

MESSAGE 2020-DSAS-
 Du Conseil d'Etat au Grand Conseil
 accompagnant l'avant-projet de loi sur l'aide sociale (LASoc)

Table des matières

1. Introduction.....	2
2. Contextes de la révision	3
2.1 Contexte social, politique et économique	3
2.1.1 Bénéficiaires de l'aide sociale.....	3
2.1.2 Aide sociale et pauvreté dans le canton de Fribourg.....	3
2.1.3 Conditions de vie des personnes en situation de précarité.....	4
2.1.4 Impacts des transformations socioéconomiques sur l'aide sociale.....	6
2.1.5 Conclusion.....	9
2.2 Contexte législatif, organisationnel et financier.....	10
2.2.1 Cadre fédéral.....	10
2.2.2 Cadre cantonal.....	10
2.2.3 Prestations de l'aide sociale	12
2.2.4 Les coûts de l'aide sociale.....	13
2.2.5. Conclusion.....	16
3. Axes de la révision.....	16
3.1 Motifs de la révision	16
3.2 Objectifs de la nouvelle loi	18
3.2.1 Répartition des compétences et des charges financières.....	18
3.2.2 Assurer une organisation efficace de l'aide sociale.....	19
3.2.3 Garantir une politique transversale préventive.....	21
4. Conséquences financières	22
4.1 Frais des réfugié-e-s permis B + 5 ans et AP + 7 ans (variante).....	23
4.2 Simplification de la détermination des compétences en matière d'aide sociale.....	23
4.3 Système d'information électronique commun.....	24
4.4 Coordination du dispositif d'aide sociale.....	24
4.5 Synthèse des conséquences financières	25

5. Avant-projet de loi sur l'aide sociale	26
<i>Commentaires des articles</i>	26
6. Remarques complémentaires	54
6.1 Exclusion de la prime d'assurance maladie obligatoire	54
6.2 Répartition des charges entre les communes.....	55
7. Effets sur le développement durable	56
8. Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité.....	56
9. Référendum législatif et financier	56
10. Conclusion	56

1. Introduction

La nécessité d'une réforme complète de cette loi 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 de l'avant-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.

L'avant-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.

2. Contextes de la révision

2.1 Contexte social, politique et économique

Les législations sur l'aide sociale en vigueur au plan fédéral, dans le canton de Fribourg et dans tous les autres cantons, visent à remédier aux situations des personnes démunies ne parvenant pas à subvenir par elles-mêmes à leurs propres besoins car elles ne disposent pas du minimum vital. L'autonomie de ces personnes est compromise notamment par leur faible niveau de qualification, leur exclusion du marché du travail, des problèmes de santé ou encore d'autres difficultés qui affectent leur capacité d'agir sur le plan économique, social, psychologique ou médical.

2.1.1 Bénéficiaires de l'aide sociale

Dans le canton de Fribourg, en 2018, 7 115 personnes bénéficiaires d'une aide financière LASoc ont été recensées par l'Office fédéral de la statistique (OFS). Cela représente 4 022 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%, 2018 affichant un taux de 2.3%. Le canton de Fribourg a le plus faible taux d'aide sociale en Suisse romande, après le Valais¹. La proportion la plus élevée de bénéficiaires d'aide sociale au plan suisse se situe dans le canton de Neuchâtel, avec un taux de 7.2% en 2018, alors que Nidwald enregistre le plus faible taux de Suisse, soit 0.9%. La Suisse compte en 2018 au total 272 738 personnes à l'aide sociale (au sens strict), soit un taux de 3.2%.²

2.1.2 Aide sociale et pauvreté dans le canton de Fribourg

Depuis 2016, le canton de Fribourg dispose désormais 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 seuil de pauvreté est fixé à partir des normes de l'aide sociale selon la méthode de l'OFS. La mesure de la pauvreté est aussi déterminée par rapport à l'ensemble de la population en calculant la répartition des biens ou des ressources. Ce seuil relatif de calcul du risque de pauvreté correspond aux 60% du revenu disponible équivalent médian (2 376 francs par mois pour une personne seule pour le canton de Fribourg en 2011) et se réfère méthodologiquement à des standards internationaux.

Selon le calcul de ces deux seuils, il s'avère que le taux de pauvreté dans le canton s'élève en 2011 à 3%, soit 7 577 personnes, tandis que le taux de risque de pauvreté s'élève quant à lui à 10%, soit 25 518 personnes. Aucun canton n'échappe à cette réalité. Le Conseil fédéral a estimé dans un rapport publié en 2018⁴ que la pauvreté concerne en Suisse 615 000 personnes.

Le rapport du Conseil d'Etat permet pour la première fois de mieux cerner la relation entre la pauvreté et l'aide sociale. En effet, parmi les 7 577 personnes en situation de pauvreté, 2 020 ont pu accéder à l'aide sociale dans le courant de la même année. En revanche, 5 557 personnes en situation de pauvreté n'ont reçu aucun soutien de la part de l'aide sociale. Cela signifie que le volume de

¹ Le taux d'aide sociale (ASE) dans les cantons romands en 2018 : VS : 1,8% ; VD : 4,3% ; GE : 5,9% ; Neuchâtel : 7,2% ; JU : 3,3%. OFS, Statistique de l'aide sociale ASE 2018.

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 Résultats du Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté 2014-2018. Rapport du Conseil fédéral, sur le Programme national et donnant suite à la motion 14.3890 du 25 septembre 2014, Berne, le 18 avril 2018

bénéficiaires de l'aide sociale pourrait encore doubler. A noter que parmi ces personnes, 4 636 tirent, tout ou partie de leurs revenus d'autres prestations de transfert (ex. assurance-chômage, AVS-AI, PC).⁵ Force est de constater que 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 le canton sans aucun transfert social s'élève à 921.⁶ 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. Les conséquences peuvent être multiples : péjoration de la situation socio-sanitaire, surendettement, perte de logement, situation précaire des enfants, etc. Il n'existe pas de données comparables avec d'autres cantons pour mesurer ce phénomène, mais il semble que cette situation ne soit pas exceptionnelle. Les explications les plus souvent avancées sont la crainte de contracter une dette d'assistance, la peur de la stigmatisation, de perdre son permis de séjour, du refus de la naturalisation, ou, tout simplement, la méconnaissance des prestations ainsi que la difficulté pour remplir les formalités administratives.⁷ Ce phénomène comporte le risque que les personnes dans le besoin se tournent vers d'autres systèmes d'aides parallèles à l'aide sociale et engendrent une démultiplication des interventions dans l'action sociale.

A noter encore que les situations exposées au risque de pauvreté représentent la part de la population dont les conditions de vie sont proches de celles des personnes qui se trouvent 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 économique, pour que ces personnes basculent à l'aide sociale. Les répercussions socio-économiques de la crise sanitaire 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. Suite à cette crise, l'évolution économique risque de provoquer une forte augmentation des demandes à l'aide sociale à partir de 2021.

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, en raison notamment de la récente crise de la Covid-19, pourraient être nombreux à être contraints de solliciter l'aide sociale.

2.1.3 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).

⁵ 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).

⁶ 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.

⁷ Tabin, Jean-Pierre; Leresche Frédérique, Le non-recours aux prestations sociales, ce mystère, in REISO, <https://www.reiso.org/articles/themes/politiques/442-le-non-recours-aux-prestations-sociales-ce-mystere>, 2016 ; Conseil exécutif, Rapport social 2015, Lutte contre la pauvreté dans le canton de Berne, Berne, 2015, p. 60.

- > 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.

Il n'existe aucune information sur l'évolution des caractéristiques sociodémographiques des personnes à l'aide sociale au cours des 25 dernières années. En revanche, les conditions de vie actuelles des groupes les plus précaires sont bien documentées et reflètent la complexification des situations en rapport avec les transformations socioéconomiques que connaît notre société depuis le début des années 2000. Ces conditions de vie se caractérisent de la façon suivante⁸ :

- > **Santé** : 18.3% (2018) des bénéficiaires de l'aide sociale sont confrontés à d'importantes problématiques de santé, notamment les personnes disposant de certificats médicaux d'incapacité de travail dont la situation n'est pas reconnue par l'Assurance-invalidité, et qui sont exclues des prestations de sécurité sociale.⁹ Le « gradient social » constaté dans le domaine de la santé¹⁰ démontre que plus le statut socio-économique est bas, plus les indicateurs de santé sont négatifs. Les conditions de vie des bénéficiaires de l'aide sociale les exposent à un risque de difficultés de santé plus important.
- > **Emploi** : ce facteur joue normalement un rôle de rempart contre la pauvreté et la situation économique du canton au cours de la dernière décennie a été plutôt favorable sur ce plan. 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. La statistique OFS signale que 36.3% (2018)¹¹ des bénéficiaires d'aide sociale sont des demandeurs ou des demandeuses d'emploi. 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). La statistique OFS indique qu'en 2018, 25.2% des bénéficiaires de l'aide sociale sont des personnes actives occupées.¹² Enfin, les enfants représentent un troisième risque, en particulier pour les femmes. Etre 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

⁸ Direction de la santé et des affaires sociales, Rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg, 2016, Fribourg, p. 38-39.

⁹ OFS, Aide sociale économique ASE 2017. Fribourg 2018, p. 17.

¹⁰ Direction de la santé et des affaires sociales, Rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg, 2016, Fribourg, p. 56.

¹¹ OFS, Aide sociale économique ASE 2017. Fribourg 2018, p. 17.

