



Prise de position de l'association Trait d'union concernant la mise en consultation de l'avant-projet de loi sur l'aide sociale (LASoc).

1. PREAMBULE

L'association, [Trait d'union – Association fribourgeoise pour la promotion de l'action sociale](#) – fondée en 2006 vise plusieurs objectifs :

- **Améliorer** l'interconnaissance entre les différent-e-s professionnel-le-s du social et de la santé, visant le renforcement d'une collaboration constructive et le décloisonnement de nos institutions
- **Faire connaître** les besoins des destinataires de l'action sociale, en défendant leurs intérêts
- **Promouvoir** l'action sociale dans sa complexité, par l'émergence de l'expertise issue du terrain des différent-e-s professionnel-le-s

L'association compte actuellement près de cent quinze membres, qui exercent ou ont exercé une activité directe ou indirecte dans le secteur de l'action sociale du canton de Fribourg.

Trait d'union désire renforcer l'image des bénéficiaires/usagers du travail social et promouvoir l'interdisciplinarité dans ce secteur. Pour ce faire, l'association Trait d'union s'est fixée notamment comme tâche de collaborer à l'élaboration des politiques sociales du canton de Fribourg avec les autorités politiques, en prenant position sur les mises en consultations des (avant-)projets de loi. (cf. [statut](#) art. 4 Tâches). Nous sommes depuis plusieurs années régulièrement sollicités dans les listes officielles des consultations et avons dans ce sens répondu à plusieurs avant-projets (loi HES-SO, Senior +, subsides caisse-maladie, etc.). Nous avons également invité et rencontré de nombreux acteurs-trices politiques et autorités du canton lors de [nos différentes actions](#) depuis près de 15 ans.

En ce qui concerne l'avant-projet de loi sur l'aide sociale (LASoc), le désir de faire entendre la voix de Trait d'union prend sa source dans le lien privilégié qui unit depuis toujours nos membres, acteurs-trices professionnel-le-s ou non de l'action sociale et les bénéficiaires actuels ou potentiels de l'aide sociale. Un grand nombre de nos membres les rencontrent, les accompagnent au quotidien. D'autres travaillent directement comme assistant-e-s sociaux-aux au sein des Services sociaux du canton et donc développent une expertise réelle quant à l'évolution des besoins des personnes susceptibles de s'adresser à l'aide sociale. Ils-elles, devant articuler l'évaluation de ces besoins et des problématiques avec les dispositifs assurantiels en place, se trouvent au cœur même de ce même dispositif et des organisations ou institutions qui sont censées le mettre en œuvre. Ils-elles ont dans ce sens un regard tout à fait critique quant à ce qui fonctionne et ce qui semble moins efficient.

Dans ce sens, quelques membres de Trait d'union répondant au profil décrit ci-dessus (assistant-e-s social-e-s en Service social, responsables de secteur, etc.) se sont rencontrés après avoir pris connaissance individuellement du message du Grand Conseil et de l'avant-projet. Le groupe a pu s'appuyer sur les critères de l'association pour élaborer une réponse à la consultation à savoir :

- Adéquation de l'avant-projet avec les buts de l'association
- Consensus quant à la prise de position au sein du groupe
- Réponses et remarques formulées dans un esprit constructif.



Le groupe de travail a décidé d'organiser sa réponse en trois parties : une partie introductive et générale quant à l'ensemble du projet, une partie plus spécifique, permettant le développement des remarques et arguments et enfin une partie conclusive reprenant les propositions principales.

2. REMARQUES GENERALES

En premier lieu, le groupe de travail tient à saluer l'analyse effectuée dans le cadre du « MESSAGE 2020-DSAS du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant l'avant-projet de loi sur l'aide sociale (LASoc) ». Ce document s'appuie sur de nombreux rapports et en particulier celui de la Direction de la santé et des affaires sociales, sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg de 2016. Il nous semble permettre de mettre en exergue une grande partie des problématiques liées à la précarisation d'une partie non négligeable de la population fribourgeoises mais également de pointer les enjeux structurels et organisationnels de cette question. Ce document dessine de manière, nous semble-t-il, tout à fait pertinente et claire les défis que devraient permettre de relever la révision d'une loi comme celle de l'aide sociale.

