



Rapport 2022-DSAS-20

7 novembre 2023

Remboursement de l'aide sociale : de quoi parlons-nous ?

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur le Postulat 2021-GC-130 de Weck Antoinette / Pythoud-Gaillard Chantal.

Table des matières

1	Introduction	3
2	Remboursement de l'aide matérielle : définitions et distinctions	3
2.1	Remboursement de l'aide obtenue indûment	4
2.2	Remboursement des avances	4
2.3	Remboursement de l'aide perçue légalement	5
3	Enquête auprès des services sociaux régionaux	5
3.1	Méthodologie	6
3.2	Résultats	6
3.2.1	L'aide perçue indûment	6
3.2.2	Les avances	6
3.2.3	L'aide perçue légalement	6
4	Implications de l'obligation de rembourser l'aide matérielle	7
4.1	Recettes encaissées à titre de remboursement	7
4.1.1	L'aide perçue indûment	8
4.1.2	Les avances	8
4.1.3	L'aide perçue légalement	9
4.2	Charges administratives pour la mise en place des remboursements	10
4.2.1	L'aide perçue indûment	10
4.2.2	Les avances	10
4.2.3	L'aide perçue légalement	11
4.2.4	Bilan	11
4.3	Répercussions de l'obligation de remboursement	12
4.3.1	Sorties de l'aide sociale et réinsertion socioprofessionnelle.	12
4.3.2	Ressources dans les SSR.	13

4.3.3	L'obligation de remboursement : un facteur de non-recours à l'aide sociale ?	13
4.4	Application durant la crise liée au COVID-19	14
5	Le principe de l'obligation de remboursement	15
5.1	L'exigence du remboursement	15
5.2	L'application dans les autres cantons	15
6	Conclusion	16

1 Introduction

Le présent rapport répond aux questions formulées dans le postulat 2021-GC-130, « Remboursement de l'aide sociale : de quoi parlons-nous ? », déposé et développé le 14 septembre 2021 par les députées Antoinette de Weck et Chantal Pythoud-Gaillard et accepté le 4 février 2022 par le Grand Conseil. Le remboursement de l'aide sociale, rappellent les postulantes, était régulièrement d'actualité durant la pandémie de COVID-19. Il a fait l'objet de critiques de la part d'associations intervenant auprès de personnes en situation de précarité. La motion 2020-GC-160 Fagherazzi / Cotting-Chardonens en proposait sa suppression. Cette motion a été refusée par 53 voix contre 45 et 1 abstention. Une partie des parlementaires estimaient toutefois que la question méritait d'être revisitée dans le cadre de la réforme de loi sur l'aide sociale¹. C'est également dans l'optique d'apporter des éléments concrets au débat que le postulat 2021-GC-130 demandait au Conseil d'Etat de rédiger un rapport.

L'objectif est donc d'évaluer l'application de l'obligation de remboursement de l'aide sociale par les services sociaux régionaux (SSR), les conditions auxquelles celle-ci est soumise, la charge administrative que cela représente et combien le remboursement rapporte annuellement. Le rapport doit également clarifier si les exigences ont été réduites durant la crise sanitaire et livrer une estimation du nombre de personnes qui renoncent à l'aide sociale en raison du remboursement, ainsi que les répercussions du non-recours. En outre, lors des débats parlementaires autour du postulat², il a été demandé au Conseil d'Etat d'évaluer les conséquences financières directes en cas de non-remboursement. L'expérience d'autres cantons doit permettre d'illustrer les hypothèses.

Le rapport se compose d'une première partie théorique, rappelant les définitions des différents types de remboursement et leurs distinctions. La deuxième partie présente les résultats d'une enquête réalisées entre les mois de mars et juin 2022 auprès des services sociaux régionaux du canton. La troisième partie expose quelques implications de l'obligation de rembourser l'aide sociale, ainsi qu'une évaluation des conséquences financières directes si cette obligation devait être supprimée.

2 Remboursement de l'aide matérielle : définitions et distinctions

L'aide sociale est l'ultime filet du système de sécurité sociale publique. Elle comprend la prévention, l'aide personnelle, l'aide matérielle et la mesure d'insertion sociale. L'aide matérielle est une prestation allouée en espèce, en nature ou sous la forme d'un contrat d'insertion sociale (art. 4 al. 4 loi sur l'aide sociale du 14 novembre 1991 [RSF 831.0.1 ; LASoc]).

Selon la loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin du 24 juin 1977 (RS 851.1 ; LAS), l'obligation de rembourser l'aide matérielle incombant à la personne soutenue relève du droit cantonal. Par conséquent, il appartient aux autorités et tribunaux du canton de faire valoir de tels droits et de statuer sur les contestations (art. 26 al. 1 LAS).

A Fribourg, comme dans tous les cantons suisses, il existe une distinction entre le remboursement de l'aide obtenue indûment et le remboursement de l'aide obtenue légalement, cette dernière comportant des spécificités importantes détaillées ci-après.

¹ Bulletin du Grand Conseil, 25 mars 2021, p. 824ss

² Bulletin du Grand Conseil, 4 février 2022, p. 127ss

2.1 Remboursement de l'aide obtenue indûment

L'article 30 LASoc constitue la base légale pour le remboursement de l'aide obtenue illégalement selon les termes de la loi :

¹ Celui qui, par des déclarations fausses ou incomplètes, a obtenu une aide matérielle, est tenu de rembourser le montant perçu à tort.

² Toutefois, une remise peut être accordée si le requérant était de bonne foi et si le remboursement du montant perçu à tort le mettait dans une situation difficile.

Il peut s'agir d'une erreur de la personne, par exemple si celle-ci a omis de signaler un revenu au service social, mais également du service social, qui aurait par exemple continué d'octroyer un supplément d'intégration alors que la mesure d'insertion sociale était terminée. Dans ce dernier cas, le service social effectue en général une compensation sur le prochain budget.

Selon les recommandations de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (ci-après CSIAS)³, toutes les prestations perçues indûment ou utilisées à des fins non prévues sont remboursables. Aucun canton ne renonce au remboursement de ces prestations d'aide sociale⁴.

Le Service de l'action sociale (SASoc) se réfère aux normes de la CSIAS et recommande de suivre des règles précises en matière de remboursement d'une aide perçue indûment. Le remboursement est admissible tant pendant la période où la personne est soutenue matériellement qu'après sa sortie de l'aide sociale. Si le remboursement a lieu pendant que la personne est assistée, celui-ci peut se faire par acomptes déduits de l'aide octroyée. Il convient de veiller à ce que le montant du remboursement (éventuelles sanctions comprises) ne dépasse pas la limite de réduction maximale de 30%. L'ensemble de l'unité d'assistance doit être pris en compte. Une remise peut être accordée si la personne était de bonne foi et si le remboursement la mettait en situation d'indigence.

2.2 Remboursement des avances

On entend par avance l'opération par laquelle le service social délivre une aide matérielle dans l'attente du versement d'un tiers tenu de verser des prestations. Lorsque ledit tiers reconnaît un droit rétroactif à des prestations ou à des cotisations, il décide d'un versement rétroactif.

Tout comme pour l'aide perçue indûment, l'obligation de rétrocéder une avance n'a été supprimé dans aucun canton. Cela serait contraire au principe proscrivant la surindemnisation.

La LASoc fait référence à deux reprises aux avances. La première se trouve à l'article 29 al. 4 : « Le service social qui accorde une aide matérielle à titre d'avance sur les prestations des assurances ou de tiers tenus de verser des prestations est subrogé dans les droits du bénéficiaire, jusqu'à concurrence de l'aide matérielle. »

La seconde mention se trouve à l'article 37a al. 1 : « Est passible d'amende (...) celui qui ne rembourse pas les avances d'aide sociale versées à titre d'avance sur des prestations d'assurance ou de tiers ».

