



Rapport 2023-DSAS-76

7 novembre 2023

Rapports réguliers sur la pauvreté dans le canton de Fribourg

Etat des lieux sur l'aide apportée par les associations contre la pauvreté et rôle du canton

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur le postulat 2010-GC-11 Burgener Woeffray Andrea et Fasel Bruno « Rapports réguliers sur la pauvreté dans le canton de Fribourg » et sur le postulat 2021-GC-57 Wickramasingam Kirthana et Mauron Pierre « Etat des lieux sur l'aide apportée par les associations contre la pauvreté et rôle du canton ».

Table des matières

1	Historique et développement du rapport sur la situation sociale et la pauvreté	3
2	Evolution du contexte	4
2.1	Contexte économique	4
2.1.1	Conjoncture	4
2.1.2	Marché du travail	4
2.2	Contexte social	5
2.2.1	Population	5
2.2.2	Santé	6
2.2.3	Education, formation	7
2.2.4	Familles, générations, égalité hommes-femmes	7
2.2.5	Protection sociale	8
3	Evolution de la situation sociale	9
3.1	Composition et répartition des revenus	10
3.2	Distribution des revenus et inégalités	13
3.3	Répartition de la fortune	17
3.4	Pauvreté et risque de pauvreté	20
3.5	Chômage	27
3.6	Aide sociale	28
3.7	Transferts sociaux	29
3.8	Logement	30
3.9	Comparaison des données : constantes et évolutions	31

4	La crise sanitaire comme révélateur des précarités	31
4.1	Le manque de données et les limites des statistiques	32
4.2	Une mise en évidence du non-recours aux prestations sociales	32
4.3	Une visibilité des personnes « à flot »	34
5	Evolution du dispositif fribourgeois de prévention et de lutte contre la pauvreté	37
5.1	Les avancées depuis les pistes du premier rapport	37
5.2	Le déploiement de l'aide depuis la pandémie	40
5.2.1	La mobilisation durant la pandémie	40
5.2.2	Le travail des associations en temps ordinaires	42
5.2.3	La sollicitation accrue des associations depuis 2020	45
6	Pistes prospectives et niveaux d'action	46
6.1	Veiller	46
6.2	Lier	48
6.3	Ancrer	49
7	Conclusion	50

1 Historique et développement du rapport sur la situation sociale et la pauvreté

Suite à une première édition en 2016, le Conseil d'Etat produit son second rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg. Cette analyse répond ainsi au postulat 2010-GC-11 Burgener Woeffray Andrea et Fasel Bruno demandant des rapports réguliers sur la pauvreté et ses conséquences afin de mener une politique de lutte cohérente contre la pauvreté.

Le premier rapport a permis de rendre compte de la situation vécue par la population fribourgeoise en termes de revenu, de fortune et de conditions de vie. L'un des constats aux prémices de ces travaux a été la faible quantité de données disponibles. Les efforts se sont alors concentrés sur l'obtention et l'analyse des données fiscales. Cet état des lieux, surtout quantitatif, était un incontournable de la première édition pour pouvoir, aujourd'hui et à l'avenir, disposer d'outils d'analyse fiables et pérenniser la démarche avec une systématisation du suivi des indicateurs. Cela a nécessité un travail conséquent du Service de la statistique (SStat). Grâce à cet engagement, les bases statistiques du rapport sont désormais solides et permettent d'établir un monitoring quantitatif de la situation sociale du canton. Pour les prochaines éditions, ces outils seront très pertinents et pourront sans doute être combinés avec la méthodologie qui est en train d'être développée par l'Office fédéral de la statistique (OFS). En effet, le monitoring de la pauvreté est une préoccupation qui s'est développée non seulement dans plusieurs cantons, mais également au niveau fédéral. Les travaux de l'OFS sont suivis par le canton de Fribourg et permettront certainement dans les prochaines années de compléter les outils cantonaux.