¹² OFS, Aide sociale économique ASE 2017. Fribourg 2018, p. 17.

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 (93,4% dans le canton de Fribourg), les mères sont fortement touchées par les défis de la conciliation entre vie familiale et professionnelle.¹³

- > **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 2018, 58.3 % des bénéficiaires du canton de Fribourg n'ont aucune formation professionnelle. Ce taux s'élève même à 71 % des bénéficiaires de l'aide sociale de nationalité étrangère. Ce résultat s'explique notamment par la forte proportion de main d'œuvre faiblement qualifiée recrutée à l'étranger avant les années 1990 et qui aujourd'hui est particulièrement touchée par le recul de la demande en personnel peu formé.
- > **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. 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'urgence.¹⁴ Malgré l'évolution des dernières années, la principale difficulté dans le canton est dans le manque de logements avec des loyers à des prix abordables pour les ménages disposant d'un faible revenu.
- > **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.¹⁵ 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. Cette évolution représente de multiples défis pour l'aide sociale, notamment par rapport à la définition de diverses situations, telles que celle du concubinage (stable, mixte, avec/sans enfants) ou celle des jeunes sans formation, âgés entre 18 et 25 ans révolus, lorsqu'ils ne suivent aucune formation et dont l'entretien incombe en premier lieu aux parents.

2.1.4 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.

¹³ Direction de la santé et des affaires sociales, Rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg, 2016, Fribourg, p. 67-68.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

- > Parmi ces transformations, la **digitalisation** représente une opportunité dont notre pays peut bénéficier, mais qui comporte aussi des risques, notamment par les changements structurels qu'implique cette évolution. Un récent rapport du Conseil fédéral estime que quelque 11 % des emplois pourraient disparaître à un horizon de 20 à 30 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 travail.¹⁶ 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.

- > D'autres transformations découlent de l'**Accord sur la libre circulation des personnes** (ALCP), signé le 21 juin 1999 et entré en vigueur le 1er 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 1er juin 2009 et la libre circulation complète en faveur de leurs ressortissants et ressortissantes a été acquise depuis le 1er juin 2019. Au 1er 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 résidante. 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 sociale.¹⁷

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 1er 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 1er 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

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

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 1er 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.

Le 1er 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 1 791. Ce phénomène est très volatile et peut donner lieu à l'avenir à d'importantes variations. Il représente en outre 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 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). L'AIS, prévoit dès le 1er mai 2019 une hausse du forfait d'intégration, qui passe de 6 000 francs à 18 000 francs par décision positive ou décision d'admission provisoire. Cette hausse est liée à la réalisation d'objectifs fixés en matière de politique d'intégration. Les nouveaux moyens financiers permettent de renforcer le dispositif cantonal grâce à des impulsions en particulier aux moments-clés de l'intégration. L'AIS est une démarche commune 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 d'abord la protection, mais aussi la formation et l'insertion professionnelle. Cet objectif est poursuivi grâce à une mesure spécifique, intitulée « Envole-moi », qui a étendu le soutien à la formation et l'insertion professionnelle des jeunes jusqu'à 25 ans dans le domaine l'asile et des réfugié-e-s. Parallèlement, le nouveau dispositif mis en place par la Confédération, visant l'accélération des procédures, est entré en vigueur le 1^{er} mars 2019.

- > 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%.¹⁸ 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 1er 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 nouvelle ampleur et les personnes dans cette situation sont davantage exposées au risque de dépendre de l'aide sociale.
- > Enfin, une tendance à la **judiciarisation** des situations s'est progressivement développée depuis quelques années. Ce phénomène se manifeste dans tous les domaines de la société et n'est évidemment pas propre à l'aide sociale. Il se traduit par une augmentation significative des réclamations auprès des autorités d'aide sociale et des recours à l'arbitrage judiciaire par les bénéficiaires de l'aide sociale. Ces sollicitations croissantes dont la justice fait l'objet, traitent de problèmes-clefs de l'aide sociale, tels que la domiciliation, le dessaisissement, le logement, l'insertion ou la subsidiarité. Ce déplacement de plus en plus fréquent du traitement d'affaires du terrain de l'aide sociale vers l'arène judiciaire est emblématique d'une complexification des situations et d'un cadre légal qui nécessite aujourd'hui davantage de précision.

2.1.5 Conclusion

Conçue 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

¹⁸ Ludwig Gärtner, vice-directeur l'OFAS, Actes de la journée ARTIAS, Lausanne, 28 novembre 2013.

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 et les réformes successives des assurances sociales en limitent aussi 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 compétences¹⁹. 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 la plupart des 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

¹⁹ Loi fédérale du 24 juin 1977 sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin, LAS

à prendre des mesures pour atténuer les conséquences du chômage, prévenir l'exclusion sociale ou professionnelle et favoriser la réinsertion (article 55 Cst).

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 XIXe 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 couvrant plusieurs risques sociaux, 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 requérantes.²⁰ Cette nouvelle organisation veut favoriser une prise en compte de la situation des bénéficiaires de l'aide sociale et « destigmatiser » 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

²⁰ A l'exception des requérant-e-s d'asile qui relèvent de réglementations particulières.

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. 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 divorcialité, 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 privées délégataires dans la nouvelle loi, subventionnées pour remplir cette mission, et dont l'intervention est complémentaire de celle des services sociaux régionaux.

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 la personne dans le besoin et les membres de son 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'OFS.²¹ 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.

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, d'encouragement, de 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. 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.

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 du canton de Fribourg - état 2019	Communes (Francs)	Etat (Francs)
Dépenses d'aide matérielle, frais de fonctionnement LASoc		
Organisation de l'aide sociale :		
> Communes : leurs frais de fonctionnement comprennent les salaires et les frais d'exploitation.	17 062 013.00	
> Etat : les tâches assumées par le Service de l'action sociale nécessitent 5 EPT soit une charge estimée à 600 000 francs.		600 000.00

²¹ 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.

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	1 071 177.20	714 598.10
> Art. 7 LASoc : personnes domiciliées dans le canton, à charge des communes 60% et 40% pour l'Etat	25 301 884.95	16 879 234.16
> 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	999 424.01
> LAS : Fribourgeois domiciliés dans d'autres cantons, 100% à charge de l'Etat (*)	00.00	-31 935.00
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) à charge des communes 50% et 50% pour l'Etat (**)	1 149 441.20	1 397 558.80
Sous-total 1 :	44 584 516.35	20 508 880.07
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	19 638 043.10
- AP + 7 ans	0.00	3 548 017.19
- Personnes déboutées (RAD) et NEM	0.00	1 979 715.86
> Caritas Suisse : réfugié-e-s statutaires		
- Permis B -5 ans et AP -7 ans	0.00	16 349 873.64
- AP + 7 ans	0.00	1 607 710.36
- B +5 ans	0.00	5 162 152.60
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	-17 767 287.00
+ Personnes déboutées (RAD) et les NEM	0.00	-1 118 322.00
+ Réfugié-e-s B-5 et Réfugié-e-s AP-7 ans	0.00	-20 314 955.00
Sous-total 2 :		9 084 948.75
Dépenses totales	Communes 44 584 516.35	Etat 29 593 828.82

(*) Dès 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.

Cette augmentation résulte évidemment de celle du nombre de bénéficiaires 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 :

- > La proportion de personnes avec un revenu a diminué jusqu'à 35% au cours de cette période. La proportion de working poor est en effet passée de 31% en 2007 à 23% entre 2013 et 2015 pour se stabiliser à 25% depuis 2016.
- > Parallèlement, le nombre de chômeurs de longue durée et de personnes atteintes dans leur santé et dans l'impossibilité de travailler est en augmentation de 13%.
- > 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 7 années et plus est passée de 9.2 % en 2006 à 19.3 en 2017.
- > Près de la moitié des dépenses liées à la couverture des besoins de base est affectée au loyer. Entre 2007 et 2017, le prix médian du loyer par pièce est passé de 351 francs à 383 francs.
- > 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 avec une augmentation de la part des primes de caisses maladies à charge de l'aide sociale, mais qui a été compensée pour les communes par un montant correspondant à la réduction des primes.
- > Les transferts de charges des assurances sociales contribuent aussi à l'évolution des dépenses d'aide sociale, mais sont plus difficilement chiffrables. La modification de la LACI en 2011 avait permis d'observer ce phénomène qui, dans ce cas-là, était parfaitement traçable. Les coûts pour l'aide sociale avaient été évalués à l'époque à 3 mio de francs.

Les frais de fonctionnement des services sociaux régionaux sont passés entre 1999²² et 2017 de 5 783 674 francs à 15 506 145 francs, soit plus du double. Cette évolution s'explique en grande partie par l'adaptation de la dotation des services sociaux régionaux en raison de l'augmentation du nombre de

²² Information disponible depuis 1999.

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 73.4 EPT en 2017. La prise en charge moyenne de bénéficiaires par EPT est passée de 208 en 1999 à 134 en 2017.