Les besoins et problématiques présentés dans ce message et par conséquent les défis à relever sont de pouvoir prendre en compte, mais également répondre à l'évolution du contexte social, politique et économique, mais également législatif, organisationnel et financier. Plusieurs défis sont ainsi évoqués :

- l'aide sociale doit répondre à des **problèmes structurels** et à des **risques sociaux qui ont évolués** (chômage, working poor, divortialité, migration) (p.2).
- la révision doit viser à renforcer l'organisation de l'aide sociale, ses dispositions d'application et **les mesures préventives** tout en maintenant la répartition des compétences (p.2).
- le non-recours à l'aide social pose la question de la pauvreté cachée. Sont clairement évoqués les conséquences - péjoration de la situation, perte du logement, surendettement, etc. - mais également les raisons - **crainte de contracter une dette, peur du stigmat, de perdre son permis de séjour**, etc. (p. 4). Le lien entre la nouvelle loi sur les étrangers et leur précarisation est identifié en tant que tel (p.8).
- L'évolution du cadre législatif des assurances sociales et des **transferts de charge sur l'aide sociale** sont clairement pointés (p.8-9).
- La **judiciarisation** et l'augmentation des demandes d'arbitrage par les bénéficiaires est évoqué (p. 9).
- L'aide personnelle constitue, parallèlement à la couverture des besoins de base, une partie indissociable d'une aide sociale efficace. (p.13) Selon le principe de subsidiarité, **l'aide personnelle précède la couverture des besoins de base et vise à prévenir le recours à celle-ci** (p.13).
- 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. (p.16)

Les constats et défis sont clairs. Ils rejoignent en grande partie ceux de l'ensemble des associations qui ont participé à l'élaboration et signé le « Manifeste pour la dignité », qui a été envoyé aux autorités cantonales et communales de notre canton en avril dernier dans le contexte spécifique que nous vivons depuis plus d'une année : [Courrier F.pdf \(dignite-fribourg.ch\)](#)

Si l'évaluation réalisée rejoint en grande partie les constats des acteurs-trices de l'action sociale du canton et des membres de Trait d'union, le groupe de travail se demande si les



réponses et les modifications proposées dans le cadre de la révision de la loi sur l'aide sociale sont réellement à la hauteur des défis à relever.

Les membres du groupe de travail ont de fait émis une série de remarques et de questionnements, afin d'envisager dans le cadre de la consultation en cours le développement dans la loi de plusieurs éléments. Si les réponses doivent s'envisager dans la mise en œuvre d'une telle loi, il nous semble important que la loi permette de penser les cadres nécessaires qui permettront d'envisager le déploiement des missions du dispositif d'aide sociale comme réponse aux défis pointés.

- **Une loi qui doit pouvoir répondre au développement d'une réelle politique de prévention de la précarité** et ses formes nouvelles : nécessité de comprendre et répondre aux problèmes structurels qui génèrent de la précarité dans nos sociétés – penser le filet social et les transferts de charges actuels sur l'aide sociale – évaluer et sécuriser les « nouveaux » risques sociétaux (chômage de longue durée, working poor, divorcié, migration, etc.) – nécessité de penser cette politique de manière transversale et non spécifique, de manière globale et la plus large possible que cela soit dans l'accueil des bénéficiaires, l'évaluation de leur besoin que dans les réponses à donner.
- **Une loi qui doit permettre la lutte contre la stigmatisation et le non-recours à l'aide sociale** : urgence de lever l'obligation de remboursement de l'aide sociale – évaluer les critères de non-recours et y remédier – développer une collaboration entre Services, qui sécurise le bénéficiaire – penser et mettre en œuvre une politique qui permettent de garantir l'accès et la défense des droits aux prestations, qu'elles soient matérielles ou personnelles – penser la confiance comme condition de base et socle de la relation d'aide.
- **Une loi qui permette la valorisation de l'aide personnelle en parallèle de la couverture des besoins de base** : développer et préciser la notion d'aide personnelle comme porte d'entrée – confirmer l'engagement de personnes professionnelles de la relation d'aide.

