



Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil

17 septembre 2024

Projet de modifications du projet de loi sur l'aide sociale

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le projet de modifications du projet de loi sur l'aide sociale (LASoc) qui donne suite à la motion 2014-GC-155 des députés de Weck Antoinette / Schnyder Erika portant sur la Révision de la loi du 14 novembre 1991 sur l'aide sociale (LASoc)

Table des matières

1	Introduction	2
2	Modifications du projet de loi sur l'aide sociale	2
2.1	Principe de l'organisation territoriale	2
2.2	Modifications consécutives	2
3	Commentaires des articles	7
4	Incidences financières	8
5	Conclusion	9

1 Introduction

Le Grand Conseil a entamé le 25 juin dernier l'examen du projet de loi sur l'aide sociale. Le 5 septembre 2024, en 2^{ème} lecture, il a adopté la proposition de la minorité, par 55 voix contre 46, sans abstention, visant à supprimer l'article 39 portant sur l'organisation territoriale de l'aide sociale. Par cette décision, le Grand Conseil a refusé la régionalisation de l'aide sociale proposée par le Conseil d'Etat. La suppression de l'article 39 a des implications sur une dizaine de dispositions du projet de loi. Ce rapport expose les modifications qui doivent être apportées en conséquence au projet de loi.

2 Modifications du projet de loi sur l'aide sociale

2.1 Principe de l'organisation territoriale

La loi fédérale en matière d'assistance (LAS) attribue aux cantons la compétence en matière d'aide sociale. La Constitution fribourgeoise confie la tâche d'assurer l'aide sociale dans le canton conjointement à l'Etat et aux communes. La loi cantonale doit dès lors fixer l'organisation territoriale selon laquelle sont réparties les compétences, les tâches et les charges financières.

La loi sur l'aide sociale adoptée en 1991 règle l'organisation territoriale qui est actuellement en vigueur. A l'article 18, il est précisé que les communes créent un service social devant englober une population d'au moins 3 000 habitants. Selon cette disposition, le canton a connu d'abord une trentaine de services sociaux régionaux, puis 28, 26, 24. Aujourd'hui, 21 services sociaux régionaux constituent le dispositif d'aide sociale avec, pour chacun d'eux, une commission sociale, sans oublier les services sociaux spécialisés (Caritas, Fri-Santé, Banc public, etc.). Considérant les débats menés au Grand conseil sur l'article 39, le Conseil d'Etat s'est appuyé sur l'organisation territoriale actuellement en vigueur pour formuler les propositions d'ajustements nécessaires du projet de loi. Ces propositions correspondent ainsi au statu quo par rapport à l'organisation territoriale de la loi actuelle.

2.2 Modifications consécutives

Trois types de modifications sont proposées. La première consiste en une reformulation de l'article 39 afin de définir le principe d'organisation territoriale correspondant au critère en vigueur dans la loi actuelle. Les secondes se limitent à l'adaptation des renvois conformément au nouvel article 39. Les troisièmes concernent les incidences financières consécutives au refus de l'article 39 de la version initiale du Conseil d'Etat.

La liste exhaustive des modifications nécessaires à la suite du refus de l'article 39 est donc la suivante.

Projet du 03.09.2024 à l'issue de la 1 ^{ère} lecture.	Propositions de modifications du projet
<p>Art. 39 Organisation territoriale</p> <p>¹ L'aide sociale est organisée en régions qui correspondent à un ou plusieurs districts.</p> <p>² La commune de plus de 25'000 habitants peut former sa propre région d'aide sociale.</p> <p>³ Sont réservées les dispositions de la présente loi sur les tâches assumées directement par l'Etat.</p>	<p>Art. 39</p> <p>¹ L'aide sociale est organisée en régions.</p> <p>² Une région d'aide sociale doit englober une population d'au moins 3 000 habitants.</p>