En commençant les travaux de la seconde édition, la reprise des indicateurs statistiques a mené à quelques écarts avec l'analyse faite dans le rapport de 2016. Ces ajustements tirés des apprentissages du premier exercice étaient attendus, tout comme la difficulté à apprécier de façon précise et significative ces écarts. Une variation entre les années est-elle un effet de correction de méthodologie, un réel signe d'une tendance ou une simple fluctuation statistique ? Il est à ce jour trop tôt pour construire sur cette base des enseignements définitifs, mais cela permet toutefois d'y voir certaines stabilités et évolutions. Ces dernières se confirmeront ou non, mais nécessitent dans tous les cas une attention particulière lors de la réflexion sur les pistes d'action à privilégier dans la prévention et la lutte contre la pauvreté dans le canton de Fribourg.

Le présent rapport est dès lors l'occasion de mettre en évidence certains développements depuis l'état des lieux de 2016. Toutefois, la plupart des données quantitatives disponibles et exploitables sont celles de 2019. Les dernières années marquées par la crise sanitaire ne peuvent pas encore être étudiées sous cet angle. La force de ce rapport est alors d'analyser d'autres données et informations obtenues d'une part grâce au monitoring que peut mener le Service de l'action sociale (SASoc) via le guichet de conseil et d'information *Fribourg pour tous*, et, d'autre part, par les associations qui ont documenté cette période particulière ainsi que par la littérature qui permet de relever certaines thématiques et problématiques mises en exergue par la crise sanitaire.

Par ailleurs, en écho au premier rapport, le dispositif fribourgeois de prévention et de lutte contre la pauvreté est présenté à partir des pistes lancées en 2016. Ce rapport est également l'occasion de traiter des thèmes spécifiques et des demandes politiques particulières en lien avec la situation sociale et la pauvreté. Ainsi, le chapitre 5.2 permet de répondre au postulat 2021-GC-57 Wickramasingam Kirthana et Mauron Pierre qui demande au Conseil d'Etat son analyse de la situation de pauvreté et des aides apportées par les associations depuis le printemps 2020.

Enfin, à partir des pistes prospectives déjà esquissées dans le premier rapport, différents niveaux d'action pour les prochaines années sont présentés.

2 Evolution du contexte

Ce chapitre permet d'entrer dans la thématique en décrivant tout d'abord le cadre de vie général de la population fribourgeoise au travers des contextes économique et social. Les chiffres présentés dans ce chapitre portent sur plusieurs années, mais correspondent tous aux données disponibles les plus récentes aux niveaux suisse et fribourgeois au moment de la rédaction de ce rapport.

2.1 Contexte économique

2.1.1 Conjoncture

Selon les prévisions conjoncturelles du SECO¹, la croissance de l'économie suisse est nettement inférieure à la moyenne, de 1,1 % en 2023, suivie de 1,5 % en 2024. Toutefois, l'économie suisse n'entrerait pas en récession. Tout comme dans les prévisions précédentes, le SECO postule qu'il n'y aura pas de pénurie d'énergie entraînant des arrêts de production généralisés l'hiver 2023/2024. Dans le même temps, les prix du gaz et de l'électricité devraient rester élevés en comparaison historique.

Le PIB de la Suisse a stagné au 4^{ème} trimestre 2022. Les branches de l'industrie sensibles à la conjoncture ont été freinées par le contexte international difficile ; les exportations de marchandises ont reculé. En revanche, la demande intérieure a de nouveau progressé, grâce notamment à une nette amélioration de l'emploi.

En Suisse, l'inflation devrait aussi rester relativement élevée pour le moment, et atteindre 2,4 % en 2023. La consommation privée devrait enregistrer une hausse modérée durant les trimestres à venir, stimulée par la bonne tenue du marché du travail et l'augmentation des salaires nominaux. Vu la situation générale, l'augmentation des investissements devrait être inférieure à la moyenne.