La notion d'avance est étroitement liée à celle de subrogation légale, introduite avec l'article 29 al. 4 LASoc, entré en vigueur au 1^{er} janvier 2011. Dans son message accompagnant le projet de loi modifiant la LASoc, le Conseil d'Etat exposait le but de cette nouvelle disposition : « Grâce à la subrogation légale, le service social 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 matérielle. »⁵

³ Concepts et normes de calcul de l'aide sociale, version du 1^{er} janvier 2023 (5^e édition, complétée), CSIAS, https://rl.skos.ch/lexoverview-home/lex-RL_E_1

⁴ Cf. normes CSIAS E.1.

⁵ Bulletin du Grand Conseil, décembre 2010, p. 2242

L'introduction de la subrogation légale permet notamment de distinguer entre la compensation d'une avance et le remboursement de l'aide matérielle. La jurisprudence récente rappelle l'importance de cette distinction : « le remboursement direct par le bénéficiaire concerne des cas où la situation financière de celui-ci s'améliore au point de lui permettre non seulement d'être autonome économiquement, mais également d'affecter une partie de ses revenus ou de sa fortune au remboursement des prestations d'aide matérielle qui lui ont été allouées par le passé [...]. Quant à la subrogation du Service social dans les droits envers un tiers, elle concerne essentiellement les cas où des prestations d'aide matérielle ont été allouées à un bénéficiaire à titre d'avances, alors que celui-ci pouvait faire valoir pour la même période des prétentions auprès de tiers (p. ex. salaire impayé, prestations d'assurances, contributions d'entretien dues en application du droit de la famille) »⁶.

Le traitement distinct des deux hypothèses susmentionnées ressort également de l'article 18 du Règlement fribourgeois du 30 novembre 1999 d'exécution de la loi sur l'aide sociale (ReLASoc ; RSF 831.0.11). « En effet, cet article énonce d'abord que le Service social soumet les cas où le remboursement de l'aide matérielle entre en considération, pour décision, à la Commission sociale ou au SASoc (al. 1). Traitant ensuite plus spécifiquement d'un cas de subrogation dans les droits du bénéficiaire, il dispose que lorsqu'une aide matérielle a été accordée à titre d'avance sur des prestations d'assurances sociales, le Service social ou le Service de l'action sociale introduit auprès de l'office compétent une demande de remboursement rétroactif de rente en sa faveur (al. 2) »⁷.

Dans le cadre de l'aide sociale, la majorité des avances (en termes de volume financier) concernent des prestations d'assurances sociales, mais il existe aussi d'autres prestations pour lesquelles un service social peut avoir accordé une avance, par exemple des allocations familiales, des bourses ou des réductions de primes d'assurance-maladie.

2.3 Remboursement de l'aide perçue légalement

La personne qui a reçu une aide matérielle est tenue de la rembourser, en tout ou partie, dès que sa situation financière le permet. Cela étant, un retour à une autonomie financière est l'objectif prioritaire de l'aide sociale. A cette fin, les prestations octroyées dans le but de promouvoir l'insertion professionnelle et l'intégration sociale ne sont pas remboursables (art. 29 al. 1 LASoc).

Pour le remboursement des aides perçues légalement, le SASoc se réfère aux normes de la CSIAS et recommande de laisser un montant approprié aux personnes qui, en raison d'une entrée en possession de biens importants, n'ont plus besoin d'aide matérielle. Afin de déterminer l'aide à rembourser, il est recommandé d'établir un budget élargi. Lorsque l'aide a duré plusieurs années, le remboursement est à réclamer au plus tôt un an après la fin de l'aide, ceci afin de consolider l'intégration sociale et économique. Enfin, la durée du remboursement ne devrait pas dépasser quatre ans au total.

3 Enquête auprès des services sociaux régionaux

Dans sa réponse du 21 décembre 2021 au postulat « Remboursement de l'aide sociale : de quoi parlons-nous ? », le Conseil d'Etat exposait la nécessité de mener une nouvelle enquête auprès des services sociaux régionaux (SSR) afin d'obtenir des résultats récents, la dernière enquête datant de 2009. Un questionnaire, composé d'une trentaine de questions, a donc été réalisé et transmis par la Direction de la santé et des affaires sociales aux 21 SSR en date du 4 mars 2022. Le délai pour rendre les réponses était fixé au 30 juin 2022. Tous les SSR ont transmis le questionnaire dûment rempli.

⁶ Arrêt TC FR 605 2020 53 du 26 juillet 2021 ; Voir aussi arrêts TC FR 605 2017 36 du 5 juillet 2018, consid. 4.2, 605 2017 228 du 5 juin 2018, consid. 2

⁷ Arrêt TC FR 605 2017 228 du 5 juin 2018, consid. 2.2

3.1 Méthodologie

Afin d'obtenir des données récentes et en dehors du contexte de crise sanitaire, le SASoc a focalisé les questions sur l'année civile 2019 et sur une seule année en raison de la charge que représente le recensement des données pour cette enquête.

Les résultats ont été analysés par le SASoc. Lorsqu'il existait une incohérence entre les réponses apportées et les informations dont dispose le SASoc, les SSR étaient recontactés afin de vérifier et compléter les données transmises. De telles échanges ont eu lieu avec une dizaine de SSR.

Enfin, les résultats de l'enquête ont été présentés lors de la conférence des responsables des SSR du 1^{er} décembre 2022.

Le fonctionnement des SSR ou des programmes informatiques peut entraîner quelques nuances dans les réponses dont il a été tenu compte dans le cadre de cette enquête. Par ailleurs, les SSR n'étaient parfois pas en mesure de répondre à toutes les questions. En cas de données manquantes, certains services ont livré des estimations basées sur les années précédentes. Enfin, quatre SSR ayant fusionné en un seul service en 2021, il n'était pas possible pour ce dernier de réunir toutes les informations exigées.

3.2 Résultats

3.2.1 L'aide perçue indûment

Tous les SSR exigent le remboursement d'une aide matérielle accordée à tort, en raison de déclarations fausses ou incomplètes de la part de la personne bénéficiaire, conformément à l'article 30 LASoc.

La majorité des SSR accordent une remise si la personne bénéficiaire était de bonne foi et si le remboursement du montant perçu à tort la mettait dans une situation difficile, conformément à l'article 30 al. 2 LASoc.

L'enquête montre que le lancement de la procédure varie beaucoup d'un service à l'autre : pour 8 SSR, la procédure est ouverte au niveau de la commission sociale, tandis que pour les autres, elle est réglée directement au sein du SSR. Pour 4 SSR, c'est le ou la chef-fe de service qui décide de l'ouverture de la procédure. Pour 3 SSR, c'est l'assistant-e social-e en charge du dossier. Dans plusieurs SSR, cela dépend de la situation (chef-fe de service, assistant-e social-e, secrétariat, voire juriste).

17 SSR affirment engager parfois des poursuites à l'encontre d'une personne bénéficiaire lorsqu'elle n'a pas remboursé une aide touchée indûment. Toutefois, cela concerne moins de 10% des situations d'abus.

3.2.2 Les avances

Tous les SSR exigent systématiquement la rétrocession d'une aide matérielle accordée à titre d'avance sur des prestations d'assurances ou de tiers tenus de verser des prestations, conformément à la subrogation légale (art. 29 al. 4 LASoc).

De même, tous les SSR établissent des garanties en cas d'avance, dans la plupart des cas sous forme de cession, et pour certains cas particuliers sous forme de nantissement ou de cédules hypothécaires (pour les biens immobiliers).

15 SSR demandent systématiquement à la personne soutenue matériellement de signer une procuration, au sens de l'article 24 al. 4 LASoc, tandis que 6 SSR règle cette modalité de manière ad hoc.

Dans 19 SSR, il existe une procédure systématique en matière de remboursement des avances.

