Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Question Michel Chevalley 2020-CE-88
Personnes en situation précaire dans le canton de Fribourg

I. Question

L'opinion publique est sérieusement ébranlée : la réalité sociale trouble sérieusement la vision candide d'une société humaine, à laquelle il ne devrait rien arriver.

Le choc est violent, d'autant plus violent que - fait assez rare, voire inédit - la télévision suisse a repris en boucle des images pour le moins affligeantes.

Des images qui attestent que, chez nous, en Suisse, plusieurs milliers de personnes font la queue, chaque semaine, pour manger.

Selon le professeur François Chappuis, médecin aux HUG (Hôpitaux universitaires de Genève), plus de la moitié de ces personnes n'ont pas d'assurance maladie.

En outre, selon une enquête conduite in situ, 52 % des personnes interrogées étaient des sans-papiers, 28,3 % des résidents étrangers avec permis de séjour, 3,6 % des Suisses, 4,5 % des demandeurs d'asile.

A moins de nier l'évidence ou de faire preuve d'une mauvaise foi crasse, nous savons pertinemment qu'une telle situation existe également chez nous, à Fribourg.

Ce que n'a pas manqué de relever, d'ailleurs, le quotidien *La Liberté*, entre autres dans son édition du 13 mai dernier : *[sic] Des êtres humains ont faim, en terre fribourgeoise aussi.*

Et l'article mentionné ci-dessus d'ajouter que les organisateurs, lors d'un vendredi de distribution de nourriture dans le quartier du Schönberg, ont dénombré environ un millier de personnes.

En l'occurrence, c'est l'Association REPER qui a pris le leadership et qui fait, sur le terrain, un travail remarquable. Ses responsables envisagent même d'ouvrir plusieurs autres points de distribution de nourriture en ville de Fribourg.

Le même article de *La Liberté* nous apprend que l'Etat n'a pas prévu, en tout cas pour l'instant, de débloquer des fonds, arguant que l'aide sociale est le fait des communes et que le système fonctionne, entre autres grâce à la contribution majeure des acteurs de terrain et, en ce qui concerne les espèces sonnantes et trébuchantes, à celle de la Chaîne du bonheur.

Sur le terrain, nous avons pu vérifier, effectivement, que nombre de communes, de sociétés locales, de sociétés de jeunesse, ou encore de privés offrent spontanément leur aide, leur obole parfois.

Ces aides, organisées ou spontanées, ces personnes empathiques méritent toute notre considération. Elles donnent là un bel exemple de devoir citoyen.

Personne, en effet, ne peut rester impassible devant un tel drame.

Dès lors, je remercie le Conseil d'Etat de bien vouloir répondre aux questions qui suivent :

1. Combien de personnes, dans le canton de Fribourg, vivent en dessous du seuil de pauvreté ?
2. Combien n'ont pas d'assurance maladie ?
3. Au nombre des personnes mentionnées aux points 1 et 2 ci-dessus, quelle est la proportion de sans-papiers, de résidents étrangers et de compatriotes ?
4. L'industrie domestique (garde des enfants, travaux d'entretien, de ménage, etc.) est un secteur économique, dont on ne sait presque rien. Selon les estimations des Services concernés, combien de travailleuses ou travailleurs œuvrent dans ce secteur ?
5. Les inspecteurs du travail contrôlent-ils le secteur de l'industrie domestique ?
   5.1 Dans l'affirmative, combien de travailleuses et travailleurs ont-ils été contrôlés en 2019 ?
   5.2 Même question, mais relative aux employeurs.
6. Puisque le système d'entraide a l'air de fonctionner, quels sont les artisans de ce succès ? En d'autres termes, quelles sont les initiatives qui viennent en aide aux plus démunis et celles qui, concrètement, vont jusqu'à leur offrir une aide alimentaire ?
7. Qui alimente les fonds nécessaires à cette entraide et à quelle hauteur ?
8. Même si l'aide sociale est l'affaire des communes, avant tout, l'Etat est forcément concerné par la problématique. Dès lors, que fait-il concrètement ?