3. REMARQUES SPECIFIQUES

Le groupe de travail a réuni ces remarques autour de plusieurs grands thèmes qui se retrouvent autant dans le message au Conseil d'Etat que dans l'avant-projet. Le décalage constaté par le groupe de travail entre le contenu du message et les réponses proposées au sein de la loi se retrouvent principalement sous forme de questionnements.

Evolution des risques :

L'évolution des risques est avancée comme une cause de la révision. Ils sont détaillés et se retrouvent en majorité dans le cadre de problématiques structurelles. Ces causes ne sont donc pas transitoires, et vont subsister. Le fonctionnement même de la société engendre cela, telle une fin en soi. Néanmoins, malgré la persistance de ces causes, aucune proposition de mesures permettant l'anticipation n'est faite pour prévenir ou amenuiser leurs conséquences. Concrètement, les nouvelles mesures de l'AI, de la LACI ou la fin des pertes de gain sont d'autant de situations dans lesquelles l'aide sociale intervient mais ne fera que pallier à long terme sans pouvoir offrir des solutions de sortie.



De plus, dans le cadre de l'avant-projet de loi, la notion de responsabilité est entièrement et uniquement portée sur et par l'individu, sa volonté de s'en sortir et sur le devoir de rembourser.

Si le non-recours aux prestations d'aide sociale est thématiqué, le lien avec la peur de contracter une dette d'aide sociale ou de perdre son permis pour les personnes d'origine étrangère est plus évoqué que réellement affirmé. Le taux d'aide sociale plus bas à Fribourg n'est pas non plus mis en lien avec cette obligation.

Aide personnelle :

Contrairement à l'aide financière, elle n'est pas réglementée. Aucune évaluation n'est donnée sur comment en faire. Le libre choix du SSR, et du/de la travailleur-se social-e, est total sur ce thème. L'aide personnelle est pourtant mise en avant explicitement dans le troisième objectif de prévention de la loi comme un moyen préventif spécifique.

Le message au Grand Conseil évoque le fait que l'aide personnelle constitue, parallèlement à une aide matérielle, une partie indissociable d'une aide sociale efficace. Selon le principe de subsidiarité, l'aide personnelle précède la couverture des besoins de base et vise à prévenir le recours à celle-ci. Il est précisé que l'aide personnelle est prodiguée sous forme d'information, 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. L'aide personnelle 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. Le message précise enfin que cette aide personnelle est réalisée conformément à la méthodologie du travail social avec du personnel qualifié dans ce domaine.

Malheureusement, rien n'est repris dans l'avant-projet de loi :

- Quels sont les outils en lien à l'aide personnelle pour le bénéficiaire, comment peut-il y accéder ? Actuellement, l'information n'est pas claire et/ou souhaitée par tous les SSR sur cette prestation. La pratique est peu visible y compris à l'interne. Chaque assistant-e social-e est libre d'en faire ou non.
- Quelles ressources sont octroyées pour favoriser cette aide ?
- Quels sont les moyens mis en œuvre pour visibiliser cette prestation et surtout permettre au bénéficiaire d'y accéder facilement ?
- Comment vérifier que cette mesure est appliquée et soutenue ?
- Quels sont les pouvoirs du Service de l'action sociale pour uniformiser ces pratiques ? Il est difficile dans la loi d'identifier si une telle volonté est-elle présente ?

Sur ce point, on peut se demander pourquoi l'harmonisation traite surtout du domaine technique des prestations et non de leurs qualités :

- Comment envisager l'évaluation de la mise en œuvre de cette aide personnelle ?

Le groupe de travail propose dans ce sens une modification de **l'art. 39 al. b** cf. compétences du Service (de l'action sociale) : « ...Il (le SASoc) les (les SSR) inspecte régulièrement, peut les conseiller et leur donner des instructions, également quant à la qualité des prestations ».

L'augmentation de la durée d'aide est mesurée, mais n'est appréciée qu'en termes de dépendance à l'aide sociale.