2.2.5. Conclusion

En regard de la loi fédérale, l'organisation de l'aide sociale est une compétence cantonale. Cette organisation a évolué au cours des 25 dernières années avec une augmentation des dotations et des frais de fonctionnement consécutive à l'augmentation du nombre de bénéficiaires, de la complexification de ces situations et des charges liées à la couverture des besoins de base qu'elles entraînent. Ces frais sont assumés par les communes. 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 primordial d'ultime filet de la sécurité sociale. Plusieurs adaptations ont été apportées au cours des dernières années à cette loi afin de répondre à de nouveaux besoins, tels que l'insertion socioprofessionnelle ou la détection des abus. Néanmoins, notre société s'est énormément transformée et cette évolution confronte les services sociaux régionaux à des situations toujours plus complexes et nombreuses. Ces situations soulèvent aussi sur le terrain des difficultés pratiques d'application de la loi ainsi que des problèmes organisationnels qui motivent aujourd'hui une révision du cadre légal. La suite de ce chapitre expose d'abord les motifs de la révision avant de poser les objectifs de la nouvelle loi.

3.1 Motifs de la révision

La complexification des situations mobilise considérablement les services sociaux régionaux ainsi que les commissions sociales et représente un grand défi pour leur organisation. L'examen des requêtes d'aide sociale exige des recherches d'information toujours plus sophistiquées auprès d'un grand nombre de sources pour assurer le contrôle de la subsidiarité. Cette complexité nécessite aussi davantage de compétences spécialisées dans maints domaines, que ce soit du point de vue social, asséurologique, juridique, financier ou médical. Cette complexité se présente sous forme de problématiques multiples qui exigent plusieurs interventions conjointes et pour lesquelles une coordination est indispensable. Les services sociaux régionaux ont donc besoin de dotations suffisantes avec des professionnel-le-s à même d'assurer aussi bien l'aide personnelle, indispensable pour remédier à la précarité des situations, que l'aide matérielle pour répondre à leur situation de besoin. L'accélération des processus dans tous les domaines et l'enchaînement des problématiques les unes avec les autres provoquent une détérioration rapide des situations. Cette tendance nécessite au plan individuel de promptes interventions pour enrayer le développement de situations inextricables. Plus le temps s'écoule et plus il est difficile de remédier à ces situations. Cette évolution exige une anticipation des trajectoires de précarisation afin de prévenir en amont de l'aide sociale la dégradation des situations

Au plan organisationnel, les services sociaux régionaux gèrent cette complexification en appliquant et en adaptant leurs procédures qui doivent assurer un traitement systématique et équitable des situations. Ils doivent aussi disposer des infrastructures adéquates pour accueillir ces situations en toute sécurité et de manière à garantir la confidentialité. Ils sont tenus au plan administratif et financier de remplir les exigences légales pour assurer les répartitions prévues au plan intercommunal et cantonal. Ils sont

chargés de veiller au remboursement de l'aide sociale et de suivre le contentieux. Dans l'examen des requêtes et dans le suivi ultérieur des situations, ils mobilisent de nombreux interlocuteurs pour vérifier, contrôler, surveiller de nombreuses données, autant d'échanges qui multiplient les protocoles et nécessitent l'entretien de nombreuses collaborations.

Ces multiples tâches sont assurées actuellement par 24 services sociaux régionaux de tailles différentes (21 dès le 1.1.21), dont les infrastructures sont déterminées essentiellement par rapport au nombre de dossiers traités. Actuellement, 22 services sociaux régionaux sont responsables de moins de 500 dossiers et plus de la moitié d'entre eux (15) suivent moins de 200 dossiers. Seuls 2 services sociaux régionaux gèrent entre 1025 et 1235 dossiers. Les frais de fonctionnement du premier s'élèvent à 5 486 592 francs, tandis que ceux du second se montent à 1 764 400 francs. Le premier est doté de 34,7 EPT et le second de 12,7 EPT.

Malgré ces différences, les services sociaux régionaux doivent tous disposer des infrastructures indispensables, comme par exemple les systèmes comptables et de suivi informatique des dossiers. Ces équipements sont répliqués 24 fois avec toute la maintenance nécessaire ainsi que la coordination indispensable pour effectuer les répartitions financières prévues par la loi.

D'un autre côté, on constate que la durée pendant laquelle les personnes bénéficient de l'aide sociale tend à se prolonger depuis quelques années. Aujourd'hui, dans le canton Fribourg, 49% des situations qui sortent de l'aide sociale y sont entrées la même année. Il y a 10 ans cette proportion s'élevait encore à 66 %. Cette évolution a pour corollaire une augmentation du nombre de personnes durablement dépendantes de l'aide sociale. En 2010, la durée moyenne de l'aide sociale était de 23,1 mois avec une médiane à 9 mois. En 2018, la durée moyenne des personnes à l'aide sociale a doublé et est passée à 46 mois avec une médiane à 23 mois. Le nombre de personnes à l'aide sociale depuis plus de 7 ans est passé de 9,2% en 2006 à 17,9% en 2018. Ainsi, l'aide sociale accumule des situations durablement dépendantes de cette prestation et dont les coûts ne cessent d'augmenter. Ce défi pour les services sociaux régionaux fribourgeois est comparable ailleurs en Suisse où l'on observe la même tendance en rapport avec la complexification des situations.

Pour réduire les disparités et renforcer l'harmonisation des pratiques, le Service de l'action sociale développe des synergies en collaboration avec les services sociaux régionaux et d'autres services cantonaux. Depuis de nombreuses années, des informations sont systématiquement acheminées auprès des services sociaux régionaux, par différents canaux, afin de leur permettre de suivre l'évolution des pratiques, des mesures de sécurité sociale ou de prendre connaissance des nouvelles ressources mises à disposition. Un répertoire de jurisprudence en ligne a été constitué en collaboration avec le service social de la Ville de Fribourg et mis à disposition de l'ensemble des services sociaux régionaux. Depuis de nombreuses années, des journées thématiques réunissent les services sociaux régionaux, les commissions sociales et leurs partenaires. Depuis 2017, le Service de l'action sociale a mis sur pied une conférence des responsables des services sociaux régionaux afin de discuter des questions d'application. La collaboration avec les partenaires a été facilitée en proposant différents instruments, comme par exemple le dispositif de garantie de loyer qui simplifie la collaboration avec les régions immobilières. Toutes ces synergies demeurent cependant fragiles, car la loi ne prévoit aucune compétence de coordination. Fréquemment sollicité par les services sociaux régionaux pour des questions d'application, le Service de l'action sociale formule des recommandations et encourage ainsi une harmonisation des pratiques.

Cette coordination est essentielle pour mettre en place des stratégies concertées afin de prévenir et freiner le développement de problématiques dont l'impact sur l'aide sociale peut être lourd. Depuis de

nombreuses années, une collaboration interinstitutionnelle entre le chômage, l'assurance invalidité et l'aide sociale a été mise en place (CII – Medval). Une autre collaboration entre services sociaux régionaux et ORP a aussi été instaurée afin d'optimiser leurs efforts de réinsertion socioprofessionnelle (Pôle insertion plus – PLI). Une mesure de coaching a été spécialement introduite dans le dispositif d'aide aux jeunes en difficulté d'insertion dans la vie professionnelle afin de soutenir la formation des jeunes à l'aide sociale (Avenir 20-25). Ce dispositif est coordonné au sein d'une commission cantonale (la CJD) qui réunit quatre Directions et qui est chargée de veiller à ce qu'aucun jeune ne reste sans solution professionnelle. Des mesures de lutte contre le chômage de longue durée ont été mises en place en collaboration entre les Directions de l'économie et de l'emploi (DEE) et la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) afin de freiner l'afflux vers l'aide sociale de demandeurs et demandeuses d'emploi durablement écartés du marché du travail. La mise en place de toutes ces mesures n'a été possible que grâce à la collaboration et à la coordination entre les Directions de l'Etat avec les services sociaux régionaux.

Une amélioration de l'organisation de l'aide sociale et de l'harmonisation des pratiques peut aussi contribuer à une meilleure maîtrise des coûts. Ceux-ci sont en augmentation et évoluent en rapport avec la complexification des situations, comme ailleurs en Suisse. Les prestations accordées dans le canton de Fribourg restent cependant parmi les moins onéreuses de Suisse. Néanmoins, la maîtrise de l'évolution de ces coûts dépend aussi de l'organisation du dispositif qui les gère.

3.2 Objectifs de la nouvelle loi

Le dispositif législatif proposé s'inscrit dans le prolongement de la politique menée jusqu'ici en matière d'aide sociale tout en apportant les améliorations nécessaires au vu des motifs qui précèdent. Cette réforme s'articule sur trois axes.

3.2.1 Répartition des compétences et des charges financières

Selon la Constitution, l'aide sociale est une tâche qui doit être assumée à la fois par l'Etat et les communes. Ensemble, ils sont aussi chargés de prévenir les situations de précarité (art. 55 Cst). Les communes ont l'avantage de trouver les formes d'organisation adaptées aux conditions locales pour mettre sur pied ce dispositif. L'Etat assure l'articulation et la coordination de ce dispositif avec les autres mesures définies au plan cantonal et fédéral, qui ont un rôle complémentaire dans la poursuite des objectifs de l'aide sociale, que ce soit sur le plan social, de l'éducation, de la formation, de la santé, de l'emploi, voire même de la culture.

Ainsi, la répartition des compétences définie au huitième chapitre de l'avant-projet s'inscrit dans la continuité. Les communes restent responsables de la mise en place des services sociaux régionaux et désignent les commissions sociales en tant qu'autorités d'aide sociale. Les services sociaux régionaux instruisent les requêtes, suivent les situations et peuvent désormais assumer par délégation certaines tâches de l'autorité d'aide sociale, telles que par exemple la conclusion des contrats d'insertion sociale ou la représentation devant des autorités judiciaires, si la délégation a été accordée par la commission 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 adopte les directives d'application. Le Service de l'action sociale assure la coordination du dispositif, sa mise en œuvre et la surveillance de l'application des normes.