Projet du 03.09.2024 à l'issue de la 1 ^{ère} lecture.	Propositions de modifications du projet
<p>Art. 45 Tâches</p> <p>¹ Les communes veillent à ce que les personnes dans le besoin bénéficient de l'aide sociale octroyée en vertu de la présente loi.</p> <p>² Elles se constituent à cette fin sous la forme d'association de communes, selon l'organisation régionale prévue à l'article 39 al. 1, sous réserve de l'article 39 al. 2. L'organisation et le fonctionnement de celle-ci sont régis par la loi sur les communes, sous réserve des dispositions de la présente loi.</p> <p>³ Elles mettent en place pour la région d'aide sociale une commission sociale et un service social régional.</p>	<p>Art. 45</p> <p>² <u>A cette fin, elles se constituent au besoin sous la forme d'association de communes, selon l'organisation régionale prévue conformément à l'article 39 al. 1 et 2.</u> L'organisation et le fonctionnement de celle-ci sont régis par la loi sur les communes, sous réserve des dispositions de la présente loi.</p>
<p>Art. 47 Commission sociale – Composition</p> <p>¹ Les commissions sociales sont composées de cinq à neuf membres.</p> <p>² L'association de communes ou la commune, au sens de l'article 39 al. 2, choisit les membres de la commission sociale dans les différents milieux politiques, économiques et sociaux. Ils peuvent l'être hors des exécutifs communaux.</p> <p>³ Le service social régional tient le secrétariat de la commission. La personne responsable de ce service assiste aux séances de la commission avec voix consultative.</p> <p>⁴ Un représentant ou une représentante du Service peut participer, à titre consultatif, aux séances de la commission sociale.</p> <p>⁵ L'association de communes ou la commune, au sens de l'article 39 al. 2, adopte un règlement de portée générale qui détermine l'organisation et le fonctionnement de la commission sociale.</p>	<p>² <u>La commune ou l'association de communes selon l'article 45 al. 2</u> choisit les membres de la commission sociale dans les différents milieux politiques, économiques et sociaux. Ils peuvent l'être hors des exécutifs communaux.</p> <p>⁵ <u>La commune ou l'association de communes, selon l'article 45 al. 2,</u> adopte un règlement de portée générale qui détermine l'organisation et le fonctionnement de la commission sociale.</p>
<p>Art. 55 Système d'information électronique</p> <p>¹ Un système d'information commun, accessible par procédure d'appel, est constitué afin de gérer et coordonner les informations nécessaires à l'application de la présente loi.</p> <p>² Ce système d'information constitue un fichier au sens de la loi sur la protection des données (LPrD), le responsable du fichier étant le Service.</p> <p>³ Il a pour but d'aider les organes chargés de l'exécution de la présente loi à contrôler la subsidiarité, gérer les dossiers des bénéficiaires, effectuer la répartition des charges, assurer le suivi</p>	

Projet du 03.09.2024 à l'issue de la 1 ^{ère} lecture.	Propositions de modifications du projet
<p>des remboursements, exercer le pilotage et la surveillance du dispositif d'aide sociale.</p> <p>⁴ Il répertorie des données sensibles, ainsi que des données sociodémographiques, comptables, statistiques et des documents électroniques pour chaque personne membre de l'unité d'assistance.</p> <p>⁵ Les membres de l'unité d'assistance sont informés que les données les concernant sont traitées dans le système d'information électronique.</p> <p>⁶ Les services sociaux régionaux et le Service enregistrent, gèrent et échangent les données par l'intermédiaire de ce système d'information commun, dans le respect des règles découlant de la protection des données.</p> <p>⁷ Il permet la consultation par voie électronique des renseignements de tiers, au sens de l'article 76.</p> <p>⁸ Le NAVS sert d'identifiant unique et à l'échange électronique des données entre les registres officiels des personnes.</p> <p>⁹ Le Conseil d'Etat fixe les règles d'administration, la procédure d'autorisation et les modalités du droit d'accès, en prenant en considération les exigences de la protection des données.</p>	
<p>Art. 78 Répartition des charges entre Etat et communes</p> <p>¹ Sont prises en charge à raison de 40 % par l'Etat et 60 % par les communes, sous réserve de la législation fédérale, les dépenses suivantes:</p> <p>a) la couverture des besoins de base en vertu de l'article 16;</p> <p>b) l'aide d'appoint en vertu de l'article 24;</p> <p>c) les mesures d'insertion socioprofessionnelle en vertu de l'article 26, sauf celles qui sont réalisées dans le cadre de l'article 44;</p> <p>d) le soutien à la formation en vertu de l'article 30 al. 1 et 2;</p> <p>e) les coûts des prestations octroyées dans d'autres cantons aux personnes dans le besoin domiciliées dans le canton de Fribourg.</p> <p>² Sont prises en charge à raison de 50 % par l'Etat et 50 % par les communes, sous réserve de la législation fédérale, les dépenses suivantes:</p> <p>a) les frais de formation relevant de l'article 43 al. 1 let i;</p> <p>b) les frais de l'évaluation périodique du dispositif relevant de l'article 41 al. 1 let. e;</p>	