3.2.3 L'aide perçue légalement

Tous les SSR exigent le remboursement d'une aide matérielle perçue légalement. 17 SSR exigent de manière systématique le remboursement lorsque les personnes reviennent à meilleure fortune, et 4 SSR appliquent cette exigence en procédant à un tri. Ces 4 services estiment que les anciens bénéficiaires de l'aide sociale perçoivent en général de trop faibles revenus après leur sortie du système et appliquent la démarche pour le remboursement en considérant la complexité des situations et les coûts de la procédure. Les raisons évoquées sont le manque de temps et de moyens. Ces considérations émanent essentiellement de SSR de petite taille. En outre, il est souvent difficile, voire

impossible de rassembler les informations concernant les personnes qui ont quitté le canton. Ceci explique une certaine disparité dans les pratiques entre les services. Un seul SSR lance une demande de remboursement directement après la sortie de l'aide sociale. Les autres ont défini un laps de temps avant de lancer la procédure. Ce dernier est en général d'une année, conformément aux recommandations de la CSIAS.

En cas de réponse positive à la demande de remboursement, la personne est convoquée au service pour 6 SSR, tandis que pour 13 SSR, la personne n'est pas présente lors de l'analyse du dossier. Dans tous les cas de figure, le droit d'être entendu doit être garanti.

Il existe de grandes différences entre les services quant à la personne chargée de procéder à l'analyse. Souvent, il s'agit de l'assistant-e social-e. Parfois c'est le secrétariat qui s'en charge, voire le ou la responsable de service. Ceci s'explique, comme mentionné précédemment, par la taille du service et la répartition opérée entre le personnel respectivement administratif et social.

13 SSR effectuent un contrôle régulier dans le journal officiel des faillites dans le but de vérifier des éventuelles renonciations à des héritages.

14 SSR effectuent un contrôle régulier dans la liste des décès pour vérifier si une personne anciennement bénéficiaire de l'aide sociale est décédée, dans le but de réclamer la cas échéant le remboursement auprès des héritiers ou héritières.

Quant aux poursuites engagées dans le cadre du remboursement de l'aide perçue légalement :

- > 9 SSR n'engagent pas de poursuites
- > 7 SSR le font « peu fréquemment »
- > 3 SSR le font pour 5% des dossiers suivis
- > 2 SSR le font pour 10% des dossiers suivis

Ces différences de pratiques s'expliquent avec les mêmes raisons que celles évoquées précédemment par les SSR.

4 Implications de l'obligation de rembourser l'aide matérielle

4.1 Recettes encaissées à titre de remboursement

En 2019, la somme de tous les remboursements encaissés s'élève à 16 250 297 francs.

Ce chapitre présente premièrement les recettes encaissées pour chaque type de remboursement, puis les met en perspective avec les ressources mobilisées (demandes, rappels, traitement). Le chapitre traite ensuite des répercussions de l'obligation de remboursement et, finalement, la situation durant la pandémie, question soulevée dans le postulat.

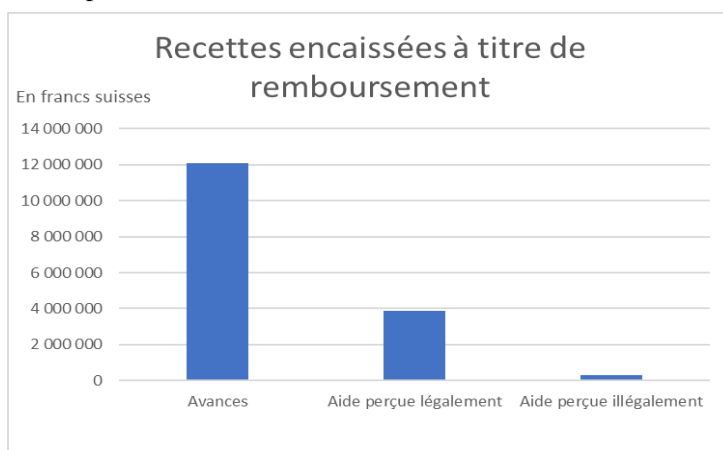


Fig. 1

4.1.1 L'aide perçue indûment

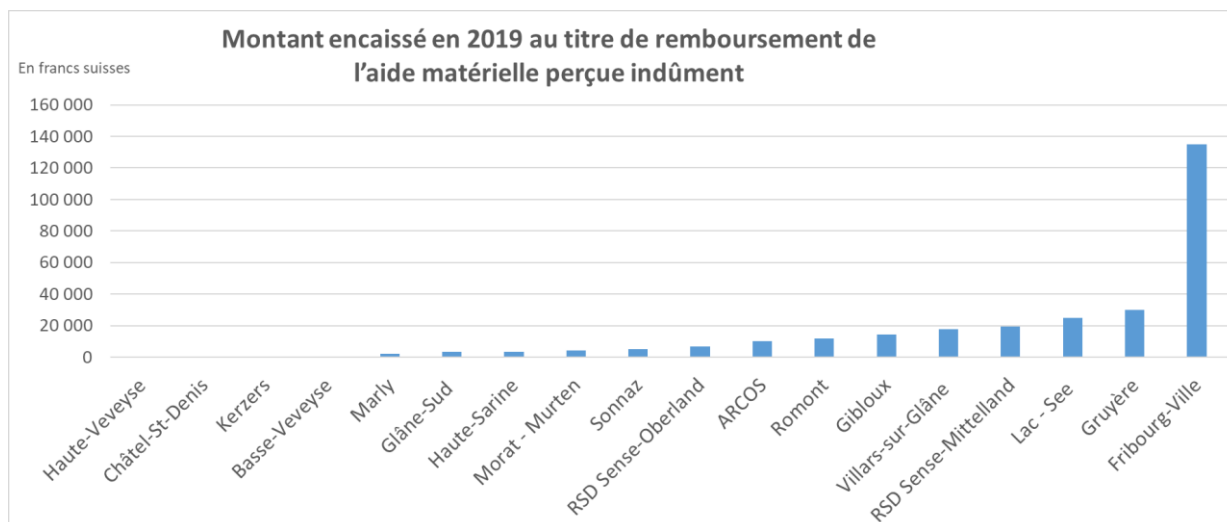


Fig. 2

En 2019, la somme de tous les remboursements d'indus encaissés par les SSR s'élève à 288 420 francs (3 SSR n'ont pas pu fournir de montant). Cela représente en moyenne 2% des remboursements encaissés et moins de 1% de l'aide matérielle versée. Dans les services, ces remboursements ne concernent que 5% des dossiers actifs (dossiers pour lesquels au moins une transaction a eu lieu au cours de l'année).