Actuellement dans le canton de Fribourg², les derniers résultats de janvier de l'enquête conjoncturelle dans l'industrie du centre de recherches conjoncturelles de l'ETH Zürich (KOF) montrent que le climat dans le canton de Fribourg s'est également détendu, bien que l'indicateur de situation des affaires et celui des perspectives à 6 mois des affaires restent à un niveau plus bas que leurs homologues suisses. Les stocks de produits intermédiaires, les prix de vente et la situation du bénéficiaire sont clairement plus élevés que le niveau national. En revanche, certains indicateurs, tels que les entrées de commandes ou la production, ont été notés à l'inverse de leurs correspondants suisses. Ou encore, ils présentent une tendance bien plus pessimiste que ceux de l'ensemble de la Suisse. C'est le cas pour les indicateurs des exportations, de l'effectif de personnel ou des achats de produits intermédiaires. Les indicateurs de situation et des perspectives du commerce de détail suivent de près l'évolution de ces mêmes indicateurs au niveau national.

2.1.2 Marché du travail

Toujours selon les prévisions du SECO, le ralentissement conjoncturel devrait également se faire sentir sur le marché du travail, avec un certain temps de retard. Le taux de chômage devrait s'établir à 2,0 % en moyenne annuelle pour 2023 et atteindre 2,3 % en 2024.

La situation sur le marché du travail fribourgeois se détériore légèrement au premier trimestre 2023. La tendance du nombre de demandeurs d'emploi inscrits était légèrement à la hausse depuis déjà quelques mois et se confirme également en janvier 2023. Similairement, le taux de chômage du mois de janvier présente une légère augmentation. Il s'affiche à 2,4% ; 0,1 point de plus que le mois précédent et 0,2 point au-dessus du niveau suisse. A partir du mois de mars 2023, le taux redescend jusqu'à atteindre 2% au mois de mai 2023. Toutefois, les années précédant la pandémie montrent que le taux de chômage baisse généralement au printemps et en été, puis connaît une hausse dès

¹ Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), *Prévisions conjoncturelles : la croissance de l'économie suisse en 2023 est nettement inférieure à la moyenne*, communiqué de presse du 16 mars 2023, En ligne : <https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/seco/nsb-news.msg-id-93727.html>, consulté le 12 juillet 2023.

² Service de la statistique Etat de Fribourg (SStat), *Conjoncture fribourgeoise février 2023*, En ligne : <https://www.fr.ch/deef/sstat/actualites/conjoncture-fribourgeoise-indicateurs-fevrier-2023>, consulté le 12 juillet 2023.

l'automne qui se poursuit jusqu'à l'hiver (période pendant laquelle certains secteurs diminuent leurs activités). D'ici la fin de l'année 2023, il faut donc s'attendre à ce que le taux de chômage augmente. Les demandes de préavis de réduction de l'horaire de travail (RHT) ainsi que les RHT décomptées se maintiennent à des niveaux extrêmement bas et sont rentrées dans les tendances antérieures à la crise sanitaire.

En outre, le marché du travail fribourgeois a été influencé ces dernières années par des crises majeures :

- > Covid-19 : au cours de la crise sanitaire et ses répercussions sur l'économie, le taux de chômage a connu une montée historique, et ce malgré un recours important à la réduction de l'horaire de travail (RHT, chômage technique). Les offices régionaux de placement (ORP), rapidement engorgés, ont toutefois permis une prise en charge adéquate des demandeurs et demandeuses d'emploi (réduction des obligations, indemnités complémentaires, etc.).
La reprise économique s'est montrée plus importante que prévue et a créé des pénuries dans certains secteurs, notamment la restauration, la logistique et certains domaines de l'industrie. La pénurie s'est également accentuée dans des domaines comme la santé.
- > Guerre en Ukraine : les répercussions sur l'économie suisse font peser un risque aigu de faillites en lien avec l'inflation et la crise énergétique. Le canton de Fribourg est dans le peloton de tête concernant les faillites en Suisse. Plus de 15'000 entreprises ont fait l'objet d'une procédure de faillite l'année dernière en Suisse, soit une augmentation de 6,6% par rapport à 2021 selon l'Office fédéral de la statistique. Et Fribourg est au-dessus de la moyenne avec une hausse d'environ 16%. Le nombre de procédures de faillite d'entreprises est en effet passé de 442 en 2021 à 512 l'année dernière dans notre canton. Une augmentation liée notamment à une croissance de 40% du nombre de faillites de personnes morales ou physiques inscrites au registre du commerce (253 en 2022 contre 181 en 2021). Malgré cette vague de faillites, les montants de poursuites restent stables. Selon l'Union patronale fribourgeoise, ces chiffres sont probablement un effet de rattrapage de la pandémie. Durant cette période, il y avait en effet moins de faillites grâce aux crédits Covid.
- > Climat : les enjeux liés à la crise climatique font pression sur l'économie, en particulier les modes de transport et un impact économique quant à l'aspect durable des investissements.