Afin de renforcer l'articulation du dispositif et l'harmonisation des pratiques, la collaboration entre l'Etat et les communes est soutenue par la mise sur pied de deux conférences réunissant, l'une, les autorités d'aide sociale et, l'autre, les responsables des services sociaux régionaux.

Au plan financier, les frais de fonctionnement des services sociaux régionaux sont répartis entre les communes qui les ont mis sur pied. Les frais pour la couverture des besoins de base et pour les mesures d'insertion sociale sont pris en charge à raison de 40% par l'Etat et 60% par les communes. Restent les frais pour la formation du personnel des services sociaux régionaux, l'évaluation du dispositif, les organisations privées délégataires, sauf celles qui relèvent du domaine de l'asile et des réfugié-e-s, et les frais des mesures de prévention sociale déterminées conjointement par l'Etat et les communes, qui sont répartis à parts égales entre l'Etat et les communes.

L'avant-projet comporte deux variantes, l'une concerne le financement de certaines situations relevant du domaine de l'asile et, l'autre, porte sur l'obligation de remboursement.

3.2.2 Assurer une organisation efficace de l'aide sociale

> Périmètres du dispositif

Pour renforcer l'efficacité du dispositif cantonal, il est proposé d'ajuster les périmètres du dispositif en réduisant le nombre de services sociaux régionaux. La concertation entre les acteurs de l'aide sociale, leur rapidité et leur capacité d'adaptation sont considérablement améliorées. Le modèle retenu mise sur un service social régional et une commission sociale par district, voire plusieurs districts pour former une région d'aide sociale, qui devient le périmètre de référence pour l'organisation de l'aide sociale. D'autres organisations telles que celles des Justices de paix se sont aussi calquées sur ce périmètre. Cette solution comporte plusieurs avantages. 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 gestion des tâches administratives et consolide 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.

Dans cette organisation, la définition des rôles de toutes les instances concernées est aussi améliorée. En déterminant précisément les tâches et les responsabilités de tous les services et toutes les autorités concernées, la coordination sera 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.

> Dispositions d'application

Pour améliorer l'efficacité de l'aide sociale, les dispositions d'application sont clarifiées, notamment par une meilleure délimitation des prestations. La partie de l'avant-projet de loi dédiée à l'aide sociale définit précisément la prévention, l'aide personnelle et la couverture des besoins de base. Elle explicite les modalités de calcul de la couverture des besoins de base. Elle règle les conditions d'octroi, en précisant notamment 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. Elle rappelle les obligations des bénéficiaires de l'aide sociale. Elle énumère les critères du refus de

l'aide ou de la réduction, de la suspension ou de la 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. L'avant-projet renvoie à l'ordonnance d'application pour les dispositions de détails indispensables à la mise en œuvre de la base légale.

La définition du cadre d'application est aussi améliorée 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. 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). Pour le reste, la procédure peut désormais se référer au code de procédure et de juridiction administrative qui s'applique aussi dans ce cadre.

> *Remboursement de la couverture des besoins de base*

Le principe du remboursement est fixé dans la loi fédérale, la LAS, qui accorde aux cantons la compétence d'en déterminer les modalités. L'obligation de remboursement s'applique aux situations suivantes :

- dans les cas où 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, mais également sans faute de sa part, par exemple lors d'un versement erroné de prestations ;
- lors de la vente d'un bien immobilier ou mobilier d'une certaine valeur lorsque l'aide a été versée à un propriétaire, notamment grâce à l'inscription d'une hypothèque volontaire ;
- en cas d'entrée en possession d'une fortune importante, par exemple suite à un héritage ou un gain de loterie.

Ces situations sont celles qui permettent très nettement d'obtenir les montants de remboursement d'aide sociale les plus importants dans le cadre de la loi actuelle.

- A ces situations s'ajoutent les remboursements après la période d'aide, 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 appliquée pour calculer le montant mensuel d'un remboursement dans ce cas consiste à établir un budget tenant compte des dépenses suivantes : deux fois le forfait pour l'entretien, frais effectifs de logement, frais médicaux de base, autres dépenses obligatoires telles que impôts, assurances ou contributions d'entretien, les frais de santé, les intérêts et amortissement des dettes ainsi que d'autres frais justifiés à hauteur des dépenses effectives. Ce budget élargi 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'avant-projet de loi prévoit le remboursement des prestations versées dans toutes les situations.

L'aide sociale est la plus ancienne prestation de protection sociale. L'obligation de remboursement se fonde notamment sur le mode de financement de cette prestation, par le biais des impôts. Dans le système de protection sociale, l'aide sociale est l'ultime filet de sécurité. Cette prestation, contrairement aux assurances sociales, est liée aux besoins des personnes et est accordée subsidiairement sous condition de ressources. En échange, la collectivité exige le remboursement de l'aide.

L'obligation de remboursement se fonde aussi sur le principe de responsabilité. Cette obligation rappelle l'exigence pour chacun et chacune de tout mettre en œuvre pour subvenir à ses besoins par ses propres moyens. Le principe de remboursement est une incitation à ne recourir à l'aide sociale qu'en dernière extrémité.

> *Système d'échange d'informations*

L'avant-projet de loi pose les bases d'un système de gestion électronique des données, indispensable pour le fonctionnement d'un dispositif social moderne. Ce système doit assurer deux fonctions. La première vise à assurer la circulation de l'information entre les services sociaux régionaux 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 au plan cantonal à exercer le pilotage et la surveillance du dispositif. Au plan régional, ces données permettent aux services sociaux régionaux d'assurer le suivi des situations. Lors d'un transfert de dossier, le système de gestion électronique des données évite au nouveau service social régional 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 services sociaux régionaux. Demain, la circulation de l'information permettra la concrétisation d'une gestion régionale du dispositif assumée par plusieurs autorités, mais réunies autour d'une seule aide sociale.

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, 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 *Garantir une politique transversale préventive*

La garantie du bien-être de la population, telle que le prévoit notre Constitution (article 130 Cst.), implique une anticipation et une prévention des risques sociaux. 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 concrétise la mise en place d'une politique sociale préventive destinée à agir en amont de l'aide sociale afin d'enrayer les processus de précarisation.

> *Formation professionnelle*

L'avant-projet de loi soutient la formation professionnelle et l'autonomisation des personnes, en particulier des jeunes. 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.

Comme l'a relevé récemment la CSIAS au niveau national, pour les bénéficiaires de l'aide sociale, le potentiel de la formation 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 l'état de santé, ce qui facilite l'intégration sociale et l'insertion professionnelle sur le long terme.

L'avant-projet de loi propose un changement de paradigme 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.

Les bénéficiaires de l'aide sociale engagés dans une mesure d'insertion sociale (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. 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.

> *Plan d'action périodique*

La politique transversale préventive se fonde sur les expériences accumulées au cours des dernières années et des instruments déjà partiellement constitués. Elle vise la mise en place de stratégies concertées et coordonnées au plan cantonal, développées en rapport avec l'évolution des problématiques sociales.

Concrètement, cette politique s'appuie sur le rapport sur la situation sociale et la pauvreté, dont une nouvelle édition est prévue 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, l'avant-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 pourrait 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.

4. Conséquences financières

Au plan financier, l'avant-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 (article 77 al. 1). Le statu quo subsiste également en ce qui concerne la répartition des frais de fonctionnement pour les services sociaux régionaux qui sont assumés à 100% par les communes (article 80 al. 3). Il en est de même pour les frais des services sociaux spécialisés (article 40) qui sont repartis à raison de 50% pour les communes et 50% pour l'Etat (article 77 al. 3).

Les modifications sur le plan financier se concentrent sur quatre aménagements prévus par l'avant-projet de loi dont deux sous forme de variante. Les conséquences financières de l'avant-projet de loi sont ensuite résumées sous forme de tableaux.

4.1 Frais des réfugié-e-s permis B + 5 ans et AP + 7 ans (variante)

L'avant-projet de loi propose de modifier la répartition entre l'Etat et les communes pour la prise en charge des réfugié-e-s permis B + 5 et admis provisoire + 7 ans (AP + 7). Cette question fait l'objet d'une variante soumise à l'article 36 al. 2. Jusqu'en 2014, les charges d'aide sociale pour ces situations ont été réparties entre l'Etat et les communes. Suite à la modification réalisée en 2014 dans la loi fédérale, à l'article 59 alinéa 2 LASi, il est exigé, pour obtenir le permis C, que les réfugié-e-s aient séjourné en Suisse au moins 10 ans à compter de l'octroi du permis B et qu'ils soient autonomes financièrement. Or, cette modification implique que les réfugié-e-s B + 5 sont intégralement à charge de l'Etat puisque la Confédération ne rembourse plus les frais pour ces derniers. En plus, une catégorie analogue de réfugiés est venue se greffer sur celle-ci, les réfugiés admis provisoire depuis plus de 7 ans (AP + 7). Le rétablissement de la situation initiale exigeant une modification de la loi cantonale, il a été prévu de la prendre en compte lors de cette réforme. La proposition de l'avant-projet de loi vise à rétablir le régime qui était en vigueur jusqu'en 2014. La variante propose, au contraire, de conserver la situation postérieure à 2014 qui implique que l'Etat continue à assumer seul la prise en charge des réfugié-e-s permis B + 5 et AP + 7 ans.