4.1.2 Les avances

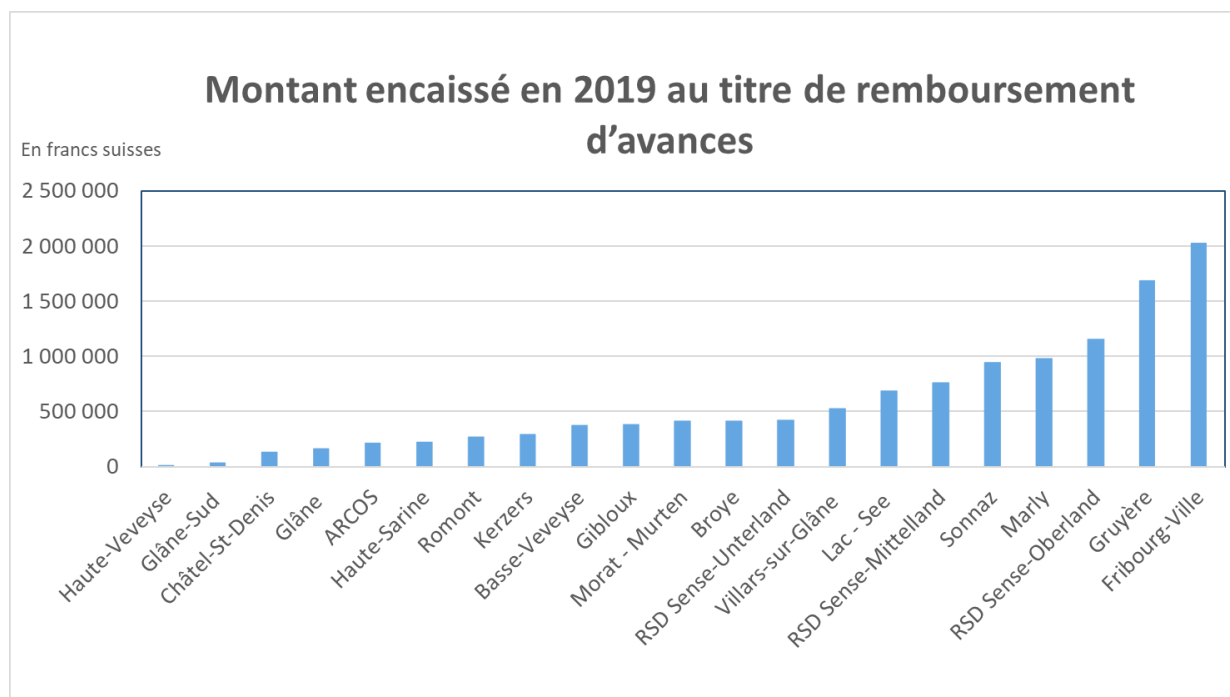


Fig. 3

La somme de tous les remboursements sur avances encaissés par les 21 SSR en 2019 s'élève à 12 081 515 francs. Ce résultat correspond à 74% de tous les remboursements d'aide matérielle.

La somme récupérée sur les avances correspond à 28% de l'aide matérielle totale accordée avant répartition entre Etat et communes. Autrement dit, plus du quart de l'aide matérielle totale allouée est récupérée à titre de rétrocession d'avances.

Le remboursement d'avances concerne 40% des dossiers actifs en moyenne.

4.1.3 L'aide perçue légalement

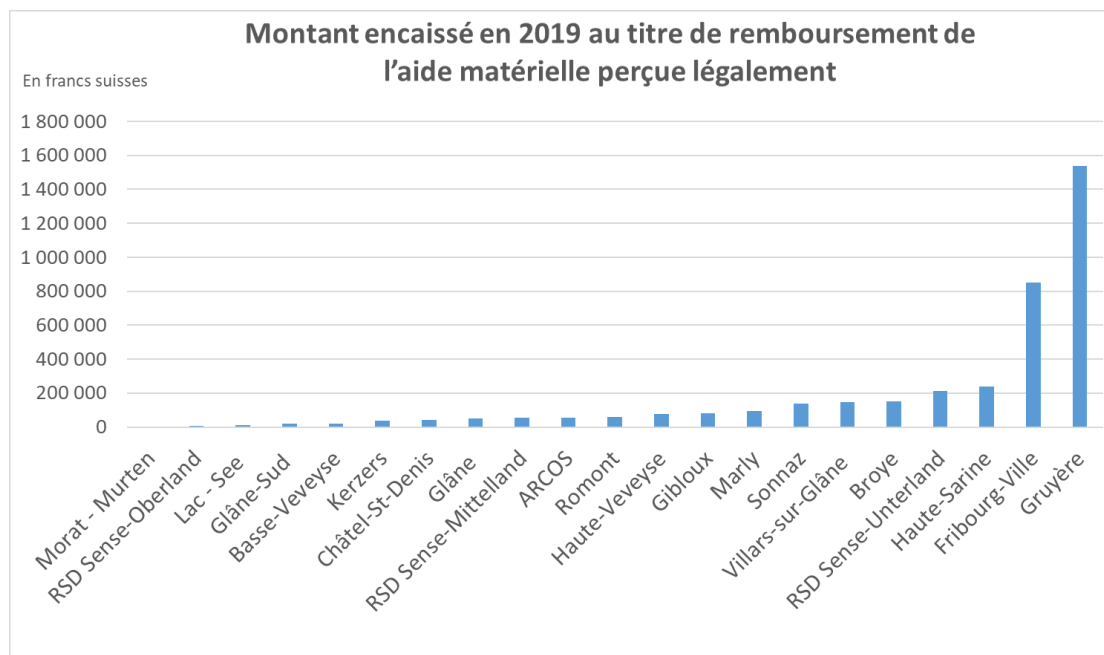


Fig. 4

La somme totale de tous les remboursements d'aide perçue légalement encaissés par les 21 SSR en 2019 s'élève à 3 880 362 francs. Cela représente 24% des remboursements encaissés et correspond à 9% de l'aide matérielle versée.

Les prestations d'aide perçues légalement doivent être remboursées lorsque la personne entre en possession de biens et se retrouve ainsi *dans une situation économique favorable*⁸. Celle-ci est rendue possible soit grâce à l'entrée en possession d'éléments de fortune, par exemple grâce à un héritage, un don ou un gain de loterie, soit grâce à une activité lucrative.

Parmi ces remboursements, 1 660 470 francs proviennent des remboursements sur les revenus d'une activité lucrative. Ce montant est une estimation calculée à partir des 11 SSR qui sont en mesure d'identifier parmi les remboursements les montants obtenus à partir des revenus d'une activité. D'après cette estimation, le remboursement sur les revenus d'une activité lucrative représenterait 43 % des remboursements de l'aide perçue légalement, ce qui correspond à 10 % de tous les remboursements (cf. fig. 7). Ces estimations sont à considérer avec une certaine prudence puisqu'elles reposent sur la moitié seulement des SSR.

Les autres remboursements d'aide perçue légalement proviennent d'héritages, de dons ou de gains de loterie. En 2019, le montant de ces remboursements s'élève à 2 219 892 francs. Cela représente 57% des remboursements de l'aide perçue légalement, 14% des remboursements encaissés et correspond à 5% de l'aide matérielle versée.

Partant de cette distinction, la part que représentent concrètement les remboursements en raison d'une activité lucrative peut être estimée selon les SSR, comme dans les exemples suivants :

- > pour le SSR Gruyère, les remboursements en raison d'une activité lucrative s'élèvent à 250 650 francs en 2019. Par rapport à l'ensemble des remboursements effectués au SSR Gruyère, cela représente une proportion de 16%, ce qui correspond à 3% de l'aide matérielle versée par ce service.
- > pour le Service social de la Ville de Fribourg, la proportion pour l'année 2019 est de 419 000 francs, soit 6% de l'aide octroyée par ce service.
- > pour le Service social de la Broye, la proportion des remboursements en raison d'une activité lucrative s'élève à environ 50 000 francs par année, soit 1,4% de l'aide matérielle versée par ce SSR.

⁸ Cf. normes CSIAS E.2.1, Situation économique favorable

Dans les services, le remboursement sur les revenus et la fortune concerne en moyenne 33% des dossiers actifs. 4 SSR ont procédé à des remises de dette à la suite d'une requête de bénéficiaire. Au total, 41 remises de dettes ont été prononcées, pour un montant total encaissé de 320 045 francs.

4.2 Charges administratives pour la mise en place des remboursements

Dans les SSR, la dotation en postes équivalents plein-temps (EPT) consacrée aux remboursements est parfois difficile à identifier, celle-ci étant souvent partie intégrante du cahier des charges du personnel social et administratif. Les résultats suivants sont basés sur l'estimation des SSR. Ils fournissent un ordre de grandeur.