En raison de ces crises, le marché du travail ressort transformé à deux niveaux :

- > Les secteurs d'activité connaissent une profonde et rapide mutation pour faire face à des besoins émergents et de nouvelles habitudes de consommation modelées par l'évolution des technologies (achat en ligne, télétravail).
- > Les comportements des demandeurs et demandeuses d'emploi ont été marqués par ces crises. L'inflation, la crainte des virus, l'angoisse d'une guerre qui pourrait s'étendre et les exigences face à l'emploi obligent les employeurs et employeuses à revoir leurs modèles économiques en ressources humaines.

Enfin, le marché du travail doit faire face à l'arrivée de la génération Z (personnes nées entre le milieu des années 90 et le début des années 2010), dont les exigences, notamment en matière d'équilibre entre la vie privée et la vie professionnelle, sont parfois en décalage avec l'offre du marché du recrutement. Face aux nouvelles attentes, les entreprises sont contraintes de revoir leurs offres d'emploi afin de devenir plus attractives.

2.2 Contexte social

2.2.1 Population³

Au 31 décembre 2021, le canton comptait 329'809 habitantes et habitants. De 2010 à 2020, la population résidente permanente a cru de 17%. Fribourg est un des cantons qui connaît la plus forte croissance de la population résidente

³ Les informations contenues dans ce chapitre sont toutes issues de l'annuaire statistique du canton de Fribourg 2023 (Service de la statistique Etat de Fribourg) et du site Internet de l'Office fédéral de la statistique (OFS) en ce qui concerne les données nationales : Annuaire statistique du canton de Fribourg 2023, En ligne <https://www.fr.ch/deef/sstat/publications-du-service-de-la-statistique-du-canton-de-fribourg/annuaire-statistique-du-canton-de-fribourg>), consulté le 12 juillet 2023.

Office fédéral de la statistique (OFS), *Population. Quoi de neuf ?*, En ligne : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population.html>, consulté le 12 juillet 2023.

permanente (+ 4'313 personnes en 2021) avec une variation positive de 1,3% contre 0,8% au niveau suisse. Selon les dernières projections démographiques, le canton de Fribourg devrait atteindre environ 390 000 habitants et habitantes en 2050.

Le canton de Fribourg compte la population la plus jeune de Suisse. Non seulement la part de la population âgée de 65 ans et plus est la plus faible (16,4% contre 19% au niveau national) mais celle de moins de 20 ans est la plus élevée (22,0% contre 20%). Le rapport de dépendance des personnes âgées⁴ est également le plus bas de Suisse (26,6% contre 31,1% au niveau national). Toutefois, le vieillissement démographique s'accroît et s'accroîtra encore rapidement ces prochaines années. Le scénario de référence de l'OFS prévoit un rapport de dépendance des personnes âgées de 45% à l'horizon 2050 en Suisse.

En termes de constitution des ménages, Fribourg se situe parmi les cantons où le nombre de personnes par ménage est le plus haut (2,3 personnes par ménage, la moyenne suisse étant de 2,1). Ce chiffre reste toutefois bas, les ménages composés d'une seule personne étant aujourd'hui le type de ménage le plus répandu (36,8% des ménages au niveau suisse, 32,8% pour le canton).