Au plan financier, selon les dépenses effectuées en 2019, les frais pour les réfugié-e-s permis B + 5 et AP + 7 ans s'élèvent à 6 769 862 francs. Dans l'avant-projet de loi, ces frais sont répartis comme pour toute autre personne dans le canton qui se trouve dans une situation de besoin à raison de 40% pour l'Etat et de 60% pour les communes. Toutefois, considérant le fait que ces situations sont inégalement réparties dans le canton, la part des communes, soit 4 061 917 francs, fait l'objet d'une répartition selon un pot cantonal (article 80 al. 2). Le solde à charge de l'Etat s'élève à 2 707 945 francs.

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

L'un des aménagements de l'avant-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 Service de l'action sociale 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 2019 à 999 424 francs et sont au même niveau depuis plusieurs années. 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, mais qui n'engendre pour lui 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 (article 77, répartition 40% Etat et 60% communes). Il en résulte une charge supplémentaire pour les communes qui est estimée, selon les résultats de l'exercice 2019, à 599 654 francs par année. La part assumée par l'Etat s'élève à 399 769 francs.

4.3 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 à 7 SSR 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 l'avant-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'ajoute à ces frais des dépenses annuelles de maintenance et de développement du système qui sont estimées à 300 000 francs par année.

L'avant-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 (article 77 al. 3 let e et f).

4.4 Coordination du dispositif d'aide sociale

L'avant-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 (cf. article 39). 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, l'avant-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.

4.5 Synthèse des conséquences financières

> Modifications dans les dépenses pour les prestations d'aide sociale

L'avant-projet propose une modification de la répartition des charges entre l'Etat et les communes pour les prestations figurant aux articles 36 al. 2 let. b) et 43, mais qui n'entraînent aucun coût supplémentaire pour le dispositif. Si la variante est adoptée, ces coûts restent entièrement à charge de l'Etat.

Avant-projet LASoc, art.	Prestations d'aide sociale (Modifications de la répartition des dépenses annuelles, référence 2019)	Coûts	Répartition proposée	
			Etat	Communes
36 al. 2 let. b et 79	Prise en charge des frais des réfugié-e-s (B +5, AP +7) : selon la répartition antérieure à 2014 (soit 40% Etat, 60% communes au lieu de 100% Etat)	6 769 862	2 707 945	4 061 917
43	Compétence à raison du lieu, simplification : abandon de la distinction entre art. 7 et art. 8 LASoc 1991 (soit 40% Etat, 60% communes au lieu de 100 % Etat)	999 424	399 769	599 654
Total		7 769 286	3 107 714	4 661 571

> Adaptation des instruments du dispositif d'aide sociale

Les instruments du dispositif d'aide sociale proposés aux articles 52 et 53 dans l'avant-projet engendrent de nouveaux coûts dont la répartition est prévue conformément au tableau ci-dessous.

Avant-projet LASoc, art.	Instruments du dispositif d'aide sociale	Coûts	Répartition proposée	
			Etat	Communes
52 et 80	Médecin conseil	Coût annuel : 50 000		50 000
53 et 77 al.3 let. e et f	Système d'information électronique commun : maintenance	Coût annuel : 300 000	150 000	150 000
53 et 77 al. 3 let. e et f	Système d'information électronique : mise en place (yc. analyse, gestion de projet, installation et transfert des données)	Coût d'investissement unique : 3 000 000	1 500 000	1 500 000

> Renforcement de la coordination du dispositif d'aide sociale

L'avant-projet propose à l'article 39 un renforcement de la coordination du dispositif assuré par une adaptation de la dotation du Service de l'action sociale.

Avant-projet LASoc, art.	Explications	Coûts	Répartition proposée	
			Etat	Communes
39 let. a et h	Coordination LASoc et suivi du plan d'action (en remplacement d'un montant forfaitaire)	1 EPT	120 000	0

39 let. b	Surveillance de l'application LASoc	1 EPT	120 000	0
Total			240 000	

> *Réduction des frais de fonctionnement des service sociaux régionaux*

L'avant-projet de loi a encore d'autres 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 2019, les frais de fonctionnement se sont élevés à 17 062 013 de francs, dont 14 570 939 de francs pour les salaires et 2 491 074 de francs pour les frais d'exploitation.

5. Avant-projet de loi sur l'aide sociale

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. Ces objectifs sont poursuivis par différents moyens : rechercher les causes de la pauvreté, apporter l'aide nécessaire aux personnes en difficultés sociales ou matérielles, favoriser l'intégration, organiser et coordonner le dispositif chargé de délivrer l'aide sociale et développer une politique cohérente et préventive.

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 professionnelles pour l'évaluation des situations de besoin, l'octroi des aides et le suivi des bénéficiaires.

Art. 3 Bénéficiaires de l'aide sociale

Cette disposition définit les bénéficiaires de l'aide sociale conformément à l'article 12 de la Constitution fédérale. 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 par exemple 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.

Art. 4 Définitions

Le premier alinéa énumère les différents moyens dont dispose l'aide sociale. Elle s'appuie notamment sur la couverture des besoins de base qui correspond à l'aide financière visant à assurer, dans le système de protection sociale, la prise en charge des besoins essentiels pour préserver le minimum social. Cet alinéa rappelle que l'application de l'aide sociale repose sur la notion de besoin.

En outre, 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 diverses notions (cf. alinéas 2 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.

2. Prévention et lutte contre la pauvreté

Art. 5 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 services sociaux régionaux, à travers notamment l'information et le conseil, 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 services sociaux régionaux 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 la mise en place de projets adaptés à cette évolution 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.

L'action sociale, terme mentionné à l'alinéa 2, désigne le dispositif institutionnel auquel appartient l'aide sociale et qui comprend l'ensemble des organisations et des prestations qu'elles délivrent qui participent à la résolution des problèmes sociaux et au développement du bien-être social. Figurent notamment parmi ces organisations toutes celles qui sont désignées dans le cadre de l'avant-projet de loi pour remplir un mandat au sens de l'article 40, ainsi que toutes les autres organisations contribuant à la mise en œuvre de la politique sociale cantonale.

Art. 6 Information

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 services sociaux régionaux ou les services délégataires qui, à titre préventif, sont également chargés de procurer une aide personnelle.

Cet article confère aussi à la Direction 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 d'action 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. 7 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 cet avant-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. A noter que la partie qualitative de ce rapport comprend la mise sur pied de groupes de discussion avec les bénéficiaires de l'aide sociale ainsi que les organes d'exécution de l'avant-projet de loi 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. 8 Rapport sur la situation sociale et la pauvreté – Traitement des données à caractère personnel

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.

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.

3. Aide personnelle

Art. 10 Objectifs

L'aide personnelle fait partie intégrante du droit à l'aide dans les situations de détresse garanti par l'article 12 de la Constitution fédérale qui assure « le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine ». L'aide personnelle est une prestation indissociable d'une aide sociale efficace.

Art. 11 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'agir, 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.

L'aide personnelle est octroyée par du personnel qualifié apte à mettre en œuvre les méthodologies du travail social individuelles et collectives, telles qu'enseignées dans les Hautes Ecoles.

Art. 12 Conditions d'octroi

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. 13 Objectifs

La couverture des besoins de base permet une existence modeste en préservant une participation à la vie en société (minimum vital social). La couverture des besoins de base 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 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 services sociaux régionaux, 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 14 al. 2) qui se réfèrent aux recommandations de la CSIAS (cf. article 37 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 32 et 33 (sanction, refus, suppression partielle ou totale) de l'avant-projet de loi. En outre, la législation fédérale fixe les situations dans lesquelles des personnes n'ont pas ou plus accès, ou que partiellement, à la couverture des besoins de base. 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. 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, que cette prestation est réduite ou même supprimée, le minimum vital est néanmoins assuré par une aide dans les situations de détresse, définie à l'article 22 de l'avant-projet de loi, conformément au principe de l'aide d'urgence fixé à l'article 12 de la Constitution fédérale.

Art. 14 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 71 et 72). La lettre d, intègre également dans les besoins reconnus les *frais de placement d'un mineur* ordonné par l'autorité de protection. Ils font obligatoirement partie des besoins de base de l'enfant, de 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.

Art. 15 Conditions d'octroi

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 débiteur, 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 l'indépendant-e 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. 16 Calcul des prestations

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.

Art. 17 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 2. 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 des concubin-e-s stables énoncée à l'alinéa 3 découle des recommandations de la CSIAS (CSIAS 12/14 F.5-1) 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.

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. 18 Modalités d'octroi

L'aide en nature est réservée en principe à l'aide dans les situations de détresse conformément au principe d'aide d'urgence (cf. alinéa 1 let. a). La garantie prévue à l'alinéa 1 let. b s'applique notamment à la prise en charge du loyer et peut servir à soutenir l'accès au logement. Lorsque la couverture des besoins de base est accordée dans le cadre d'un contrat d'insertion socioprofessionnelle, une mesure d'insertion socioprofessionnelle (MIS) est exigée en contrepartie (cf. alinéa 1 let. c).

Le deuxième alinéa permet au service social régional 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 différemment.

Art. 19 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 70 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 71).

Art. 20 Garanties conventionnelles

Alors que la subrogation, selon l'article 70, garantit à l'autorité d'aide sociale le remboursement des avances d'aide sociale faites sur les prestations d'assurance ou de tiers (article 19, 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 19, al. 1 let. b).