Projet du 03.09.2024 à l'issue de la 1 ^{ère} lecture.	Propositions de modifications du projet
<p>c) les subventions aux frais des organisations à caractère social au sens de l'article 44, à l'exception des organisations qui relèvent de la législation sur l'asile;</p> <p>d) les frais des mesures de prévention sociale déterminées conjointement par l'Etat et les communes selon l'article 4 al. 2;</p> <p>e) les frais de mise en place, de maintenance et de développement du système d'information électronique commun au sens de l'article 55.</p>	<p>³ Sont pris en charge par l'Etat un montant de 1 500 000 francs pour la mise en place et le développement du système d'information électronique commun au sens de l'article 55 et un montant de 150 000 francs pour la maintenance annuelle; le reste est à charge des communes</p>
<p>Art. 79 Observation</p> <p>¹ Les frais de l'observation sont à la charge de l'Etat ou des communes de la région d'aide sociale concernée, selon que l'observation est effectuée par les inspecteurs sociaux du Service ou la police locale ou intercommunale.</p>	
<p>Art. 80 Tâches de l'Etat</p> <p>¹ Sont pris en charge par l'Etat:</p> <p>a) la couverture des besoins de base accordée en vertu de l'article 40 al. 2, sous réserve de la législation fédérale.</p> <p>b) les frais de fonctionnement pour les tâches d'aide sociale en faveur des requérants d'asile et des réfugiés selon l'article 40 al. 2.</p> <p>c) les frais des mesures pour la mise en œuvre du plan d'action au sens de l'article 9.</p>	<p>d) les frais de l'observation effectuée par les inspecteurs sociaux et les inspectrices sociales du Service</p>
<p>Art. 81 Répartition des charges entre communes</p> <p>¹ Les coûts mentionnés à l'article 78 al. 1 et à l'article 79 restant à la charge des communes sont répartis par le Service entre toutes les communes du district.</p> <p>² Les coûts mentionnées à l'article 78 al. 2 restant à la charge des communes sont répartis entre toutes les communes du canton.</p>	<p>² Les coûts mentionnées à l'article 78 al. 2 et <u>al. 3</u> restant à la charge des communes sont répartis entre toutes les communes du canton.</p>

Projet du 03.09.2024 à l'issue de la 1 ^{ère} lecture.	Propositions de modifications du projet
<p>³ Les frais de fonctionnement des services sociaux régionaux, ainsi que les coûts du conseil médical au sens de l'article 54, sont répartis entre les communes de la région d'aide sociale. Est réservée la participation de l'Etat, fixée conventionnellement, aux frais de fonctionnement dans des situations particulières.</p> <p>⁴ Les frais incombant aux communes sont répartis au prorata du nombre de leur population dite légale.</p>	<p>³ Les frais de fonctionnement des services sociaux régionaux, les coûts du conseil médical au sens de l'article 54, <u>ainsi que les frais de l'observation effectuée par la police locale ou intercommunale</u> sont répartis entre les communes de la région d'aide sociale. Est réservée la participation de l'Etat, fixée conventionnellement, aux frais de fonctionnement dans des situations particulières.</p>
<p>Art. 84 Qualité pour recourir</p> <p>¹ La qualité pour recourir est régie par le CPJA.</p> <p>² Ont en particulier la qualité pour recourir:</p> <p>a) la commune de domicile ou de séjour;</p> <p>b) le Service pour les cas relevant de la législation fédérale;</p> <p>c) l'association de communes ou la <u>commune au sens de l'article 39 al. 2</u>, par la commission sociale, contre les décisions du préfet ou de la préfète tranchant un conflit de compétence.</p>	<p>c) la commune ou l'association de communes, <u>selon l'article 45 al. 2</u>, par la commission sociale, contre les décisions du préfet ou de la préfète tranchant un conflit de compétence.</p>
<p>Dispositions transitoires Les communes disposent d'un délai de deux ans dès l'entrée en vigueur de la présente loi pour se constituer en association des communes au sens de l'article 45 al. 2 et pour soumettre les statuts de leur association à l'approbation du Conseil d'Etat. Les associations de communes ou les communes au sens de l'article 39 al. 2, disposent d'un délai de cinq ans dès l'entrée en vigueur de la présente loi pour mettre en place leur commission sociale et leur service social régional. Les services sociaux et les commissions sociales au sens de la loi sur l'aide sociale du 14 novembre 1991 exercent, dès l'entrée en vigueur de la présente loi, les compétences dévolues aux commissions sociales et aux service sociaux régionaux jusqu'à l'entrée en fonction de ces derniers</p>	
<p>Clauses finales La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier. Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.</p>	<p>Clauses finales L'article 55 relatif au système d'information électronique entre en vigueur cinq ans après la date d'entrée en vigueur des autres articles</p>