Enfin, en ce qui concerne l'état civil, 47 % des Fribourgeois et Fribourgeoises sont célibataires, 40,5 % mariés, 8,6 % divorcés ou non mariés et 4,2 % veufs. Le nombre de mariages est resté assez stable depuis 20 ans. L'indicateur conjoncturel de divortialité a cependant fortement augmenté dans le canton de Fribourg, se situant autour de 45% depuis 2015 (40% au niveau suisse), il passe à 53% en 2021 (42% au niveau suisse).

2.2.2 Santé

L'Enquête suisse sur la santé⁵ se déroule tous les cinq ans. Les derniers résultats disponibles sont ceux de l'enquête de 2017, ceux de l'enquête menée en 2022 n'étant pas encore publiés. Les résultats de 2017 pour le canton de Fribourg ont fait l'objet d'un rapport propre⁶. Ils sont proches des résultats de l'enquête de 2012 qui avaient été exposés dans la première édition du présent rapport.

Parmi les résultats de l'étude, il est relevé que la grande majorité de la population de notre canton âgée de 15 ans et plus s'estime en bonne ou en très bonne santé (85,6%). En outre, près de 75% de la population présente un sentiment moyen à élevé de maîtrise de la vie et plus de 90 % bénéficient d'un soutien social moyen à fort. Durant les trente dernières années, les Fribourgeoises ont gagné 5,1 années d'espérance de vie et les Fribourgeois 8,8 ans pour atteindre respectivement 85 ans et 80,6 ans. A côté de cela, l'enquête révèle aussi un certain nombre de constats qui requièrent une attention particulière : la prévalence des troubles psychiques (19,1%) est significativement plus élevée que la moyenne nationale (15,1%). Près de la moitié de la population fribourgeoise se sent parfois à très souvent seule (43,4%). La proportion de personnes en surpoids a augmenté depuis 2012, tout comme la proportion de personnes fumant (26,3% en 2007 ; 29,4% en 2017). En ce qui concerne la consommation d'alcool, elle est régulière pour une partie des personnes âgées alors qu'une partie des jeunes est concernée par des ivresses ponctuelles.

Si les résultats de l'enquête menée en 2022 sont attendus pour connaître l'évolution de l'état de santé de la population suisse depuis la pandémie de COVID-19, certains éléments ont déjà été mis en évidence concernant la santé psychique dans des publications courtes et des bulletins émis par l'Observatoire suisse de la santé (Obsan)⁷. La majorité de la population ne semble pas avoir subi d'altération substantielle de sa santé psychique, mais la pandémie a accentué les inégalités sur le plan social et sanitaire. Une dégradation de la santé psychique a été observée dans certains groupes défavorisés, comme les personnes à bas revenu et à bas niveau de formation ou les personnes avec des maladies (psychiques) préexistantes. La crise sanitaire semble en outre entraîner des répercussions psychiques

⁴ Rapport entre l'effectif de la population aux âges avancés généralement inactifs (65 ans ou plus) et l'effectif de la population en âge de travailler (20-64 ans).

⁵ Observatoire suisse de la santé (Obsan), *Enquête suisse sur la santé*, En ligne : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/sante/enquetes/sgb.html>, consulté le 12 juillet 2023.

⁶ Observatoire suisse de la santé (Obsan), *La santé dans le canton de Fribourg. Analyse des données 2017 de l'Enquête suisse sur la santé*, Neuchâtel, 2020.

⁷ Observatoire suisse de la santé (Obsan), *Santé psychique. Chiffres clés et impact du COVID-19*, bulletin 02/2022, En ligne : https://www.obsan.admin.ch/sites/default/files/2022-04/Obsan_BULLETIN_2022_02_f.pdf, consulté le 12 juillet 2023.

plus marquées sur les enfants, les adolescents et les jeunes adultes ; une détresse psychologique élevée, un recul des traitements ambulatoires, mais une hausse simultanée des hospitalisations et une augmentation des hospitalisations pour tentatives de suicide, notamment chez les filles et les jeunes femmes jusqu'à 18 ans. Le Réseau fribourgeois de santé mentale (RFSM) constate également dans son rapport annuel 2022⁸ que le taux d'occupation de son unité spéciale consacrée aux adolescent-e-s frôle désormais la barre des 90%. Cette occupation n'a jamais été aussi importante depuis la création de l'unité. Les troubles anxiodépressifs, avec des pensées suicidaires constituent près de la moitié des hospitalisations. Les filles représentent, elles, plus de 75% des patient-e-s. Certaines de ces évolutions sont sans doute dues à la pandémie, d'autres se dessinaient déjà avant 2020. D'où toute l'importance d'observer l'évolution de la santé psychique de la population, les plus jeunes méritant une attention particulière.