- Comment envisager l'évaluation de cette prolongation de la durée d'aide sociale sous forme d'hypothèse qui aille au-delà de la responsabilité individuelle pour permettre de la comprendre dans un premier temps et tenter de la résoudre ensuite ?



Les mesures d'intégration sociale ne sont pas réellement visibilisées, toutefois elles ont des impacts positifs directs sur la personne et indirects sur le coût de la santé, psychique notamment, et sur la contrepartie sociale (travaux d'utilité publique, économie parallèle, etc.)

- Ne sont-elles pas évaluées parce qu'elles n'ont pas d'impact sur la diminution de l'aide matérielle (au contraire) ? Comment développer des outils d'évaluation de ces mesures et de leurs conséquences positives ? Comment maximiser leur promotion et leur impact sur la personne mais sur la société en général ?

Réduction du nombre de SSR par district

L'accès aux bénéficiaires dans des SSR régionalisés peut interroger. Si un SSR par district est mentionné, il serait nécessaire de donner un cadre sur les sites minimums à maintenir pour éviter que cela n'engendre des économies des coûts sur l'organisationnel (locaux, décentralisation, etc.), voire sur le personnel.

Des questions se posent également aux conséquences de la réorganisation sur les rôles et fonctions de la Commission sociale :

- Quelle délégation sera donnée par la Commission sociale concrètement aux SSR et à leurs directions ?
- Dans le district de la Sarine, qui regroupera 30% des bénéficiaires, est-il envisagé une professionnalisation de la Commission sociale si aucune délégation n'est prévue ? Comment cela sera-t-il encadré ?

Le système informatique est envisagé comme un outil d'unification des pratiques entre les SSR. Beaucoup de SSR ont ou vont prochainement changer de système informatique, qui a priori n'est pas celui qui est prévu. La projection en lien au changement de système informatique implique des coûts financiers à double. Le système informatique, doit rester un outil de gestion et non une fin en soi. L'unification des pratiques ne peut être dépendant d'un système informatique et de son utilisation. Elle doit être pensée en amont et doit l'être par les acteurs-trices eux-mêmes. En ce qui concerne l'unification des pratiques, le rôle du Service de l'action sociale reste peu défini.

- Comment penser et garantir une certaine unité de pratique ? Comme envisager cette réflexion et avec quel-le-s acteurs-trices ?

Dans le cadre des dispositions d'application devant détailler et favoriser une organisation efficace de l'aide sociale, nous regrettons que celles-ci explicitent plutôt les restrictions d'accès aux prestations que l'accès et le droit à celles-ci. En tant qu'acteurs-trices du social, nous sommes convaincus que l'efficacité est atteinte par un accès facilité et accompagné aux prestations.

Remboursement de l'aide sociale

L'argument que l'aide sociale n'est pas une assurance sociale est avancé pour légitimer le remboursement. Il est dit que : « 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 ». Néanmoins, les prestations complémentaires, les allocations de maternité ne le sont pas non plus et ne nécessitent pas de remboursement. Il ne s'agit pas d'un échange, comme il est indiqué, mais bien d'un droit.

- En quoi les autres assurances ne sont-elles pas liées aux besoins ?



Il est précisé que cette obligation se fonde aussi sur le principe de responsabilité. La nécessité du remboursement engendre de fait un préjugé sur les bénéficiaires qui sont considérés comme des personnes profitant de cette aide. En effet, cela renforce l'idée que l'individu saisit l'aide sociale par manquement en minimisant voire ignorant les dysfonctionnements structurels qui mènent à ces situations de précarité, notamment des bénéficiaires qui ne parviennent pas à tourner sans les compléments budgétaires de l'aide sociale tout en travaillant.

Le recours (très, voire trop) tardif à l'aide sociale afin de tenter d'éviter d'y accéder engendre des situations fortement dégradées et plus coûteuses que si les personnes avaient fait appel à l'aide sociale au départ. L'exigence de remboursement et sa conséquence en termes de non-recours à l'aide sociale, va à priori à l'encontre de l'objectif de prévention mise en avant.