3 Commentaires des articles

Art. 39 Organisation territoriale

Le Grand Conseil a décidé en 2^{ème} lecture de refuser la régionalisation de l'aide sociale proposée par le Conseil d'Etat. La régionalisation est par conséquent biffée à l'article 39 qui doit en échange préciser le principe adopté pour l'organisation territoriale de l'aide sociale. Conformément aux débats menés en 2^{ème} lecture, le nouvel article 39 formule ce principe en appliquant le statu quo par rapport à l'organisation prévue dans la loi actuellement en vigueur adoptée en 1991.

Art. 45 Tâches

Cet article se réfère aux tâches des communes. Sa formulation est la même que dans la version initiale du projet de loi (aucune modification en 1^{ère} lecture). Seule la référence à l'article 39 a été adaptée compte tenu des modifications précitées.

Art. 47 Commission sociale – composition

Cet article se réfère à la composition et au fonctionnement de la commission sociale. Sa formulation est la même que dans la version du projet de loi adopté en 1^{ère} lecture. Seule la référence aux articles 39 et 45 a été adaptée compte tenu des modifications précitées.

Art. 55 Système d'information électronique

Cet article ne nécessite aucune modification. Mais il est mentionné à titre de rappel, car l'abandon de la régionalisation au sens du projet de loi du Conseil d'Etat a des incidences financières pour la prise en charge du système d'information électronique.

Art. 78 Répartition des charges entre Etat et communes

Cet article traite de la répartition des charges et en particulier de celles qui découlent de la mise en place, de la maintenance et du développement du système d'information électronique commun au sens de l'article 55. Comme mentionné dans le message, ces charges ont été estimées à 3 mio de francs pour la mise en place du système d'information électronique et à 150 000 francs par année pour sa maintenance. Ces montants ont été calculés pour un dispositif comprenant 8 SSR. L'Etat s'est engagé à en prendre la moitié selon les dispositions initiale de cet article. Le refus de la régionalisation au sens du projet de loi du Conseil d'Etat entraîne fatalement des coûts supplémentaires puisque ce système d'information englobe 21 SSR. Ce périmètre dépend, suivant le principe d'autonomie, de la volonté des communes. Il appartient dès lors à celles-ci d'assumer la différence par rapport au coût effectif des travaux informatiques, l'Etat maintenant sa contribution initiale. Un nouvel alinéa 3 dans cet article fixe cette modalité dans le projet de loi.

Art. 79 Observation

Cet article ne nécessite aucune modification. Mais il est mentionné à titre de rappel, car l'abandon de la régionalisation au sens du projet de loi du Conseil d'Etat nécessite une clarification de la prise en charge des frais de l'observation. Cette clarification est opérée par le truchement des articles 80 et 81.

Art. 80 Tâches de l'Etat

Le refus de la régionalisation n'entraîne vraisemblablement aucune charge supplémentaire pour l'observation. Mais l'article 80, qui regroupe les frais à charge de l'Etat, intègre désormais une nouvelle lettre d) pour désigner aussi les frais d'observation pris en charge par l'Etat. Cet aménagement consolide ainsi la systématique du projet de loi.

Art. 81 Répartition des charges entre communes

La modification dans cet article est corollaire à celle qui a été effectuée dans l'article précédent, mais pour les frais à charge des communes. Désormais, cet article réunit toutes les charges concernant les communes, y compris les frais du système d'information électronique et ceux concernant l'observation. Avec ce nouvel aménagement, la répartition des charges précitées concorde avec le périmètre de l'organisation territoriale du nouvel article 39 et consolide aussi la systématique du projet de loi.

Art. 84 Qualité pour recourir

Cet article se réfère à la qualité pour recourir selon le Code de procédure et de juridiction administrative (CPJA). Sa formulation est la même que dans la version du projet de loi adoptée en 1^{ère} lecture. Seule la référence à l'article 45 a été adaptée compte tenu des modifications précitées.