4.2.1 L'aide perçue indûment

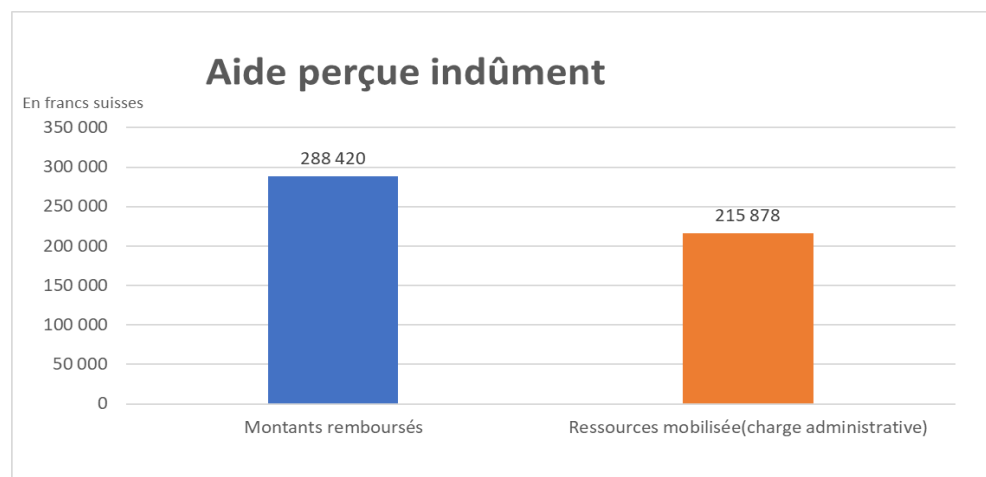


Fig. 5

Dans les SSR, la dotation consacrée au remboursement des indus est de l'ordre de 0,1 EPT par service en moyenne. Ainsi, sur la base des montants communiqués par les SSR et en procédant par extrapolation, les coûts annuels (dotation, frais informatiques, etc.) engagés par les 21 SSR pour le remboursement des indus correspondent à un total de 215 880 francs pour des recettes estimées globalement à 288 420 francs. Les ressources mobilisées pour récupérer les prestations versées indûment s'avèrent donc proportionnellement importantes.

4.2.2 Les avances

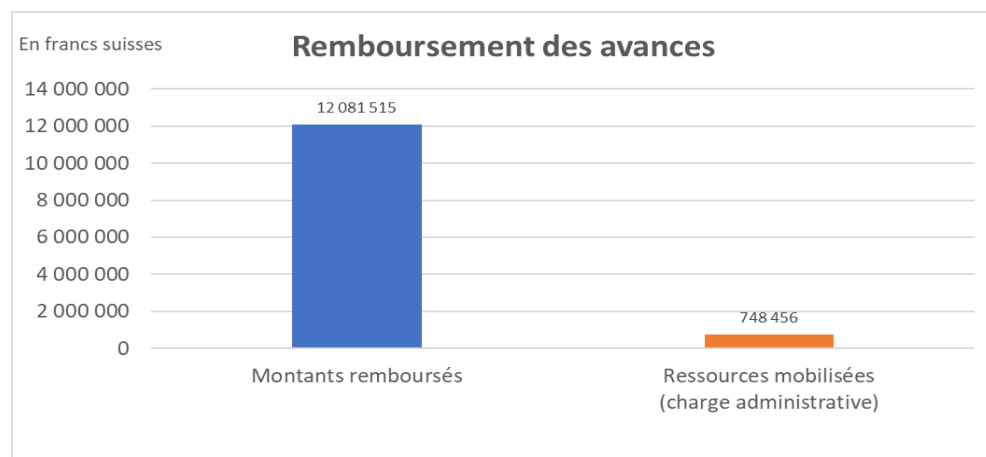


Fig. 6

La dotation consacrée au remboursement des avances est de 0,35 EPT en moyenne par SSR. La charge administrative annuelle pour la mise en place du remboursement des avances s'élève, selon les SSR, au total à 748 460 francs. En comparant la charge administrative avec les gains générés annuellement par la rétrocession des avances, l'exercice s'avère nettement rentable avec un total de recette de 12 081 515 francs

4.2.3 L'aide perçue légalement

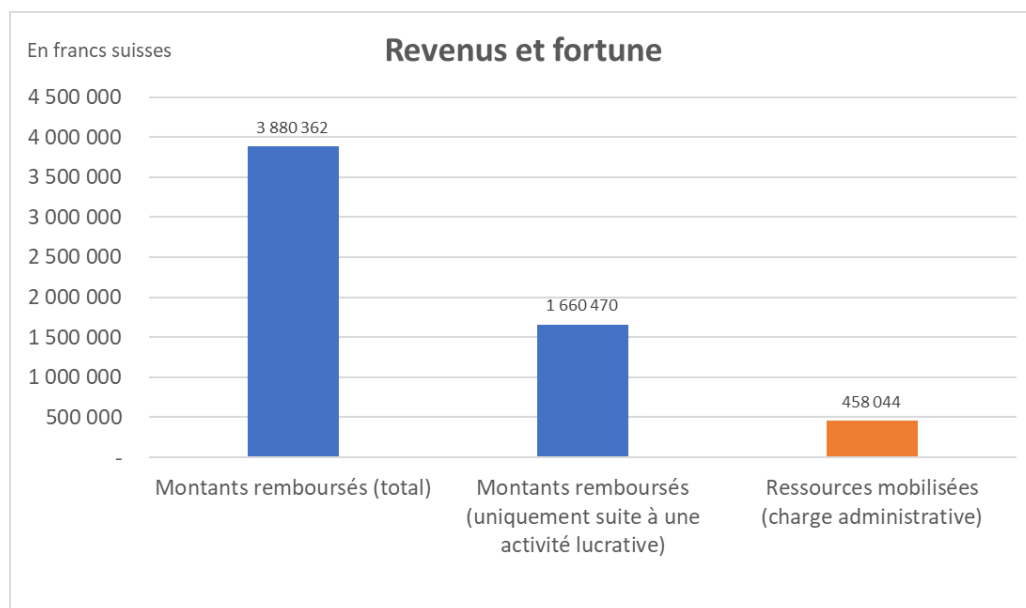


Fig. 7

La dotation consacrée au remboursement de l'aide perçue légalement s'élève à 0,2 EPT en moyenne par SSR. Les coûts annuels engagés correspondent à 458 044 francs pour des recettes estimées à 3 880 362 francs encaissés (dont 1 660 470 francs sur les revenus). Financièrement, le résultat est donc positif.

4.2.4 Bilan

Les différents types de remboursement sont résumés dans le tableau ci-dessous qui en décrit également les proportions. L'analyse qui précède rend compte également de l'ampleur des charges administratives engendrées par le remboursement. **Pour le remboursement de l'aide perçue indûment**, la charge semble aussi élevée que les montants récupérés. **Pour les avances**, la charge est modeste par rapport à la somme encaissée rétroactivement. Quant à **l'aide perçue légalement**, près de 460 000 francs sont engagés annuellement pour récupérer environ 3,8 millions de francs, dont 1,6 millions de francs proviennent d'une activité lucrative.