Le travail administratif nécessaire pour gérer le remboursement est conséquent.

- Toutes cette énergie et les frais liés, ne pourraient-ils pas servir à d'autres tâches comme l'aide personnelle ?

Le groupe de travail demande la suppression de cette obligation de remboursement et ne peut que confirmer les arguments défendus dans le cadre du Manifeste pour la dignité (cf. courriers aux autorités (Pt 2 suppression de l'exigence du remboursement de l'aide sociale ; uniformisation des traitements) évoqué en introduction et que Trait d'union a signé ainsi que la grande majorité des associations du canton.

Formation :

La promotion de la formation est mise en valeur politiquement parlant dans le cadre du Message au Grand Conseil et de l'avant-projet, ce qui est positif. Concernant les mesures qui garantissent une politique transversale préventive, il est difficile de percevoir les avancées de la révision en termes de formation professionnelle si ce n'est l'abandon de l'obligation de remboursement en cas d'engagement dans une formation. Les conditions restent peu claires et la logique purement rentable. Le droit n'étant octroyé qu'aux personnes dont la formation permettra de s'insérer professionnellement. Les autres plus-values en termes de reconnaissance et de confiance en soi ne sont pas reconnues.

En bref, de nombreuses questions subsistent quant à cette thématique pourtant importante :

- Comment cette promotion sera-t-elle incarnée concrètement ? Avec quels moyens supplémentaires ou différents à aujourd'hui ?
- Quels sont les outils et ressources qui y seront consacrés ?
- Y a-t-il un conseil spécialisé qui est envisagé ?
- L'exemption de remboursement durant une formation, concernera-t-elle l'ensemble de l'unité d'assistance ?

En ce qui concerne la promotion de la formation, les revenus et les bourses d'études sont actuellement pris en compte par l'aide sociale pour l'ensemble de l'unité d'assistance, cela a un effet dissuasif pour le jeune qui se retrouve à « payer » la dette de sa famille. La séparation de la personne en formation ainsi que de ses ressources permettrait un effet responsabilisant et valorisant.

Financement

La prise en charge des frais pour les personnes réfugiées (B+5) et admises provisoires (AP+7) est décliné sous deux propositions. La proposition de l'avant-projet consiste à répartir, comme tel



était le cas avant la modification de la loi fédérale en 2014, une répartition des frais de cette catégorie de personnes entre Etat et communes. La variante soumise à l'art. 36 al.2 propose de maintenir le système actuel, soit une prise en charge complète de ces frais par l'Etat.

- Le groupe de travail propose de privilégier cette variante, étant donné d'une part la simplification qu'elle permet quant à la répartition des coûts, et d'autre part sur les conséquences qu'une répartition des coûts sur les communes aurait, notamment sur les décisions quant à la prise en charge spécifique de cette catégorie de personnes.

La suppression de la distinction entre article 7 et 8 Lasoc différenciant la domiciliation communale ou la situation de séjour dans el canton est appréciée, néanmoins, le groupe de travail s'est questionné sur la mise en application de cette suppression et sur la persistance de normes différencies. L'abandon de cette distinction devrait aller de pair avec l'unification des normes régissant ces deux catégories aujourd'hui distinctes, ou alors être clarifiées dans l'ordonnance d'application afin que les commissions sociales puissent statuer.

- Comment cette suppression de catégories sera mise en œuvre dans les normes d'aide sociales et sur quelles bases les commissions sociales pourront-elles décider ?

Rapport sur la situation sociale et la pauvreté

Le dernier rapport de 2016 sur la situation sociale et la pauvreté a pour la première fois donné des aspects qualitatifs et non seulement quantitatifs. L'avis des bénéficiaires devrait aussi être intégré au prochain rapport par la mise sur pied de groupes de discussions avec des bénéficiaires (cf. art. 7 de la présente loi). Il s'agira d'intégrer ces différentes perspectives dans une analyse globale de la réalité des populations vulnérables, des problématiques sociales et des mesures pour y remédier.

- Quelles seront les obligations concrètes qui en découlent ? des propositions à court et moyen terme ne pourraient-elle pas y être incluses et avoir un effet contraignant ?

