



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Antoinette de Weck / Erika Schnyder

2014-GC-155

Révision de la loi du 14 novembre 1991 sur l'aide sociale

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 29 septembre 2014, les députées Antoinette de Weck et Erika Schnyder demandent au Conseil d'Etat de réviser la loi du 14 novembre 1991 sur l'aide sociale (LASoc) et d'agir sur l'octroi et la révocation des permis aux ressortissants de l'UE/AELE.

Elles relèvent que la loi cantonale sur l'aide sociale date de 1991 et que notre société s'est depuis fortement transformée, tout comme le profil des personnes demandant l'aide sociale. La loi cantonale sur l'aide sociale ne constitue plus une base légale suffisante pour répondre aux sollicitations actuelles auxquelles doivent faire face quotidiennement les services sociaux régionaux (SSR), à savoir si et dans quelle mesure l'aide sociale doit être accordée. La disparité des pratiques qui en résulte crée des tensions entre les SSR. Les motionnaires sont ainsi d'avis qu'une révision de la loi cantonale sur l'aide sociale s'impose. Elles estiment indispensable d'associer les responsables des SSR dès le départ des travaux de révision.

Les députées relèvent par ailleurs que les ressortissants de l'UE/AELE en Suisse depuis peu, lorsqu'ils n'ont plus d'emploi, peuvent bénéficier de l'aide sociale tant qu'ils résident officiellement dans notre pays. Pour éviter qu'ils n'émargent systématiquement à l'aide sociale, elles demandent au Conseil d'Etat d'agir sur l'octroi et la révocation des permis. Elles précisent enfin que cette révision entraînera aussi la modification d'autres lois.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Remarques générales

Depuis son introduction en 1991, la LASoc a fait l'objet de deux révisions partielles, à savoir l'instauration des mesures d'insertion sociale (1998) et l'instauration du dispositif de révision et d'inspection LASoc (2009). La nécessité d'une réforme complète de la LASoc est apparue au courant des dernières années, alimentée par un nombre croissant de questions de principe et d'application. Par ailleurs, cette question de la réforme LASoc a fait l'objet d'une journée thématique LASoc qui s'est tenue le 31 janvier 2013. A l'issue de cette journée, le personnel des SSR et les membres des commissions sociales (CS) présents ont confirmé la nécessité d'une réforme complète de la LASoc. C'est la raison pour laquelle la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) a confié au Service de l'action sociale (SASoc) la tâche de répertorier les difficultés récurrentes soulevées par l'application de la LASoc et d'examiner les perspectives d'une éventuelle réforme.

La question concernant les ressortissants de l'UE/AELE a déjà été l'objet de différentes questions adressées au Conseil d'Etat, telles que celle du député Emanuel Waeber (QA 3140.13) « Revers de la médaille de l'Accord sur la libre-circulation » et celle de la députée Erika Schnyder (QA 3147.13) « Prise en charge des frais liés au placement dans un EMS de personnes venant de l'étranger ». De plus, la situation des personnes disposant d'une autorisation de séjour dans le cadre de la libre circulation et devant recourir à l'aide sociale pour subvenir à leurs besoins a été abordée de manière précise dans la réponse au postulat de Antoinette de Weck / Nadine Gobet (P 2002.12) « Aide sociale et libre circulation » qui a été traitée lors de la session du Grand Conseil de septembre 2014. Etant donné la complexité de cette question, le SASoc a en outre élaboré et mis à disposition des SSR un récapitulatif des aides matérielles LASoc octroyées aux ressortissants étrangers dans le besoin.

Le Conseil d'Etat rappelle qu'une révision de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr) est en cours. L'objectif de cette révision est principalement de garantir une pratique uniforme à l'échelle suisse notamment en ce qui concerne la perte du droit de séjour en cas de cessation de l'activité lucrative ou de l'octroi de prestations d'aide sociale dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP). Les modifications de la LEtr mises en consultation portent ainsi sur l'exclusion de l'aide sociale des ressortissants UE/AELE qui séjournent en Suisse dans le but d'y rechercher un emploi et sur l'échange de données entre les autorités migratoires et les autorités compétentes en matière d'octroi de prestations complémentaires. Elles portent également sur une réglementation de la révocation du droit de séjour des titulaires d'une autorisation de courte durée UE/AELE ou de séjour UE/AELE avec activité lucrative et leur accès aux prestations d'aide sociale. L'article 18 de l'Ordonnance sur l'introduction de la libre circulation des personnes (OLCP) qui porte sur le séjour des demandeurs d'emploi ressortissants de l'UE/AELE a d'ores et déjà subi une modification visant à préciser que les personnes entrant en Suisse en recherche d'emploi doivent disposer des moyens financiers nécessaires à leur entretien en vue d'obtenir une autorisation de courte durée à cet effet. Toute modification adoptée dans le cadre de la révision en cours de la LEtr aura un impact sur la législation cantonale.

2. La révision de la loi sur l'aide sociale du 14 novembre 1991

Les travaux menés par le SASoc montrent que si le système actuel est toujours en mesure de fournir une aide matérielle garantissant le minimum vital pour les personnes en situation de détresse, il connaît des limites. Des disparités et des inerties apparaissent tant au niveau de l'application de la LASoc que dans le fonctionnement des SSR. Ainsi, les questions soulevées par les motionnaires ont déjà été identifiées par le SASoc et intégrées dans le répertoire des difficultés constatées dans l'application de la LASoc.