19 mai 2020

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Combien de personnes, dans le canton de Fribourg, vivent en dessous du seuil de pauvreté ?

Selon le rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg[1], 7577 personnes soit 3 % de la population, vivent en dessous du seuil de pauvreté fixé selon les normes de l'aide sociale.

2. Combien n'ont pas d'assurance maladie ?

En principe, toute personne domiciliée en Suisse doit s'assurer pour les soins en cas de maladie, ou être assurée par son représentant ou sa représentante légal-e, dans les trois mois qui suivent sa naissance en Suisse ou sa prise de domicile. Dans le canton de Fribourg, les communes sont responsables du contrôle de l'affiliation auprès d'un assureur reconnu.

---

[1] DIRECTION DE LA SANTE ET DES AFFAIRES SOCIALES, *Rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg*, 2016, Fribourg, p. 36

Aucune statistique ne recense les personnes sans assurance maladie, elle serait très difficile à établir. En revanche, ces situations peuvent être détectées en cas de difficultés lors de consultations auprès de l'association *Fri santé*, mandatée par la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS), ou lors d'un passage à *Fribourg pour tous*, le guichet d'information et d'orientation sociales, également organisé par la DSAS. Ces deux services effectuent les démarches nécessaires dans ces situations qui, toutefois, restent exceptionnelles.

3. *Au nombre des personnes mentionnées aux points 1 et 2 ci-dessus, quelle est la proportion de sans-papiers, de résidents étrangers et de compatriotes ?*

En ce qui concerne les personnes sans-papiers, les données utilisées pour le rapport social-pauvreté ne permettent pas de rendre compte de leur situation, étant donné le caractère illégal de leur présence sur le territoire fribourgeois. Ensuite, selon ledit rapport, 61,6 % des ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté étaient composés uniquement de personnes de nationalité suisse, 24,6 % uniquement de personnes de nationalité étrangère et 13,8 % de personnes de nationalités suisse et étrangère.[2]

4. *L'industrie domestique (garde des enfants, travaux d'entretien, de ménage, etc.) est un secteur économique, dont on ne sait presque rien. Selon les estimations des Services concernés, combien de travailleuses ou travailleurs œuvrent dans ce secteur ?*

Les chiffres concernant l'économie domestique ne sont effectivement pas disponibles dans les annuaires statistiques usuels. On ne peut dès lors que se livrer à des estimations. Le seul chiffre concret connu concerne le nombre de travailleuses et travailleurs enregistrés auprès de l'Association Chèque Emploi, qui se charge de toute la gestion administrative liée à la couverture sociale du travailleur (AVS/AI/AC/APG, LPP et impôt à la source). A la fin 2019, 1200 personnes avaient une ou plusieurs relations de travail avec plus de 2100 employeurs.

Pour rappel, Chèque Emploi est une solution proposée par l'Etat de Fribourg en collaboration avec le Centre d'intégration socioprofessionnelle (CIS) pour la déclaration aux différentes assurances sociales des personnes travaillant dans un ménage privé. Ces mêmes ménages ont également la possibilité de déclarer directement les revenus de leur employé-e de maison auprès de la Caisse de compensation AVS par le biais de la procédure simplifiée, selon l'art. 3 de la loi sur le travail au noir (LTN ; RS 822.41). En outre, des prestataires privés œuvrent également sur ce marché et mettent à disposition des employé-e-s de maison. Ainsi, un chiffre avoisinant les 2 à 3000 travailleurs et travailleuses dans l'économie domestique semble parfaitement plausible.

5. *Les inspecteurs du travail contrôlent-ils le secteur de l'industrie domestique ?*
   - *5.1 Dans l'affirmative, combien de travailleuses et travailleurs ont-ils été contrôlés en 2019 ?*
   - *5.2 Même question, mais relative aux employeurs.*

Les inspecteurs et inspectrices de la surveillance du marché du travail contrôlent tous les secteurs de l'économie sur la base des obligations en matière de lutte contre le travail au noir. Ainsi, ils sont aussi appelés à effectuer des contrôles auprès des ménages privés qui emploient des personnes pour le ménage, le jardinage, la garde d'enfants, l'assistance de personnes âgées ou handicapées, etc. La plupart de ces contrôles sont entrepris sur dénonciation par des tiers ou suite à la procédure d'annonce pour des prises d'emploi, dans le cadre de l'Accord sur la libre circulation des personnes.

