel de l'Etat. Cette indexation se justifie pour tous les employé-e-s des organisations subventionnées selon la LASoc, à l'instar des EMS, des organisations d'accueil de personnes en situation de handicap et de toutes les organisations soumises à la CCT Fopis.

2 Contexte

2.1 Contexte économique

L'inflation, mesurée par l'Indice des Prix à la Consommation (IPC), correspond à l'augmentation générale et durable du niveau des prix des biens et services achetés par les ménages. L'ensemble de la population à Fribourg et en Suisse a subi au cours des dernières années une inflation variable qui a contribué à une baisse du pouvoir d'achat.

Afin de compenser cette érosion, le Conseil d'Etat a décidé en 2022 de revaloriser les salaires du personnel de l'Etat à hauteur de 2,74%, soit l'entier de l'adaptation de l'IPC. Le coût supplémentaire de cette indexation s'est élevé en 2023 à 2,4 millions de francs. Une nouvelle indexation de 1,42 % a été appliquée en 2024, mais aucune en 2025.

2.2 Contexte juridique

La LSub encadre l'octroi d'aides financières et d'indemnités cantonales pour des tâches d'intérêt public. Elle vise à garantir l'efficacité, l'économie et l'équité des aides. Il existe une grande variété de contributions qui découlent de la LSub qui sont octroyées par l'Etat à des bénéficiaires extérieurs à l'administration cantonale. Un inventaire est dressé en annexe du règlement sur les subventions (RSub). Cet inventaire comprend notamment la prise en charge des frais des services sociaux spécialisés relevant de l'article 44 de loi du 9 octobre 2024 sur l'aide sociale dont le financement est réglé à l'article 78 al. 2 let. c de cette loi.

La LSub ne prévoit pas d'indexation automatique des subventions, car ces contributions sont de nature variée et toutes ne justifieraient pas une telle mesure. Toutefois, par précaution, l'article 20 comprend au 2ème alinéa une disposition qui permet le cas échéant d'adapter périodiquement une subvention à l'évolution des prix. C'est précisément ce qui a donné la latitude au Conseil d'Etat pour introduire une indexation des services sociaux spécialisés précités dans le budget 2024 au taux de 2,74% pour le renchérissement qu'ils ont connu en 2023.

La LSub constitue une loi-cadre qui fixe les principes généraux applicables à l'ensemble des subventions cantonales, indépendamment des domaines concernés. Or, la motion demande d'introduire dans cette loi un mécanisme spécifique d'indexation applicable à un champ matériel très limité (les organisations à caractère social, telles que définies à l'art. 44 LASoc). Une telle approche est problématique car elle introduit une exception sectorielle dans une loi de portée générale. Elle crée un précédent susceptible de conduire à la multiplication de régimes particuliers dans la LSub et affaiblit ainsi la cohérence et la lisibilité du dispositif global des subventions.

Pour assurer la cohérence légistique, il n'y a donc pas lieu de modifier la LSub, mais bien la loi sectorielle prévoyant la subvention en question, c'est-à-dire la LASoc.

2.3 Les services sociaux spécialisés relevant de l'article 44 LASoc

Comme l'indique l'article 44 LASoc, l'Etat peut confier à des institutions privées le mandat d'octroyer des prestations d'aide sociale à certains groupes de personnes. Il procède ainsi à une délégation de tâches qu'il doit assumer d'un point de vue légal ou qu'il veut promouvoir au sens d'une politique publique.

Les services sociaux spécialisés, ayant un mandat de prestations dans le cadre de la LASoc, sont les suivants : Association La Tuile, Association Banc public, Association Fri-Santé, Pro Infirmis, Pro Senectute, Caritas Fribourg, Caritas Suisse, Fondation Le Tremplin, Ligue contre le cancer, SOS futures mamans, espacefemmes-frauenraum, ORS, Banque alimentaire, Centre de Contact Suisses-Immigrés.

Ces services sociaux spécialisés assurent une aide spécifique à des publics avec des besoins particuliers (sans-abrisme, dépendance, surendettement, etc.) et agissent en complémentarité avec les services sociaux régionaux (SSR). Ces services sont mandatés pour répondre aux besoins pour lesquels les SSR ne peuvent apporter un soutien aussi spécialisé. Ces services disposaient depuis de nombreuses années d'une convention de collaboration conclue avec la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS). Depuis 2019, un travail conjoint entre le Service de l'action sociale (SASoc) et les services sociaux spécialisés a été entrepris afin de convertir ces conventions en mandats de prestations, soit une forme de partenariat conclue entre les collectivités publiques et la société civile. Ces derniers sont établis en regard de la LSub. De ce fait, ils respectent des principes de financement stricts, répondent à des critères en matière de suivi et constituent des instruments de politique publique pour conduire ces mandats.