Par ailleurs, une étude qualitative récente⁹ menée dans les milieux agricoles du canton de Fribourg a mis en lumière un certain nombre de problématiques psycho-sociales aiguës. Celles-ci étaient le résultat de difficultés rencontrées par les agriculteurs et les agricultrices en lien avec les questions financières, la charge de travail, le lien social et la santé. Les personnes interviewées faisaient état de burnout, de dépression et de pensées suicidaires. Les conclusions de cette étude ont notamment mené au renforcement du dispositif d'accompagnement des exploitations agricoles en difficulté (AED). En 2022, la cellule AED a accompagné 28 situations, dont 13 nouvelles.

2.2.3 Education, formation

En Suisse, un diplôme de niveau secondaire II est aujourd'hui communément considéré comme le bagage minimum pour réussir l'entrée dans la vie active. Celui-ci est obtenu par plus de 90 % des jeunes de 25 ans. La formation professionnelle, y compris le préapprentissage et la formation élémentaire, constitue toujours la voie de formation post obligatoire la plus répandue. Cependant, ces dernières années, la formation professionnelle initiale a un peu perdu en importance comparé à la formation générale. Ceci s'explique avant tout par la croissance des maturités professionnelles et par l'introduction des maturités spécialisées¹⁰.

Depuis l'an 2000, le nombre d'étudiants et d'étudiantes des hautes écoles suisses a plus que doublé, 61 % d'entre eux sont inscrits dans une haute école universitaire (HEU), 31 % dans une haute école spécialisée (HES) et 8 % dans une haute école pédagogique (HEP). Cette hausse s'explique par plusieurs facteurs : une transition toujours plus fréquente après des études du degré secondaire II vers les hautes écoles (en raison notamment du développement croissant de l'offre de formation dans les HES et HEP depuis le début des années 2000), une internationalisation croissante des hautes écoles suisses engendrant une augmentation de la proportion des étudiants étrangers ainsi que le développement des masters HES¹¹.

Pour la période 2021 à 2022, 1'834 étudiants et étudiantes ont bénéficié d'une bourse dans le canton de Fribourg, pour un montant total de 11'054'865 millions de francs. En outre, 62 demandes de prêts d'études ont été admises pour l'année 2022, correspondant à 552'100 francs. Enfin, 401'790 francs de remboursement de prêts ont été comptabilisés¹².

2.2.4 Familles, générations, égalité hommes-femmes

La majorité de la population vit en couple et le mariage reste la forme de vie commune la plus répandue. Cependant, ces dernières décennies, le nombre de ménages comprenant une seule personne ou des couples sans enfant a augmenté. Cette tendance peut être mise en relation avec la diminution du nombre moyen d'enfant par femme et par le vieillissement de la population. En dehors des formes traditionnelles de cohabitation, on trouve également de plus en plus de familles recomposées et adoptives avec des couples dont le statut légal varie. Toutefois, les systèmes de

⁸ Réseau fribourgeois de santé mentale (RFSM), *Rapport annuel RFSM 2022*, En ligne : https://www.rfsm.ch/sites/default/files/2023-04/RA_2022_WEB.pdf, consulté le 12 juillet 2023.

⁹ Forney J. & Buxtorf R., *Etude conjointe DSAS-DIAF sur les risques psycho-sociaux des agriculteurs et agricultrices du canton de Fribourg*, Rapport final, Institut d'ethnologie, Université de Neuchâtel, 9 octobre 2018.

¹⁰ Office fédéral de la statistique (OFS), *Education et science, Panorama*, Neuchâtel, 2020, p. 4.