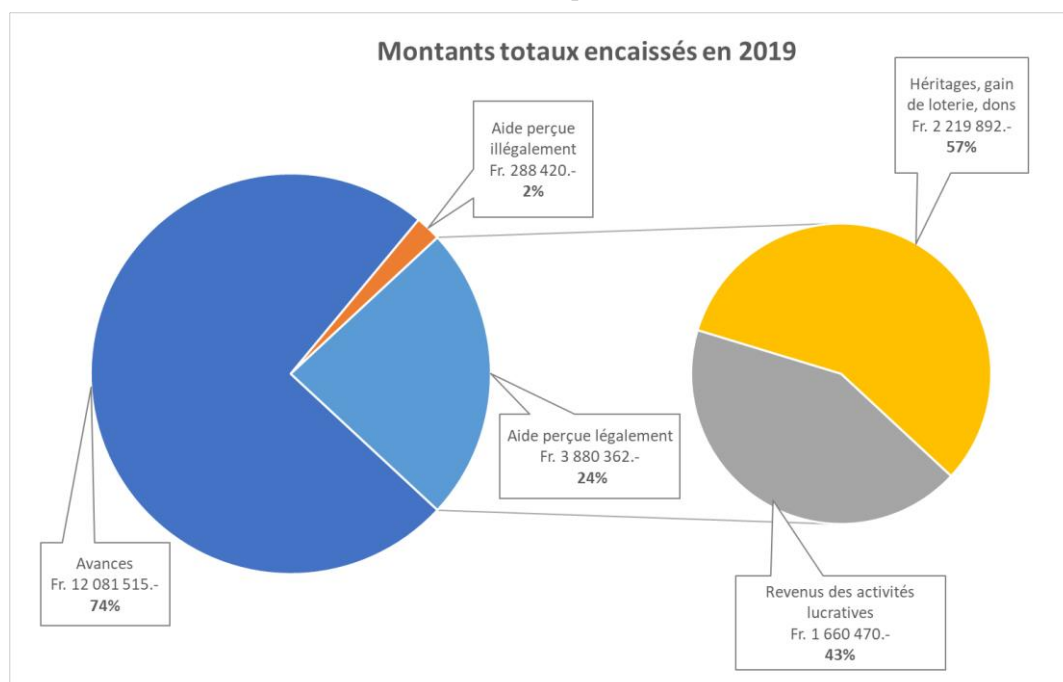


Fig. 8

Globalement, les montants remboursés sont largement supérieurs aux frais engendrés par la procédure de récupération. La proportion des frais engagés pour obtenir les remboursements varie évidemment en fonction du type de remboursement. Certains remboursements nécessitent peu de démarches administratives et d'importants montants peuvent être récupérés à peu de frais. C'est le cas par exemple des avances. Pour d'autres, c'est l'inverse. Mais dans tous les cas le remboursement est rentable. Les SSR relèvent néanmoins que les remboursements sur les activités lucratives engendrent les démarches les plus complexes et onéreuses. Dans un premier temps, il faut évaluer la situation de la personne sortie de l'aide sociale et faire le bilan de ses ressources. Il s'agit ensuite d'entreprendre un plan de remboursement et de le suivre. Si la personne refuse d'obtempérer, un contentieux doit être mis en place. Dans certains cas, comme il a été mentionné, le contentieux s'étend jusqu'aux poursuites. Les démarches de récupération sont encore plus difficiles lorsque la personne a quitté la commune ou le canton.

Concernant la mise en œuvre de l'obligation de remboursement par les SSR, l'enquête montre qu'aujourd'hui les pratiques des SSR en matière de remboursement sont devenues relativement homogènes et s'alignent sur les recommandations de la CSIAS. Pour rappel, en 2010, le SASoc avait déjà procédé à une évaluation des pratiques des SSR en matière de remboursement et la DSAS avait rappelé à cette occasion les recommandations qui doivent s'appliquer dans ce domaine. Par la suite, le SASoc n'a cessé d'attirer l'attention des SSR sur ces recommandations, à travers le répertoire des normes et des procédures, lors des révisions, à l'occasion des conférences des responsables des SSR et dans le cadre des visites auprès des autorités d'aide sociale. Il en résulte une harmonisation des pratiques des SSR.

4.3 Répercussions de l'obligation de remboursement

Pour compléter l'appréciation des implications de l'obligation de remboursement, au-delà de la pondération entre les recettes et les charges administrative, d'autres répercussions de cette obligation peuvent encore être mentionnées.

4.3.1 Sorties de l'aide sociale et réinsertion socioprofessionnelle.

L'obligation de remboursement peut être un frein aux sorties de l'aide sociale et à la réinsertion socioprofessionnelle

Les SSR et les services sociaux spécialisés relèvent les conséquences de l'obligation de rembourser sur l'activité lucrative pour les personnes bénéficiant ou ayant bénéficié de l'aide sociale. Les personnes craignent de se retrouver avec moins de ressources après la sortie de l'aide sociale. Cette crainte est fondée et se vérifie dans une étude commandée par le SASoc sur les effets de seuil⁹. En effet, celle-ci démontre des situations dans lesquelles la personne se retrouve moins bien lotie financièrement juste après sa sortie de l'aide sociale. Cela s'explique par les nouvelles charges qui doivent être assumées par la personne à sa sortie, telles que la part des primes LAMal comprise dans les prestations d'aide sociale, que les personnes doivent assumer seules à la sortie de l'aide sociale, ou les impôts qui avaient été suspendus durant la période d'aide sociale. Lorsque à cela s'ajoute le montant du remboursement de l'aide sociale, la personne se retrouve avec un revenu correspondant tout au plus au minimum vital du droit des poursuites, soit un montant proche de celui de l'aide sociale. Finalement, le revenu de la personne qui a pris un emploi et qui est devenue autonome n'est guère plus élevé que celui dont elle disposait en étant à l'aide sociale. Les personnes sont conscientes de ce risque. Elles savent aussi que leur salaire est souvent limité en raison de leur faible qualification et elles hésitent par conséquent à s'engager dans un projet professionnel. Il s'agit d'incitation négative au travail¹⁰. L'incidence des charges supplémentaires à la sortie de l'aide sociale peut être limitée au moyen du système de franchise sur le revenu¹¹, qui cas échéant devrait être ajusté.

A noter que ce phénomène peut aussi avoir un impact sur la durée d'aide sociale. La statistique indique précisément que la période durant laquelle les personnes ont besoin d'une aide matérielle est tendanciellement en augmentation. La proportion de dossiers actifs depuis plus de 6 ans est passée progressivement de 9,2 % en 2006 à 22,2 % en 2019, ce qui implique aussi une augmentation des coûts de l'aide sociale.

⁹ Etude sur les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité dans le canton de Fribourg, Interface, 6 septembre 2021

¹⁰ Ibid., p. 6

¹¹ Ordonnance fixant les normes de calcul de l'aide matérielle de la loi sur l'aide sociale (RSF 831.0.12), article 5

4.3.2 Ressources dans les SSR.

Les dotations des SSR en ressources ne sont pas homogènes entre elles. Une partie des ressources dédiées aux remboursements pourrait être utilisée pour renforcer durablement les sorties de l'aide sociale. Cet argument est régulièrement rapporté par les services sociaux, en particulier ceux de petite taille : les démarches consacrées au suivi des remboursements mobilisent des ressources pourraient être dédiées à l'accompagnement social. Or, l'accompagnement a un impact positif sur l'insertion socioprofessionnelle et les sorties de l'aide sociale.

Les études récentes concluent en effet qu'une augmentation de l'aide personnelle contribue à diminuer le nombre de dossiers et des tâches administratives grâce à une accélération des sorties de l'aide sociale¹². Ces études montrent qu'une réduction significative du coût moyen par dossier est possible par une augmentation de l'accompagnement social. Cette constatation est à mettre en lien avec les dotations des SSR, tout en relevant que les communes n'ont cessé d'augmenter le personnel de ces services au cours des dernières années.

4.3.3 L'obligation de remboursement : un facteur de non-recours à l'aide sociale ?

Dans le postulat, il est demandé si le nombre de personnes qui renoncent à solliciter l'aide sociale à cause du remboursement peut être estimé. Le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de fournir une réponse chiffrée, puisque ces données sont très difficiles à rassembler. Les personnes qui choisissent de ne pas demander l'aide sociale échappent *de facto* aux radars. Toutefois, l'impact de l'obligation de remboursement sur les personnes qui renoncent à solliciter l'aide sociale peut être considéré sur la base de récentes études suisses consacrées au non-recours à l'aide sociale¹³ et aux informations récoltées auprès des SSR et du guichet *Fribourg pour tous*.