Le financement de ces services varie en fonction de trois facteurs. Premièrement, les cadres légaux sont différents. Les structures comme le Tremplin, La Ligue fribourgeoise contre le cancer, Pro Senectute ou Pro Infirmis ont des contrats de prestations avec des Offices fédéraux, en particulier l'Office fédéral des assurances sociales.

Deuxièmement, on relève des variations en fonction de la nature des tâches réalisées par une organisation et le rôle que l'Etat doit assurer par rapport aux tâches qu'il délègue. L'hébergement d'urgence est par exemple une obligation de l'Etat mise en œuvre par La Tuile. Pour cette activité, il n'y a pas de contribution financière de l'association. En revanche, les activités de La Tuile en matière de soutien à l'hébergement sont financées tant par des deniers publics que par une contribution de l'association (dons privés ou produit de l'activité). Troisièmement, certaines structures remplissent des tâches correspondant à différentes politiques cantonales et bénéficient de fait de plusieurs subventions gérées par différents services ou Directions de l'Etat.

Cette règle d'indexation ne s'applique qu'aux services sociaux spécialisés dont les subventions sont assumées conformément à l'article 78 al. 2 let. c qui fixe la répartition de cette charge entre l'Etat, pour une moitié, et les communes, pour l'autre moitié. En effet, les organisations à caractère social définies à l'article 44 comprennent également celles qui sont mandatées par l'Etat pour effectuer des tâches pour les personnes relevant du domaine de l'asile, conformément à l'article 40 alinéa 2 LASoc. Or, ces organisations sont subventionnées selon des modalités complètement différentes. Il s'agit actuellement de ORS service AG et de Caritas Suisse. L'Etat assume seul le subventionnement de ces organisations. Ces subventions couvrent des charges dont la composition est distincte de celles des services sociaux spécialisés, par exemple les frais d'aide sociale ou les frais de santé, et l'indexation ne pourrait ainsi pas être appliquée sur la subvention comme pour les services sociaux spécialisés. Enfin, les frais de salaires sont directement intégrés dans le budget déterminé chaque année avec les mandataires pour la réalisation de leur mandat dans le domaine de l'asile et des réfugiés.

3 Objectifs de l'adaptation de l'article 6 et de l'introduction d'un article 6a LASoc

Le caractère facultatif de l'indexation des subventions prévu actuellement par la LSub place les organismes relevant de l'art. 44 LASoc dans une situation d'insécurité juridique et financière.

L'adaptation de l'article 6 et l'introduction d'un article 6a LASoc vise à ancrer au niveau légal l'indexation systématique des subventions accordées selon l'article 44 LASoc en fonction du renchérissement suivant le taux d'indexation appliqué aux salaires du personnel de l'Etat.

Cette mesure consolide une pratique introduite par le Conseil d'Etat en 2024 pour éviter un affaiblissement financier des organisations à caractère social afin qu'elles puissent assurer leurs mandats en fournissant des prestations de qualité. Elle renforce l'égalité de traitement salariale dans le cadre de la délivrance de prestations publiques et offre une meilleure reconnaissance de la valeur des organisations subventionnées.

Elle permet également de renforcer la collaboration entre l'Etat et les institutions d'utilité publique qui apportent un soutien nécessaire et spécifique aux personnes dans le besoin, limitant ainsi les risques pour la collectivité tout en contribuant à une meilleure cohésion sociale.

Enfin, l'inscription légale de l'indexation systématique des subventions accordées dans le cadre des dispositions de l'article 44 LASoc, permet de préserver un tissu associatif réactif et proche des réalités du terrain. Ce cadre sécurise le fonctionnement des organisations dont l'expertise permet de répondre de manière spécifique aux besoins des personnes précarisées.

4 Conséquences financières

Le Conseil d'Etat a procédé à une indexation des organisations désignées à l'article 14 al. 1 de la LASoc de 1991 dans le budget 2024 au taux de 2,74% pour le renchérissement qu'elles ont connu en 2023. Les coûts de cette opération se sont élevés à 77 000 francs. Selon la nouvelle LASoc en vigueur depuis le 1er janvier 2026, cette indexation s'applique au même cercle d'organisations, mais qui sont désignées désormais à l'article 44 LASoc. Le montant total de la dernière indexation effectuée en 2025, pour le renchérissement qu'elles ont connu en 2024, s'est élevé à 29 000 francs. Les dépenses pour les organisations désignées à l'article 44 LASoc sont prises en charge à raison de 50% par l'Etat et 50% par les communes.

5 Résultats de la consultation

6 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 ;
- > 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 contribue également à la promotion de l'égalité en termes de traitement salarial.

7 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.

8 Référendum législatif et financier

—

Le projet de loi est soumis au referendum législatif.

9 Conclusion

—

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