Dispositions transitoires

La régionalisation au sens du projet de loi du Conseil d'Etat implique une adaptation organisationnelle pour laquelle le projet de loi initial prévoit un délai de 5 ans. Avec le refus de l'article 39, l'organisation territoriale du projet de loi concorde avec le dispositif actuellement en vigueur. Dès lors, le délai prévu initialement dans les dispositions transitoires ne se justifie plus.

Clauses finales

Les dispositions générales figurant déjà dans les clauses finales ne changent pas. En revanche, la mise en place du système d'information électronique, indépendamment du refus de l'article 39, conserve la même planification que dans le projet initial. Par conséquent, les clauses finales mentionnent le délai supplémentaire nécessaire de cinq ans après la date d'entrée en vigueur des autres articles pour la mise en service du nouveau système d'information électronique. Ce délai est justifié pour avoir le temps de réaliser le nouveau système d'information, mais aussi parce qu'il coïncide avec l'espérance de vie du système actuellement en vigueur.

4 Incidences financières

Le refus de la régionalisation au sens du projet de loi du Conseil d'Etat a des implications juridiques justifiant les modifications qui viennent d'être exposées. Il a aussi des incidences financières qui sont de deux ordres.

Le premier concerne le système d'information électronique au sens de l'article 55. Comme mentionné précédemment, les coûts de ce système ont été estimés à 3 mio de francs pour la mise en place du système d'information électronique et à 150 000 francs par année pour sa maintenance. Ces montants ont été calculés pour un dispositif comprenant 8 SSR. Une nouvelle estimation a été sollicitée auprès du SITEL, mais cette évaluation est délicate et prend du temps. Néanmoins, il est évident que les frais concernant les installations, l'acquisition de licences et la maintenance du système, qui sont des coûts généralement calculés à l'unité, vont forcément augmenter proportionnellement avec le nombre de SSR. Sans qu'il soit possible d'être plus précis à ce stade et compte tenu du délai imparti, il est clair que la facture finale dépassera largement le budget prévu initialement.

Le second concerne l'organisation des guichets familles découlant de la loi sur les prestations complémentaires pour les familles (LPCFam). Celle-ci stipule à l'article 16 que la mise en place des guichets familles se fait selon les modalités d'organisation territoriale définies dans la loi sur l'aide sociale. La nouvelle organisation territoriale consécutive au refus de la régionalisation au sens du projet de loi du Conseil d'Etat implique l'ouverture de 21 guichets familles, au lieu de 8. En termes de locaux, de personnel et d'infrastructures, une organisation territoriale analogue au dispositif d'aide sociale actuel entraîne forcément des frais en proportion beaucoup plus importants pour l'organisation des guichets familles. Selon l'article 35 al. 2 LPCfam, les frais occasionnés par ces guichets sont entièrement pris en charge par les communes.

5 Conclusion

Le Grand Conseil a décidé de biffer la régionalisation de l'aide sociale proposée par le Conseil d'Etat, en refusant l'article 39 du projet de loi sur l'aide sociale. Cette décision a des implications sur une dizaine de dispositions pour lesquelles le Conseil d'Etat propose des modifications. La loi cantonale doit fixer l'organisation territoriale selon laquelle sont réparties les compétences, les tâches et les charges financières dans le cadre de l'aide sociale. Le Conseil d'Etat propose pour cette raison un nouvel article 39 qui, conformément aux débats du Grand Conseil, applique le principe d'organisation prévue dans la loi actuellement en vigueur depuis 1991 et qui correspond ainsi au statu quo. Toutefois, le maintien du périmètre organisationnel actuel a des implications financières, en particulier sur le système d'information électronique. Les coûts sont proportionnels au nombre de SSR et avec le refus de la régionalisation proposée par le Conseil d'Etat, ces coûts augmentent forcément. La taille du dispositif d'aide sociale dépend de la volonté des communes, suivant le principe d'autonomie. Il appartient dès lors à celles-ci d'assumer la différence par rapport au coût effectif des travaux informatiques, l'Etat maintenant sa contribution initiale. Une autre implication financière a encore des répercussions dans le cadre de la loi sur les prestations complémentaires pour les familles (LPCFam) qui stipule que la mise en place des guichets familles se fait selon les modalités d'organisation territoriale définies dans la loi sur l'aide sociale. Le refus de la régionalisation au sens du projet de loi du Conseil d'Etat implique l'ouverture de 21 guichets familles, au lieu de 8. Conformément à la LPCFam, les frais occasionnés par ces guichets sont entièrement pris en charge par les communes.