Le délai accordé par l'autorité d'aide sociale, prévu à l'alinéa 2, 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. 21 Aide d'appoint

Dans le but d'écarter une situation de détresse imminente ou temporaire, des prestations uniques peuvent être accordées, à titre préventif, même si le minimum vital social peut être couvert par les ressources de la personne.

Cette aide est accordée ponctuellement dans des situations exceptionnelles à des personnes domiciliées dans le canton qui ne sont pas dans le besoin, 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 mesures d'insertion socioprofessionnelle dans des situations où l'aide gagne à être accordée sous la forme d'un renforcement des compétences de la personne.

Art. 22 Aide en situation de détresse

Conformément à l'article 12 de la Constitution fédérale et à l'article 36 de la Constitution cantonale, la loi garantit le minimum vital par une aide en situation de détresse. Ces dispositions assurent 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. Le droit constitutionnel garantit le minimum vital, c'est-à-dire les moyens indispensables à la survie. Le principe de subsidiarité s'applique, de sorte que celui qui, objectivement, serait en mesure de se procurer les ressources indispensables à sa survie par ses propres moyens - en particulier en acceptant un travail convenable ou en participant à un programme d'occupation - ne remplit pas les conditions du droit (ATF 134 I 65 considérant 3.1, 130 I 71 considérant 4.1).

Pour déterminer les prestations accordées, chaque situation nécessite une évaluation des besoins de base. Lorsque la situation ne justifie pas la prise en compte de certains besoins parmi ceux répertoriés à l'article 14, la couverture des besoins de base est adaptée en conséquence. Ainsi, par exemple, pour une personne qui perd son logement, aucun montant n'est pris compte pour le loyer et le forfait d'entretien est aussi adapté puisque des charges liées notamment à la consommation d'énergie ou à l'entretien courant du ménage ne se justifient pas. De même, pour une personne d'origine suisse ou étrangère qui séjourne dans le canton et se trouve en situation de détresse, seule une prise en charge minimale des besoins de base est prise en considération, conformément aux dispositions de cet article. Toutefois, si cette personne est, par exemple accompagnée d'un enfant, l'évaluation des besoins de base sera adaptée en conséquence. En définitive, chaque situation est examinée en respectant les principes de besoin et d'individualisation.

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 dans les situations de détresse, par définition, a en principe un caractère transitoire. L'article 12 Cst. ne 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 14 al. 2, la nature de l'aide et les montants minimaux accordés pour l'aide dans les situations de détresse.

5. *Mesure d'insertion socioprofessionnelle*

Art. 23 Objectifs

L'objectif des mesures d'insertion socioprofessionnelle (MIS) est de renforcer les compétences de la personne, sa capacité d'agir et de développer des liens sociaux lui permettant de trouver une forme valorisante de participation à la société et de parvenir à une (ré-)insertion socioprofessionnelle.

Les MIS sont apparues dans les dispositifs d'aide sociale à la fin des années 1990, et le canton de Fribourg a été précurseur en Suisse romande. Cette évolution correspond au mouvement d'activation des politiques sociales qui a débuté en Suisse avec la création des ORP en 1996. Depuis lors, le succès de ces mesures n'a cessé de croître. Dans le cadre de l'aide sociale, les MIS constituent un moyen propre dont disposent les SSR pour soutenir la réinsertion des bénéficiaires de l'aide sociale. Ce levier est désormais incontournable pour ne pas river l'aide sociale à une simple forme d'indemnisation de la pauvreté.

Art. 24 Contenu

Les MIS sont des prestations de conseil et de formation ou des activités de participation sociale prévues par la LASoc. Elles ont pour but de promouvoir l'autonomie et l'insertion socioprofessionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale.

Le Service de l'action sociale vérifie la pertinence des mesures d'insertion socioprofessionnelle inscrites dans le catalogue, évalue les éventuels manques et s'assure qu'ils soient comblés. Il vérifie régulièrement avec les services sociaux régionaux la qualité des mesures d'insertion socioprofessionnelle, propose des ajustements le cas échéant et supprime les mesures qui ne correspondent pas aux exigences. Le Service de l'action sociale 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. Ces précautions ne visent pas à empiéter sur la marge de manœuvre des SSR et des commissions sociales, mais à garantir un dispositif d'insertion efficace et économique.

Le SASoc communique le catalogue de mesures d'insertion socioprofessionnelle aux services sociaux régionaux, aux commissions sociales, aux organisateurs de mesures et aux milieux intéressés.

Art. 25 Conditions

Le choix de la mesure d'insertion socioprofessionnelle 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 de l'avant-projet de loi.

La durée d'une mesure d'insertion socioprofessionnelle 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 n'est possible que si des éléments concrets attestent de sa pertinence.

Art. 26 Contrat d'insertion socioprofessionnelle

L'aide sociale assure un soutien financier et favorise l'autonomie et l'insertion socioprofessionnelle afin de permettre aux personnes concernées de surmonter la situation de besoin. Le contrat d'insertion est un moyen d'atteindre cet objectif. Il a pour but d'encadrer et de structurer la réalisation d'un projet d'insertion socioprofessionnelle. Ce projet s'appuie sur une mesure d'insertion socioprofessionnelle définie comme contre-prestation. Le ou la 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 par rapport à l'aide sociale. En échange, les participant-e-s aux MIS, 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 mesures d'insertion sociale, conformément à la stratégie recommandée par la CSIAS, la couverture des besoins de base accordée durant la réalisation de cette mesure est majorée d'un montant incitatif.

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 service social régional tient compte notamment de la situation personnelle et familiale de la personne concernée, de sa formation professionnelle, de son âge et de son état de santé. Une évaluation est réalisée afin de déterminer l'adéquation de la mesure d'insertion socioprofessionnelle par rapport à la situation de la personne.

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 mesure d'insertion socioprofessionnelle 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. L'adhésion du ou de la bénéficiaire à la MIS augmente ses chances de succès.

6. Soutien à la formation

Art. 27 Objectifs

Cette disposition concrétise la stratégie retenue dans l'avant-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 de l'avant-projet de loi dans tous les cas où cette solution apporte objectivement une réponse durable à ces situations 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. 28 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'ordonnance fixe les modalités de mise en œuvre.

L'adhésion du bénéficiaire au projet de formation est nécessaire pour en assurer la réussite. L'engagement du service social régional 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. 29 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 n'est envisagée qu'après avoir épuisé toutes les autres pistes pour accéder au marché du travail et à une indépendance financière (offres d'emploi, stage, PI+, MIS, etc.). Elle n'est pas envisageable pour ceux et celles qui disposent 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 permettant de 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 revanche, durant la formation la couverture des besoins de base n'est majorée d'aucun montant incitatif.

7. Obligations, sanctions, refus et suppression

Art. 30 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. Il en va de même pour l'obligation de résider en permanence dans le canton, prévue à la lettre j. L'obligation de résidence permanente ne concerne pas les personnes en formation qui doivent séjourner hors canton à cette fin. 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. 31 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 aide immédiate peut être accordée au sens de l'article 43 al. 3. Puis, selon les circonstances, les informations sont complétées pour confirmer la situation de besoin ou, le cas échéant, cesser l'octroi de la couverture des besoins de base.

Etant donné que l'article 75 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 aux personnes requérant ou bénéficiant une aide sociale une procuration (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. 32 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 32 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 30 al. 1 let. e) 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).

La sanction consiste en la réduction du forfait d'entretien fixé à l'article 14 al. 1 let. a. Elle doit être prononcée sous forme d'une décision formelle et motivée en indiquant les voies de recours. Les conditions, au sens de l'alinéa 3 que la personne bénéficiaire doit remplir pour un allègement ou une suppression de la sanction s'entendent au sens large et incluent les charges.

Art. 33 Refus, suppression partielle ou totale de la couverture des besoins de base

Une distinction doit être opérée entre la non-entrée en matière pour une requête d'aide sociale et le rejet d'une requête.

Le droit à l'aide sociale présuppose une situation de besoin. La personne demandant de l'aide doit être domiciliée ou en séjour dans le canton (cf. article 3 Bénéficiaire de l'aide sociale). Elle 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.

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, ou la fortune dépasse les montants prévus dans les concepts et normes de la CSIAS), la requête doit être rejetée. Les décisions doivent être communiquées sous forme écrite.

La notion d'emploi convenable mentionnée à l'alinéa 2 lettre b est définie à l'article 30 let. e.

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 mesure d'insertion socioprofessionnelle ne peut pas déboucher sur la suppression de la couverture des besoins de base, mais peut donner lieu à une sanction. Par contre, une mesure d'insertion dont la rémunération est soumise à cotisation, peut entraîner la suppression, du moins partielle, de la couverture des besoins de base si cette mesure permet à la personne de subvenir à ses besoins.

La limite de la réduction de la couverture des besoins de base est fixée par l'article 12 de la Constitution fédérale qui garantit le minimum vital, c'est-à-dire les ressources matérielles indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. N'assurant que les moyens indispensables pour la survie, ce droit fondamental ne peut être restreint (ATF 130 I 71).

L'alinéa 2 fixe la limite de la prise en compte du dessaisissement à 10 années par analogie avec la loi sur les prestations complémentaires (article 11a al. 3 LPC).