---

[2] *Idem*, p. 39.

Ainsi, en 2019, une vingtaine d'inspections ont eu lieu dans des ménages privés, travailleurs et travailleuses respectivement employeurs et employeuses confondus.

6. *Puisque le système d'entraide a l'air de fonctionner, quels sont les artisans de ce succès ? En d'autres termes, quelles sont les initiatives qui viennent en aide aux plus démunis et celles qui, concrètement, vont jusqu'à leur offrir une aide alimentaire ?*
7. *Qui alimente les fonds nécessaires à cette entraide et à quelle hauteur ?*
8. *Même si l'aide sociale est l'affaire des communes, avant tout, l'Etat est forcément concerné par la problématique. Dès lors, que fait-il concrètement ?*

En réponse aux questions 6, 7 et 8, le Conseil d'Etat souhaite préciser que le système d'entraide qui s'est déployé depuis le début de la crise du COVID-19 se situe sur trois niveaux :

> **Au niveau communal**
D'une part, au sein de la population, des actions de solidarité spontanées se sont organisées. D'autre part, des mesures d'aide sont nées directement de l'initiative des communes, parfois avec une aide financière de leur part, voire d'organisations locales actives ou non dans le domaine social.
En matière d'aide alimentaire, il est possible de citer en particulier les associations Caritas Fribourg et SOS futures mamans qui délivrent des bons à faire valoir dans de grandes surfaces. Des denrées alimentaires sont ensuite distribuées notamment par l'association les Saint Bernard du Cœur, dont l'activité a été maintenue durant toute la période de semi-confinement. Couvrant principalement les districts de la Sarine et de la Gruyère, son action a même été étendue à d'autres districts pour répondre aux besoins liés à cette période exceptionnelle. L'association des Cartons du Cœur Fribourg est également active dans tout le canton. Plusieurs associations sont en outre présentes en Ville de Fribourg. Parmi elles, REPER a créé l'action « Partage » à l'initiative de son Centre d'animation du Schönberg et, en renfort, les programmes de prévention mandatés par l'Etat ; l'association Banc public a également distribué des vivres, tout comme la Croix-Rouge fribourgeoise. Un appel aux paroisses a été lancé par Mgr Morerod afin qu'elles récoltent des denrées alimentaires et des produits de première nécessité destinés aux personnes dans le besoin. Les églises en assureront la distribution. Les aides alimentaires distribuées sont principalement financées par des dons privés, versés directement aux associations ou via la Chaîne du Bonheur. Elles répondent à la situation de populations nouvellement précarisées et qui ne recourent pas à l'aide sociale.

> **Au niveau régional**
Les services sociaux régionaux sont toujours restés accessibles malgré les mesures de confinement. Ils ont en outre appliqué durant cette période des procédures simplifiées afin de faciliter l'accès aux prestations d'aide sociale. Il n'existe pas de statistique mensuelle de l'aide sociale, mais les services sociaux régionaux n'ont observé qu'une faible augmentation des demandes d'aide durant cette période.
Par ailleurs, les service sociaux régionaux ont été invités à informer les personnes qui, temporairement, font appel aux prestations d'aide sociale pendant et à cause de la crise sanitaire du COVID-19, qu'elles ne doivent pas craindre de subir des préjudices, à ce titre, pour l'obtention ou le renouvellement de leur autorisation de séjour. En effet, selon les directives du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM), les causes et les motifs d'une demande d'aide sociale sont toujours à prendre en considération de manière circonstanciée, selon le principe de proportionnalité. Ainsi, le fait que des personnes se trouvent dans une situation d'absolue

nécessité en raison de la crise sanitaire et économique actuelle sera pris en compte dans les décisions relatives aux autorisations de séjour.
Pour ces deux premiers niveaux, la coordination, le recensement et l'information à la population concernant les mesures existantes ont été assurés par les communes et les Préfectures.