Les études mentionnent que la méconnaissance des prestations existantes est la raison principale du non-recours. Mais parmi les autres raisons invoquées figurent notamment l'obligation de remboursement. Cette exigence peut susciter les craintes suivantes :

- > **Surendettement** : cette peur concerne majoritairement les personnes qui n'ont pas (ou encore peu) contracté de dettes et qui redoutent de basculer dans la dépendance financière.
- > **La perte du permis de séjour** : les personnes étrangères craignent que la dette sociale contractée ne joue un rôle défavorable dans le processus pour le renouvellement de leur permis de séjour. En effet, la dépendance à l'aide sociale est un motif de révocation d'une autorisation de séjour (permis B) conformément à l'article 62 al.1 let. e de la loi sur les étrangers et l'intégration (RS142.20 ; LEI). Il en va de même pour les détenteurs et détentrices de permis C, soit 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)¹⁴. Cette révocation de l'autorisation doit cependant respecter le principe de proportionnalité.
- > **La perception stigmatisante de la dette sociale** : le fait de contracter une dette sociale peut être perçu de façon stigmatisante et synonyme de honte par certaines personnes. Celles-ci préféreront s'endetter auprès de leur entourage, voire jusqu'aux poursuites, plutôt que de demander l'aide sociale.
- > **La menace sur l'insertion socio-professionnelle** : en étant durablement redevable envers la collectivité, les personnes craignent pour leur emploi. Elles ont peur soit de perdre leur travail, soit de ne pas être embauchées, parce que l'employeur est méfiant.

Le non-recours à l'aide sociale peut péjorer les situations et s'avérer coûteux. En effet, les SSR et *Fribourg pour tous* le mentionnent aussi, lorsque surviennent les problèmes financiers, les personnes commencent par cesser de payer leurs impôts et leurs assurances maladie, réglant dans la mesure du possible le loyer. Elles cherchent ensuite à

¹² Voir notamment l'étude ESER DAVIOLO *et alii* 2017, ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften.

¹³ Voir notamment « Le non-recours aux prestations sociales à Genève. Quelles adaptations de la protection sociale aux attentes des familles en situation de précarité », Barbara Lucas *et al.*, 2019 ; « Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer/innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz », Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS AG, 2022.

¹⁴ Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI). Limitation des prestations d'aide sociale octroyées aux ressortissants d'États tiers. Rapport explicatif en vue de l'ouverture de la procédure de consultation (admin.ch), Secrétariat d'État aux migrations SEM, 2022.

emprunter de l'argent auprès du réseau familial ou amical, mais il s'agit souvent de ressources ponctuelles¹⁵. Ce constat est également fait par Caritas Fribourg, l'une des institutions chargées de la distribution des aides de première nécessité dans le cadre de l'ordonnance du 3 juin 2020 sur les mesures économiques destinées à lutter contre les effets du coronavirus par un soutien aux personnes nouvellement précarisées et à risque de pauvreté [RSF 821.40.72]. Ensuite, les problèmes de santé s'accumulent. Une étude genevoise fait état d'une fragilité psychologique qui se traduit par des sentiments d'anxiété et de dépression¹⁶. Elle constate aussi une chronicité des maux¹⁷. Les personnes laissent tomber toute prévention, renoncent aux soins ou les retardent au maximum et, lorsque c'est nécessaire, se présentent aux urgences dans des situations très problématiques en termes sanitaires. Pour les enfants et les adolescent-e-s, la péjoration des conditions de vie, les difficultés financières et l'isolement social se répercutent sur leur développement et entravent leurs apprentissages¹⁸. Les conséquences de cet engrenage peuvent être la perte du logement.

En renonçant à consulter les SSR, les personnes perdent en outre l'opportunité de recevoir une aide personnelle, sous forme de conseils et d'orientation, qui pourraient contribuer à l'amélioration de leur situation. L'aide personnelle est en effet une prestation d'aide sociale qui précède l'aide matérielle et vise à prévenir la péjoration des situations.

Lorsque les personnes sont finalement acculées à devoir demander l'aide sociale, les SSR constatent souvent de graves détériorations et doivent remédier à des situations très complexes. Une intervention plus rapide de l'aide sociale, notamment personnelle, pourrait permettre d'éviter ou d'atténuer cette aggravation des situations et les conséquences sociales et financières y relatives, qui se répercutent négativement sur l'ensemble du système, que cela soit en termes de poursuites, de frais de santé ou de mobilisation du tissu social. Le non-recours aux prestations a un impact négatif sur la cohésion sociale.

L'obligation de remboursement contribue vraisemblablement, mais dans une proportion impossible à définir, au phénomène du non-recours. Il est difficile d'estimer le nombre de personnes que l'obligation de remboursement peut dissuader de solliciter de l'aide sociale. Le rapport sur la situation sociale et la pauvreté, sur la base des données fiscales, a recensé 4 836 personnes en situation de pauvreté ne bénéficiant pas de l'aide sociale. Il n'est pas possible de déterminer les conséquences financières, pour ces personnes, du renoncement à l'aide sociale.

4.4 Application durant la crise liée au COVID-19

Durant la crise sanitaire, seul un SSR a suspendu le remboursement de l'aide perçue indûment. Toutefois, la suspension n'était que temporaire et les remboursements des indus ont été exigés lors de la reprise économique.

Aucun SSR n'a réduit les exigences en matière de remboursement des avances. Ceci s'explique aisément, puisque ces remboursements ne sont pas la conséquence d'une activité lucrative, mais bien d'un tiers tenu de verser des prestations, comme exposé précédemment. Ces remboursements ne mettent donc pas en péril la réinsertion professionnelle.

En ce qui concerne le remboursement de l'aide perçue légalement (qui comprend les revenus), durant la crise consécutive au COVID-19, une dizaine de SSR ont réduit les exigences en matière de remboursement.

Toutes ces mesures ont été réalisées durant une période limitée et en raison de leur caractère provisoire leur effet financiers n'a pas été mesuré.

¹⁵ « Le non-recours aux prestations sociales à Genève. Quelles adaptations de la protection sociale aux attentes des familles en situation de précarité », Barbara Lucas *et al.*, 2019, p. 163-164

¹⁶ *Idem*, p. 131

¹⁷ *Idem*, p. 133

¹⁸ *Idem*, p. 165

5 Le principe de l'obligation de remboursement

L'aide sociale est la plus ancienne prestation de protection sociale. Le Conseil d'Etat rappelle que l'obligation de remboursement est une exigence qui a toujours été associée au système de solidarité que représente l'aide sociale.

5.1 L'exigence du remboursement

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 qui est applicable non seulement dans l'aide sociale, mais d'une manière générale dans l'ensemble du système de sécurité sociale et donc aussi dans les assurances sociales. 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.

En vertu du principe de dignité, ancré aux articles 12 de la Constitution fédérale et 36 de la Constitution fribourgeoise, la collectivité veille à ce que quiconque en situation de détresse et qui n'est pas en mesure de subvenir à son entretien soit aidé et assisté et reçoive les moyens indispensables pour couvrir ses besoins fondamentaux.