8. Organisation et compétences

Art. 34 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. 35 Organisation territoriale

Le premier alinéa concrétise l'un des changements organisationnels majeurs proposés par la révision. Le périmètre de l'avant-projet de loi s'étend à sept services sociaux régionaux au lieu de 24, soit un par district. 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 de communes, d'organiser l'aide sociale. Elles peuvent prévoir des antennes, mais il ne peut y avoir qu'un seul service social régional et qu'une seule commission sociale par région. Les mandats confiés aux organisations privées s déléguaires prévues à l'article 38 sont définis au plan cantonal, ce qui garantit une meilleure efficacité dans la mise en œuvre de ces tâches.

1. Etat

Art. 36 Tâches

L'avant-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.²³ Ensuite, les conclusions de ce rapport débouchent sur un plan d'action (cf. article 9).

²³ cf. Grand Conseil, Postulat P2072.10 Burgener/Fasel, Prise en considération, 11.11.2010.

Il appartient également à l'Etat de définir et d'assurer une politique d'intégration en rapport avec les missions confiées par la Confédération au canton dans le domaine de l'asile. Cette tâche est menée par l'Etat pour les requérant-e-s d'asile en collaboration avec les autorités fédérales. Il en est de même pour les réfugié-e-s, mais pour une période limitée, c'est-à-dire durant les années au cours desquelles le programme d'intégration de ces personnes est réalisé et contrôlé. Au-delà, ces personnes vont résider durablement en Suisse et accèdent de ce fait au régime ordinaire d'aide, pour autant qu'elles en aient besoin.

L'alinéa 2 let. b, porte sur les tâches de prise en charge des réfugié-e-s. L'Etat assume seul ces tâches d'aide sociale pour les réfugié-e-s aussi longtemps que la Confédération a une obligation de prise en charge des frais pour ces derniers. Au-delà de cette limite, les services sociaux régionaux assurent le suivi de ces situations au même titre que toute autre personne dans le canton qui se trouve dans le besoin, conformément à l'article 43. Dans ce cas, ces situations sont prises en charge à raison de 40% par l'Etat et 60% par les communes. La proposition de l'avant-projet de loi vise à rétablir le régime qui était en vigueur jusqu'en 2014. La variante propose, au contraire, de conserver le statu quo qui implique que l'Etat continue à assumer seul la prise en charge des réfugié-e-s permis B + 5 et AP + 7 ans

Art. 37 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 78 et suivants LEMT.

Art. 38 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. 39 Service

Le Service de l'action sociale 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 :

- > est chargé d'assurer la cohérence du dispositif et peut intervenir à des degrés variables pour en préserver le bon fonctionnement selon les dispositions prévues aux alinéas a) à d). 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 e) 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, en rédigeant le rapport sur la situation sociale ou la pauvreté ou en élaborant et mettant en œuvre le plan d'action décidé par le Conseil d'Etat ;
- > 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 services sociaux régionaux 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 ;
- > veille à la mise en place d'un système d'information électronique commun afin que le dispositif soit capable de gérer efficacement le volume considérable d'informations selon l'alinéa m) , et de

faire circuler l'information pour que les SSR soient informés en retour sur l'état des dettes d'assistance, des remboursements et des indus, et que les transferts de dossiers soient aussi facilités.

Art. 40 Mandats

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 services spécialisés. 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 services sociaux régionaux.

2. Communes

Art. 41 Tâches

L'avant-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 service social régional.

Art. 42 Association de communes

Pour s'organiser en vue de l'accomplissement de leurs tâches, les communes se regroupent en association de communes au sens de la loi sur les communes (LCo). Cette solution a l'avantage de pouvoir se greffer le cas échéant sur d'autres associations existantes.

Art. 43 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. L'avant-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 service social régional 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 (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 alinéa 2 de la LAS. L'article 4 al. 3 de l'avant-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 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 35 al. 1), le conflit est tranché 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, l'autorité qui peut raisonnablement être considérée comme compétente doit si nécessaire accorder une aide provisoire, conformément à l'article 57 al. 3 de l'avant-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 code de procédure et de juridiction administrative (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. 44 Commission sociale – Composition

L'association des communes choisit les membres de la commission sociale. L'association de communes 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. 45 Commission sociale – Attributions

Les tâches des commissions sociales sont répertoriées en fonction des buts de l'avant-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.

La possibilité de la commission sociale de déléguer une partie de ses tâches au service social régional 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 service social régional. Chaque autorité d'aide sociale établira le cas échéant les règles de délégation.

Art. 46 Service social régional – Composition

L'organisation des services sociaux régionaux doit leur permettre de relever les défis des transformations socioéconomiques et leurs conséquences sur les populations les plus vulnérables. La dotation des services sociaux régionaux est définie en relation avec l'adaptation de leur périmètre et la manière de garantir la qualité des prestations. Les services sociaux régionaux 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. 47 Service social régional – Attributions

L'énumération des tâches accomplies par les services sociaux régionaux 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 service social régional assume par délégation le rôle d'autorité d'aide sociale. La commission sociale peut choisir de confier certaines de ses compétences directement au service social régional. Toutefois, dans ce cas, le service social régional doit s'organiser pour assumer formellement cette délégation de façon claire et impartiale.
- b) d) o) p) Le service social régional a 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) h) q) r) La collaboration avec de multiples partenaires est une composante essentielle de l'activité du service social régional 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.
- i) Le service social régional est compétent pour accorder une aide financière en attendant une décision de la commission sociale. Ce montant peut être accordé sous forme d'aide immédiate, dans les cas où, comme à l'article 43 al. 3, la situation de besoin nécessite une réponse rapide.
- j) Le service social régional 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.
- k) l) n) q) La collaboration étroite entre le service social régional et le Service de l'action sociale est indispensable pour le fonctionnement du dispositif, notamment dans les tâches mentionnées aux lettres précitées.
- m) Cette tâche est le corollaire de l'article 53 qui prévoit la mise en place d'un système d'information électronique.

3. Collaborations

Art. 48 Conférence des président-e-s des commissions sociales

L'Etat et les communes sont responsables de la mise en place du dispositif d'aide sociale. La rencontre des président-e-s des commissions sociales avec le Service de l'action sociale constitue 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. 49 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 services sociaux régionaux et avec le Service de l'action sociale. 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 services sociaux régionaux 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.

Art. 50 Collaborations entre services et organisations s partenaires - En général et

Art. 51 Collaboration entre services et organisations partenaires - En matière d'insertion socioprofessionnelle

La coordination dont il est question dans ces articles est nécessaire entre les organes chargés de l'application de l'avant-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. Cette coordination 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).

9. Instruments du dispositif d'aide sociale

Art. 52 Médecin-conseil et médecin-dentiste conseil

Les instruments prévus dans les articles 52 à 54 sont des ressources à disposition de l'ensemble des services sociaux régionaux 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, par exemple, des médecins-conseils ou des médecins-dentistes conseils, dont les compétences sont mises à disposition de tous les services sociaux régionaux. Ces compétences contribuent à une meilleure compréhension et appréciation des situations.

Le 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 le Service public de l'emploi. A noter qu'il est aussi possible de faire appel à ce 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.

Les services sociaux régionaux 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.

Art. 53 Système d'information électronique

Cet article institue un système d'information électronique commun aux organes chargés de l'exécution de l'avant-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 de l'avant-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.

Art. 54 Autres instruments

Selon les besoins et au gré de l'évolution du dispositif, l'Etat peut coordonner la mise en place d'instruments complémentaires.

10. Procédures

Art. 55 Règles applicables

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

Art. 56 Requête

Le service social régional compétent est déterminé par l'article 43 de l'avant-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 service social régional. Elle peut être exceptionnellement représentée par un représentant légal ou choisi (cf. article 13 CPJA), notamment lorsque sa situation de santé l'exige.

Art. 57 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.

Un préavis est en principe demandé aux autorités communales par le service social régional. Le préavis est un moyen important de préserver les liens avec les autorités communales afin de consolider les décisions de l'autorité d'aide sociale avec une connaissance des situations proche des réalités locales.

Art. 58 Instruction de la requête - Etablissement des faits

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 Observation – Conditions

Les dispositions sur l'observation (articles 59 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 service social régional compétent veille à collecter en premier lieu les informations dont il a besoin auprès de la personne directement concernée. Le service social régional ne fait donc appel à l'inspection sociale que s'il a un doute quant à la réalisation des conditions d'octroi de la couverture des besoins de base requise ou déjà obtenue par une personne, sans pouvoir le vérifier lui-même, ou quant à l'utilisation conforme au but des prestations d'aide sociale. 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 : vérifier si une personne se trouve dans le besoin et si les conditions d'octroi d'une couverture des besoins de base sont remplies. Il faut éviter de porter inutilement atteinte à la sphère privée des personnes faisant l'objet d'une enquête.

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. 60 Observation - 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 services sociaux régionaux. 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 services sociaux régionaux une inspection sociale.

Les services sociaux régionaux 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. 61 Observation – Durée

Selon le principe de proportionnalité, il importe de définir le cadre temporel dans lequel les personnes peuvent être soumises à des observations.

Art. 62 Observation - Résultats de l'observation

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.

Art. 63 Gratuité

La disposition institue la gratuité de la procédure d'aide sociale.

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. 64 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 alinéa 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.

11. Remboursement

Art. 65 Principes, et

Art. 66 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 65 et suivants. Cette obligation se fonde sur le mode de financement de la couverture des besoins de base et par rapport au principe de responsabilité. 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. 67 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 27 de l'avant-projet de loi. Cette mesure est conçue comme un investissement pour assurer une insertion durable des personnes et leur autonomie.