La loi actuelle a été conçue à une époque où les situations d'indigence étaient moins nombreuses et moins complexes. Le contexte a depuis évolué, de multiples transformations économiques se sont produites, la mobilité s'est amplifiée et les trajectoires de vie ne sont plus aussi linéaires. De plus, l'aide sociale subit d'importants transferts de charges des assurances sociales. Aujourd'hui, l'aide sociale doit répondre à des problèmes d'ordre structurel tels que le chômage, le phénomène des working poor, la divortialité, etc. Afin de faire face à cette évolution, le dispositif cantonal a déjà été renforcé par l'introduction des mesures d'insertion sociale, de la collaboration interinstitutionnelle (CII), des « Pôles d'insertion + » et d'« Avenir 20-25 ». Si aujourd'hui ces mesures sont reconnues, elles ne répondent pas à tous les défis posés par les transformations socio-économiques en cours dans notre société. Cette réflexion autour de la réforme de la LASoc a aussi eu lieu dans

d'autres cantons et plusieurs d'entre eux sont en train de réformer leurs lois sur l'aide sociale (Lucerne) ou l'ont fait récemment (Genève, Soleure, Appenzell Rhodes-Extérieures ou Vaud) pour adapter leurs dispositifs aux exigences de la société d'aujourd'hui.

Le Conseil d'Etat est d'avis que le but principal de la LASoc ne doit pas être remis en cause mais qu'une révision s'impose pour ne pas compromettre le rôle primordial rempli par cet ultime filet de notre protection sociale. Il rejoint l'avis des motionnaires sur la nécessité de réviser la loi cantonale sur l'aide sociale afin de l'adapter aux défis imposés par l'évolution de notre société.

La démarche privilégiée pour cela consiste à mettre en place une organisation de projet associant les principaux partenaires concernés afin d'établir des solutions qui répondent aux problèmes soulevés. Pour y parvenir, une organisation rigoureuse est nécessaire afin de dégager les meilleures propositions pour établir un projet de loi pertinent et réalisable qui pourra ensuite être soumis au processus législatif habituel. Dans cette perspective, un groupe de travail composé de représentants de l'Etat, des communes, des CS, des SSR et d'autres professionnels de l'aide sociale ainsi que d'un expert sera mis en place. Par ailleurs, pour cibler précisément les éléments centraux de la réforme et délimiter les questions principales sur lesquelles de nouveaux aménagements doivent être trouvés, le Conseil d'Etat prévoit d'intégrer dans les travaux une évaluation des forces et des faiblesses du dispositif d'aide sociale du canton de Fribourg.

En cas d'acceptation de la motion, le délai réglementaire d'une année pour la présentation du message ne pourra pas être respecté compte tenu de l'importance des travaux. Le Conseil d'Etat demande une prolongation du délai de réponse prenant en considération l'agenda suivant :

- 2015–2016 : groupe de travail, évaluation du dispositif, élaboration d'un projet de loi ;
- 2017 : mise en consultation, présentation et adoption du projet de loi ;
- 2018 : entrée en vigueur de la loi.

Pour ce qui concerne l'élaboration de mesures portant sur l'octroi et la révocation des permis aux ressortissants de l'UE/AELE, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il faut d'abord attendre les résultats de la réforme de la LEtr. Selon l'issue de ces travaux, il sera possible d'évaluer les aménagements encore nécessaires au niveau de la législation cantonale. La Direction de la sécurité et de la justice (DSJ) devrait, le cas échéant, examiner la marge de manœuvre disponible au plan cantonal et les autres démarches qui pourraient être entreprises au niveau fédéral. Le Conseil d'Etat estime que cette question s'étend bien au-delà de la réforme de la LASoc et il propose par conséquent au Grand Conseil de la traiter séparément.

Estimant inopportun d'entreprendre des travaux sans attendre le résultat des débats au niveau fédéral et qui ouvriraient encore un autre chantier législatif, le Conseil d'Etat propose de refuser la prise en considération de la question portant sur l'octroi et la révocation des permis aux ressortissants de l'UE/AELE. La DSJ s'engage toutefois à procéder aux aménagements législatifs consécutifs à la réforme LEtr dans la loi d'application. Les résultats de cette réforme seront de toute manière intégrés dans les travaux de la révision LASoc et, le cas échéant, des restrictions pourraient être introduites sous réserve des dispositions de l'ALCP.

En conclusion le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil :

- 1) de **fractionner la motion** ;
 1. a) d'accepter la motion en ce qui concerne la révision LASoc, en accordant d'ores et déjà une prolongation du délai de réalisation à l'automne 2017;
 1. b) de rejeter la motion en ce qui concerne les mesures sur les permis accordés aux ressortissants de l'UE/AELE ;
- 2) pour le cas où le fractionnement ne serait pas accepté par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat propose de **rejeter la motion**, étant entendu que la DSAS poursuivra les travaux déjà entrepris en vue d'une réforme de la LASoc.

9 juillet 2015