> **Au niveau cantonal**
Dès le début de la crise, le Service de l'action sociale a coordonné les actions des organisations actives dans l'accueil d'urgence sociale au moyen d'une task force (TAUS). Ces services, que sont Banc public ; Fri-Santé, Espace de soin ; SOS futures mamans ; le Tremplin ; Solidarité Femmes ; Caritas Fribourg ; La Tuile ; la Croix-Rouge fribourgeoise et Fribourg pour tous ont réorganisé leurs prestations afin d'assurer leur accessibilité aux personnes concernées. En voici quelques exemples : au niveau de l'hébergement d'urgence, un étage sanitaire a été ouvert entre mi-mars et mi-avril au sein de La Tuile, prêt à accueillir les personnes sans domicile fixe atteintes par la maladie. Le canton a financé un montant de 32 816 francs pour ce dispositif. Des livraisons de repas ont été organisées par l'équipe de cuisine de Banc public pour les locataires de la Tuile vivant dans les appartements de cette dernière. Dans l'impossibilité de maintenir la distanciation sociale et dans un souci de protection de ses usager-ère-s au sein de son secteur du Seuil, Le Tremplin a également mis sur pied un service de livraison de repas et de visites à domicile. Fortement sollicitée pour la distribution de bons à faire valoir dans de grandes surfaces ou pour un soutien financier ponctuel, Caritas Fribourg a concentré le travail de toute son équipe sur le traitement de ces demandes. La Direction de la santé et des affaires sociales a également accordé un montant de 10 000 francs par le biais du Fonds de l'action sociale à Fri-Santé qui a pris en charge de nombreux frais de santé que des personnes précarisées ne pouvaient plus assumer durant cette période.
Les organisations et services au bénéfice de conventions avec des collectivités publiques, en particulier les services sociaux spécialisés au sens de l'article 14 de la loi du 14 novembre 1991 sur l'aide sociale (LASoc), ont généralement assuré le maintien et la réorganisation de leurs prestations dans le cadre des mandats ordinaires qui leur sont confiés, parce qu'ils connaissent ces problématiques et sont en contact quotidien avec les populations les plus vulnérables.

Les difficultés sociales rencontrées dans le prolongement de la crise sanitaire mettent en lumière une frange de la population avec laquelle ces services travaillent au quotidien. Selon le rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg, 10 % de la population soit 25 000 personnes sont à risque de pauvreté (calcul réalisé selon la méthode de l'OCDE, cf. Rapport sur la situation sociale et la pauvreté). Leurs problématiques sont multiples : emploi précaire, travail sur appel, travail domestique, atteinte à la santé, faible niveau de formation.

En ce qui concerne l'aide sociale, il s'agit de rappeler que l'aide matérielle et les frais des mesures d'insertion sociale sont pris en charge à raison de 40 % par l'Etat et 60 % par les communes, selon l'article 32 LASoc, tandis que les frais pour les services sociaux spécialisés au sens de l'article 14 al. 1 LASoc sont pris en charge à raison de 50 % par l'Etat et 50 % par les communes, selon l'article 32a al. 1 let. d LASoc.

Conscient de la crise actuelle, le Conseil d'Etat a la volonté d'assurer la cohésion sociale et d'éviter la précarisation des groupes impactés par cette situation. Pour ce faire, il veut renforcer le partenariat avec les institutions et réseaux d'entraide. Un montant d'un million a été attribué par le Conseil d'Etat à la Direction de la santé et des affaires sociales, respectivement au Service de l'action sociale, pour soutenir temporairement la distribution d'aides de première nécessité et

d'aides financières aux personnes nouvellement précarisées et qui ne recourent pas à l'aide sociale. Parallèlement, l'information auprès des personnes concernées a été renforcée, notamment à travers *Fribourg pour tous* (FpT), dont le SASoc assure la conduite, afin d'orienter ces personnes vers les services et associations fournissant les aides spécialisées dont elles ont besoin et pour éviter d'instaurer un nouveau dispositif d'aide parallèle.

24 juin 2020