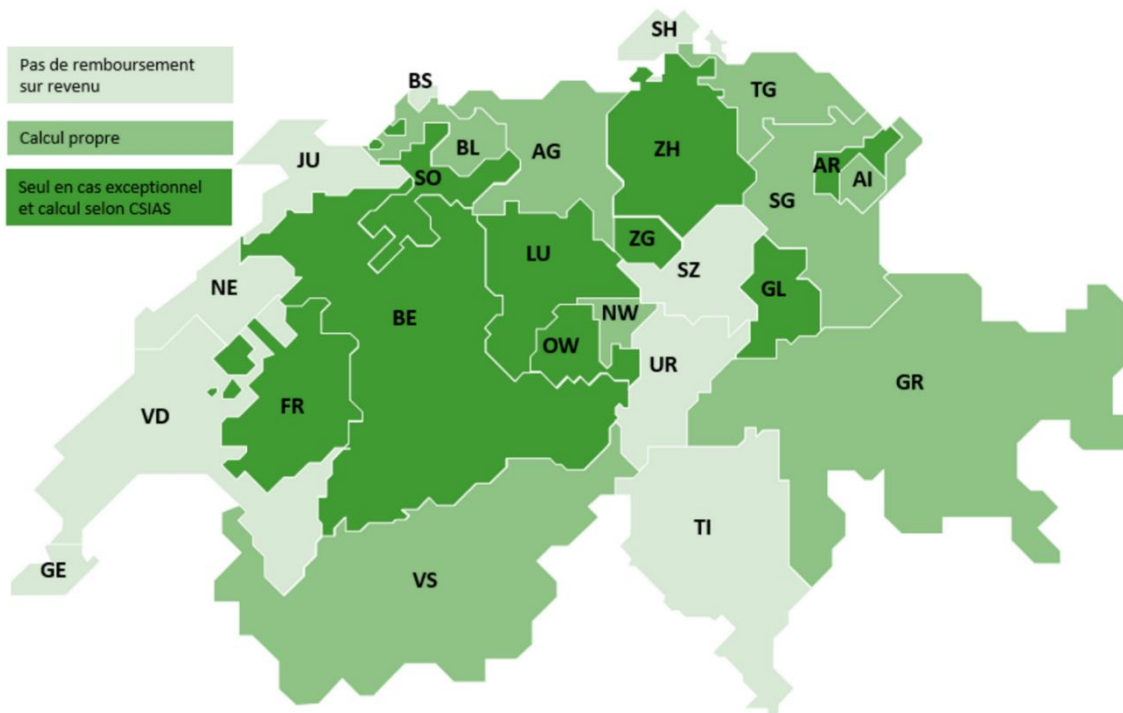
Aujourd'hui, à la suite des récentes transformations socioéconomiques, les risques sociaux ont évolué et peuvent s'étendre à une plus large population, par exemple, en raison de problèmes de santé, d'un divorce ou d'une situation de chômage, en particulier chez des personnes de plus de 55 ans. L'aide sociale est largement sollicitée pour pallier les lacunes des assurances sociales. Pour la collectivité, l'obligation de rembourser est ainsi une garantie qui contribue à préserver le rôle de l'aide sociale dans le système de sécurité sociale.

L'aide sociale est une garantie pour la collectivité face aux aléas auxquels chacun et chacune peut être confronté-e, mais elle représente aussi un coût. L'obligation de rembourser contribue à accepter le prix à payer pour préserver cette garantie. Elle représente aussi un garde-fou par rapport au risque de fraude.

5.2 L'application dans les autres cantons

La CSIAS réalise tous les deux ans un monitoring de l'application des normes dans les cantons et communes de Suisse. Dans son dernier monitoring, réalisé en 2021 et publié en 2022, il ressort que dix cantons prévoient un remboursement sur les revenus d'une activité lucrative et calculent la créance conformément aux recommandations de la CSIAS. Treize autres cantons ont renoncé au remboursement de l'aide sociale perçue légalement en cas de situation favorable liée à l'exercice d'une activité, dont cinq sur la base de modalité de calcul propre à leur canton. Trois cantons n'ont pas répondu à ce monitoring¹⁹.

¹⁹ CSIAS, Monitoring de l'aide sociale 2021, version actualisée le 26 septembre 2022



Source: Monitoring CSIAS, Aide sociale 2021

Fig. 9 : Remboursement de l'aide sociale du fait de revenus d'une activité lucrative

Aucun canton n'a renoncé au remboursement des avances ainsi que des aides perçues indûment. En outre, pour les aides perçues légalement, dans tous les cantons l'aide sociale reste remboursable lorsque le bénéficiaire entre en possession d'une fortune (héritage, dons, gain de loterie notamment). Finalement, la suppression ou la limitation de l'obligation de remboursement, dans les cantons qui connaissent cette disposition, ne concernent que l'aide sociale perçue légalement en cas de situation favorable liée à l'exercice d'une activité. Certains cantons ont renoncé récemment au remboursement dans ces cas, comme le Valais, en 2020, mais d'autres l'ont déjà fait depuis plus longtemps, comme le canton de Vaud, en 2006, ou le canton de Neuchâtel, en 1996.

6 Conclusion

A Fribourg, comme dans tous les cantons suisses, l'aide sociale connaît une distinction entre le remboursement de l'aide obtenue indûment, le remboursement de l'aide obtenue légalement et le remboursement des avances.

Ce rapport vise à évaluer l'application de l'obligation de remboursement prévu par la loi sur l'aide sociale en réponse aux questions du postulat 2021-GC-130. Ce rapport constate que les SSR du canton appliquent les dispositions légales en matière de remboursement. Globalement, ils se conforment aux recommandations de la CSIAS, telles que rappelées par la DSAS dans sa circulaire du 28 mars 2011. Concernant l'aide perçue légalement, les SSR octroient en général un délai avant d'exiger le remboursement et un budget élargi est établi pour déterminer si la personne est en mesure de rembourser et quelles sont les modalités appropriées. Le SASoc veille à l'application de ces recommandations notamment à l'occasion des révisions dans les SSR

Les montants remboursés sont largement supérieurs aux frais engendrés par la procédure de récupération. En 2019, la somme de tous les remboursements encaissés s'élève à 16 250 297 francs, tandis que les frais engagés pour obtenir ces remboursements sont estimés à 1 422 378 francs, soit 9% du total des remboursements. Les charges administratives varient en fonction du type de remboursement. Certains nécessitent peu de démarches et d'importants

montants sont récupérés à peu de frais. C'est le cas par exemple des avances. En revanche, les remboursements sur les activités lucratives engendrent des démarches plus conséquentes et onéreuses allant parfois jusqu'aux poursuites.

Parmi les différents types de remboursement, une limitation, voire suppression, de l'obligation de remboursement ne pourrait être envisagée que pour les aides perçues légalement lorsque la personne se retrouve dans une situation économique favorable grâce à une activité lucrative. Les montants récupérés dans ce cas sont estimés, en 2019, à 1 660 470 francs, soit 10 % de tous les remboursements. Ce montant comprend une part de 40% qui revient à l'Etat (664 188 francs) et 60% aux communes (996 282 francs). Comme le recommande la CSIAS, la moitié des cantons suisses ont renoncé à ce type de remboursement, comme le Valais, par exemple, en 2020, ou Neuchâtel, en 1996.

Toutefois, le Conseil d'Etat rappelle que l'obligation de remboursement est une exigence inhérente au système de solidarité assuré par l'aide sociale. Elle se fonde sur le mode de financement de cette prestation, par le biais des impôts, contrairement aux assurances sociales. La collectivité veille par ce biais à ce que quiconque en situation de besoin soit secouru et garantit ainsi un ultime filet au système de sécurité sociale. La collectivité exige en échange le remboursement de l'aide. Cette obligation se fonde en outre sur le principe de responsabilité qui est applicable d'une manière générale à l'ensemble du système de sécurité sociale. Elle 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.

D'un autre côté, le Conseil d'Etat est aussi conscient que les principaux défis auxquels est aujourd'hui confrontés l'aide sociale, dans le contexte des récentes transformations socioéconomiques, sont d'ordre structurel. 60% des bénéficiaires de l'aide sociale, par exemple, n'ont pas d'autres formations que l'école obligatoire. Les remboursements exigés peuvent être un frein aux sorties de l'aide sociale et à la réinsertion socioprofessionnelle. Les personnes peinent à voir une amélioration de leur situation financière après l'aide sociale, alors qu'elles ont un emploi, puisqu'elles doivent assumer seules de nouvelles charges. Lorsque à cela s'ajoute le montant du remboursement de l'aide sociale, la personne se retrouve avec un revenu correspondant au minimum vital du droit des poursuites, soit un montant proche de celui de l'aide sociale. A l'inverse, l'obligation de remboursement peut aussi dissuader des personnes de solliciter de l'aide alors qu'elles auraient droit de faire valoir une demande de prestations pour la couverture de leurs besoins de base. Cet effet s'inscrit dans la problématique du non-recours aux prestations d'aide sociale, dont les conséquences peuvent être importantes : péjoration de la situation socio-sanitaire, surendettement, perte de logement, répercussions sur les enfants.

En conclusion, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte de ce rapport.