Point de vues des bénéficiaires :

Au-delà du rapport périodique sur la situation sociale et la pauvreté, Trait d'union défend la prise en compte de la parole des bénéficiaires dans le cadre de l'ensemble du dispositif. Des espaces d'échanges sont prévus pour les responsables de services et de Commissions sociales.

- Qu'en est-il d'espaces d'échanges avec et pour les bénéficiaires ? Sont-ils intégrés ?

Le message au Grand Conseil pointe la judiciarisation et l'augmentation des demandes d'arbitrage par les bénéficiaires dans le cadre entre autres des décisions prises que cela soit par les assistant-e-s sociaux-ales, les Services ou les Commissions sociales

- Quelles sont les solutions envisagées dans la révision pour proposer une réelle possibilité de se défendre ou d'interroger les mesures prises ou décisions, sous forme d'organe de médiation, par exemple ?

Dans le cadre de cette prise de position, des bénéficiaires ont été entendus sur la révision de la LASoc. Ils-elles ont été sensibles aux changements organisationnels et souhaitent le maintien d'une qualité de travail pour les assistant.e.s sociaux-ales. Ils ont en effet pointés que la capacité d'écoute et d'action de leur assistant.e social.e est clairement liée à sa charge de travail, et que par conséquence directe, une plus grande capacité d'écoute et d'action leur



permettait d'avoir un suivi plus performant et rendait envisageable une sortie de l'aide matérielle de manière plus efficace et rapide.

- Comment la charge de travail des assistant.e.s sociaux-ales sera-t-elle décidée entre les différents SSR et surveillée ? le SASoc sera-t-il compétent pour imposer des dotations uniformes ?

4. CONCLUSION

De manière générale, il nous semble que les objectifs de Trait d'union offrent en partie un cadre conceptuel intéressant pour penser une révision ambitieuse de la loi sur l'aide sociale de notre canton. Comme réponse aux enjeux de la précarisation d'une partie de plus en plus importante de la population, nous soutenons une loi qui permettrait de :

- **Améliorer** l'interconnaissance entre les différent-e-s professionnel-le-s du social et de la santé, visant le renforcement d'une collaboration constructive et le décloisonnement de nos institutions
- **Faire connaître** les besoins des destinataires de l'action sociale, en défendant leurs intérêts
- **Promouvoir** l'action sociale dans sa complexité, par l'émergence de l'expertise issue du terrain des différent-e-s professionnel-le-s

La démarche de Trait d'union en lien à la réponse à cette consultation s'inscrit dans le désir de faire entendre la voix des acteurs-trices de l'action sociale du canton et en particulier celle des acteurs-trices impliqué-e-s dans le dispositif d'aide sociale du canton.

Le groupe de travail profite de ce message pour se mettre à disposition et au service de tout projet permettant de promouvoir l'action sociale en général et le sort des bénéficiaires de l'action sociale en particulier. L'engagement des acteurs-trices du canton via Trait d'union soutient la mise en place d'un travail social de qualité faisant une part belle aux valeurs d'équité de traitement des bénéficiaires et aux valeurs de partenariat entre les différents acteurs-trices du social pour une meilleure cohésion sociale. Par le biais de cette consultation, c'est la question des conditions-cadres à cette cohésion qui est en jeu.

Trait d'union espère que ces quelques remarques seront prises en compte dans l'élaboration du projet de loi sur l'aide sociale, qui sera soumis aux députés. Nous allons d'ailleurs leur faire suivre cette position via leurs groupes politiques ou de manière individuelle.

Le groupe de travail encourage le Conseil d'Etat en particulier à reformuler les grandes missions de l'aide sociale, sa dimension préventive et à préciser la dimension personnelle de cette aide. Il le convie à réfléchir urgemment à abandonner dans cette nouvelle loi l'exigence de remboursement de l'aide sociale.

Le groupe de travail, via Trait d'union, reste à disposition pour de plus amples informations ou des compléments quant aux points soulevés dans cette prise de position.

Pour le groupe de travail
Marlyse Duc
22 avril 2021