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 (débiteur 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 créancier ou la créancière de l'obligation de rembourser la part de la couverture des besoins de base correspondant au montant de la créance alimentaire.

Art. 68 Prestations obtenues légalement

Le remboursement de prestations d'aide matérielle 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).

Dans le cas du remboursement après la sortie de l'aide sociale, il y a lieu de préserver l'intégration sociale et économique des personnes avec le remboursement exigé qui doit être calculé sur la base d'un budget élargi, au sens des modalités fixées par la CSIAS. En cas d'aide pendant plusieurs années, les remboursements devront être exigés au plus tôt un an après la fin de la période d'intervention. En outre, la durée de remboursement ne dépasse pas quatre ans au total.

Art. 69 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 inexacts 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.

Art. 70 Subrogation

Grâce à la subrogation légale, le service social régional 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.

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 15 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 débiteur et avance le montant de l'entretien, il lui incombe de faire valoir

contre le débiteur 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. 71 Hypothèque légale

Le droit cantonal ne peut accorder au créancier une préemption 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 services sociaux régionaux 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. 72 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. 73 Prescription

L'alinéa 1 prévoit un délai de prescription de l'obligation de remboursement de 10 ans pour la dette considérée dans son ensemble depuis l'octroi de la première prestation d'aide.

Alinéa 4 : les actes interruptifs de prescription au sens de l'article 135 du code des obligations comprennent entre autres la reconnaissance de dette par le débiteur, notamment la constitution d'un gage.

12. Transmission et traitement des données

Art. 74 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 l'avant-projet de loi » comprend également les organisations privées délégataires au sens de l'article 40 de l'avant-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 de l'avant-projet de loi, car ces échanges sont indispensables pour le bon fonctionnement du dispositif. 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 53 de l'avant-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 84 de l'avant-projet de loi.

Art. 75 Renseignement des 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.

Art. 76 Traitement des données

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

13. Financement

Art. 77 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 privées délégataires ou pour le système d'information électronique commun.

L'alinéa 1 fixe la répartition des prestations financière d'aide sociale.

L'alinéa 2 traite du financement de la couverture des besoins de base dont bénéficient les personnes relevant de l'asile accordé conformément à l'article 77 al. 1. Toutefois, si la variante à l'article 36 al. 2 est acceptée, l'alinéa 2 sera supprimé.

L'alinéa 3 fixe en particulier aux lettres e) et f) la répartition des charges pour la mise en place et l'entretien du système d'information électronique commun défini à l'article 53. Ces frais comprennent les applications des services sociaux régionaux 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. Pour ces dernières, les frais sont répartis conformément à l'article 80 al. 1 (et 2, sauf si la variante à l'article 36 al. 2 est acceptée).

L'alinéa 4 fixent 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. L'article 14 al. 1 et 30 de la LAS stipulent que certaines prestations accordées en situation d'urgence sont remboursées au canton de séjour par le canton de domicile. A cet égard le canton de séjour est tenu d'en informer le canton de domicile.

L'alinéa 5 règle les modalités de prise en charge des frais pour les personnes en séjour dans le canton, mais domiciliées dans un autre canton et auxquelles une assistance est accordée en urgence, conformément aux dispositions précitées de la LAS.

Art. 78 Observation

Au vu des dispositions à l'article 60 alinéa 1, les mandats d'observation étant gérés soit par l'Etat soit par les communes, chaque instance assume ses frais respectifs.

Art. 79 Tâches de l'Etat

L'alinéa 1 confie à l'Etat la prise en charge des frais pour la couverture des besoins de base accordée en vertu de l'article 36 alinéa 2. Ces frais sont entièrement assumés par l'Etat, sauf pour les réfugié-e-s B +5 et AP +7 pour lesquels la Confédération n'a plus d'obligation d'assistance. Pour ces derniers, les frais sont répartis à raison de 40% pour l'Etat et 60% par les communes conformément à l'article 77 al. 2.

Par contre, si la variante à l'article 36 al. 2 est acceptée, l'Etat assume seul les frais d'assistance pour tous les réfugiés, même ceux et celles pour lesquels la Confédération n'a plus d'obligation d'assistance.

Art. 80 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 77 al. 1, 2 et 3 ainsi que 78. L'avant-projet prévoit une répartition par région d'aide sociale (pots de région).

L'alinéa 2 coïncide avec la prise en charge financière par les communes des réfugié-e-s B +5 et AP +7 si l'article 36 al. 2 let. b est confirmé. En raison de l'inégale répartition des réfugié-e-s dans le canton, l'avant-projet prévoit à cet alinéa une répartition des frais d'aide sociale selon un pot cantonal.

L'alinéa 3 définit les modalités de répartition des frais de fonctionnement des services sociaux régionaux, y compris les frais des instruments du dispositif d'aide sociale au sens des articles 52 à 54. 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. L'avant-projet de loi propose de conserver ce principe.

L'alinéa 4 précise que les frais incombant aux communes, selon les alinéas 1, 2 et 3 sont répartis au prorata du nombre de leur population dite légale.

14. Voies de droit et dispositions pénales

Art. 81 Réclamation,

Art. 82 Recours et

Art. 83 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 84 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 43 de l'avant-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 service social régional, ou par défaut, le préfet peut prendre des mesures provisionnelles.

Art. 84 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.

15. Dispositions finales et transitoires

Art. 85 Droit transitoire

L'entrée en vigueur de la loi, fixée par le CE, peut avoir lieu immédiatement après l'adoption de l'avant-projet, soit le 1^{er} janvier 2022. Toutefois, la mise en place d'une commission sociale et d'un SSR pour la région d'aide sociale nécessite des préparatifs plus ou moins importants qui comprennent deux étapes essentielles : la constitution de l'association de communes puis l'organisation du SSR. L'avant-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 services sociaux régionaux prévus à l'article 42 de l'avant-projet de loi.

6. Remarques complémentaires

Lors des travaux d'élaboration de l'avant-projet de loi, deux questions ont été examinées qui auraient pu déboucher sur des variantes supplémentaires. La première concerne l'exclusion à l'article 14 al. 1 let. c) de la prime d'assurance maladie obligatoire parmi les prestations d'aide sociale. La seconde porte sur la répartition, fixée à l'article 80 al. 1, des frais des communes pour les prestations d'aide sociale selon un pot cantonal. Après analyse, l'avant-projet de loi renonce à prendre en considération des variantes en rapport avec ces deux questions.

6.1 Exclusion de la prime d'assurance maladie obligatoire

Cette exclusion impliquerait que les primes LAMal des bénéficiaires de l'aide sociale devraient être prises en charge entièrement par les subsides à l'assurance maladie, ce qui 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 n'incite pas à solliciter des primes meilleures marchés

et engendre une perte d'efficacité. 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.

6.2 Répartition des charges entre les communes

La répartition des frais des communes pour les prestations d'aide sociale, fixée à l'article 80 al. 1, a été examinée sous l'angle d'un pot cantonal considérant l'inégale répartition des situations d'aide sociale dans le canton. En effet, avec les deux agglomérations de Fribourg et Bulle, les districts de la Sarine et de la Gruyère rassemblent 58 % des situations de pauvreté dénombrées dans le canton (Rapport sur la situation sociale et la pauvreté, p. 39). Cette situation se vérifie dans les statistiques de l'aide sociale qui recensent dans ces deux districts 66% des bénéficiaires d'aide sociale (Statistique financière de l'aide sociale, SASoc, 2019). Cette répartition a des répercussions au plan financier, la Sarine et la Gruyère assument 64% des frais de fonctionnement et 58 % des frais d'aide sociale du canton.

Toutefois, cette observation n'est pas suffisante pour justifier un pot cantonal pour la répartition des charges d'aide sociale. En effet, la loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI) adoptée en 2009 tient compte justement de ces disparités. Elle introduit une distinction entre la péréquation des ressources et la péréquation des besoins. La première a pour objectif de compenser partiellement les disparités du potentiel fiscal des communes. La seconde a pour objectif de compenser partiellement les besoins financiers des communes et de corriger en particulier les charges supplémentaires liées à l'habitat en zone urbaine et à la fonction de ville centre.

La première évaluation de la performance de ce système de péréquation a été réalisée en 2015, conformément à l'article 20 LPFI²⁴. Cette évaluation a notamment examiné la pertinence des indicateurs utilisés dans le calcul de la péréquation pour rendre compte de la charge qu'engendre l'aide sociale pour les communes. Bien que le taux d'aide sociale ne figure pas spécifiquement parmi ces indicateurs, l'évaluation conclut que le critère de la densité de la population (DPOP) employé dans le calcul de la péréquation rend déjà compte des disparités dans la population et que l'intégration d'un nouveau critère « taux d'aide sociale » dans ce calcul n'apporterait pas d'amélioration par rapport au critère actuel.

7. Effets sur le développement durable

L'avant-projet de loi a été analysé à l'aide de la Boussole 21. Selon cette analyse, les points forts de l'avant-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.

L'avant-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.

8. Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité

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

9. Référendum législatif et financier

L'avant-projet de loi est soumis au referendum législatif facultatif.

10. Conclusion

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

²⁴ Bernard Dafflon, Analyse de performance de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg, Rapport à l'intention de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, Service des communes, Groupe de travail chargé d'accompagner les travaux de la première évaluation de la LPFI, Fribourg, 2015.