¹¹ Office fédéral de la statistique (OFS), *Education et science, Panorama*, Neuchâtel, 2020, p. 5.

¹² Direction de la formation et des affaires culturelles (DFAC), *Rapport d'activité 2022*, pp. 46-47.

soutien financier continuent de s'adresser prioritairement à la famille au sens traditionnel. Selon la Commission fédérale pour les questions familiales (COFF), ces derniers devraient être actualisés pour être plus proches des réalités des formes familiales¹³.

A l'heure actuelle, les enfants constituent toujours un risque de pauvreté, en Suisse comme dans le canton de Fribourg. Les mineur-e-s constituent même l'un des plus grands groupes à risque dans l'aide sociale matérielle¹⁴. Selon Caritas Suisse, la pauvreté des enfants est répandue en Suisse avec 103'000 enfants qui sont en situation de pauvreté et environ deux fois plus qui vivent au-dessus du seuil de pauvreté. L'âge de l'enfant joue aussi un rôle, la présence d'enfants en bas âge constituant un risque accru de pauvreté. L'UNICEF a comparé les dépenses publiques pour les familles de 36 pays riches (provenant de l'UE et hors UE) selon le pourcentage du PIB consacré, et la Suisse se retrouve en-dessous de la moyenne, à la 20^{ème} place du classement¹⁵. Le constat est similaire en comparant les pays de l'OCDE : la Suisse consacre 1,5% de son PIB pour les familles, contre 2,4% pour la moyenne. Dans les pays voisins, la France investit 2,5%, l'Autriche 2,8% et l'Allemagne 3,2%. En outre, les ménages suisses avec enfants dépensent davantage d'argent pour des solutions de garde externe que la moyenne des pays de l'OCDE (14% du revenu des ménages contre 10%¹⁶). Que la famille soit considérée en Suisse avant tout comme une affaire privée explique en partie le faible investissement dans les prestations sociales pour les familles et les enfants¹⁷.

La répartition des tâches professionnelles, domestiques et familiales est quant à elle toujours inégale, en particulier dans les ménages avec enfant. En dépit d'une présence toujours plus importante sur le marché de l'emploi, les femmes continuent d'assumer la plus grande partie des tâches domestiques et familiales¹⁸. La conciliation vie familiale et vie professionnelle demeure problématique alors que l'intégration professionnelle des parents est décisive pour les familles vulnérables¹⁹. Les données réunies pour le canton de Fribourg permettent de montrer que ce problème se manifeste de manière particulièrement aiguë pour les familles monoparentales, dont l'adaptabilité est réduite. Le taux de pauvreté des familles monoparentales est en effet particulièrement élevé (16 %).

2.2.5 Protection sociale

Le système de protection sociale suisse a connu quelques évolutions ces dernières années, mais le principe d'assurance reste évidemment prédominant, les prestations sociales sous condition de ressources venant compléter le dispositif assurantiel. Au niveau fédéral, des prestations transitoires pour les chômeurs et chômeuses âgés ont été introduites au 1^{er} juillet 2021. Ces prestations visent à améliorer la protection sociale des personnes âgées qui sont arrivées en fin de droit dans l'assurance-chômage, en complément avec les mesures de la Confédération visant à promouvoir l'emploi des travailleurs et travailleuses âgés²⁰. Les conditions d'octroi étant strictes, le nombre de bénéficiaires dans le canton de Fribourg au 31 décembre 2022 s'élevait à trente. Toujours au niveau fédéral, le régime des allocations pour perte de gain (APG) en cas de service et de maternité a été complété par une allocation de paternité (1^{er} janvier 2021), une allocation d'adoption (1^{er} janvier 2023), ainsi qu'un congé pour la prise en charge d'un enfant gravement atteint dans sa santé (1^{er} janvier 2021). En 2020, le modèle des APG a aussi inspiré

¹³ Commission fédérale pour les questions familiales (COFF), *Pauvreté et couverture des besoins vitaux des familles*, Policy Brief n°2, Berne, septembre 2020.

¹⁴ Office fédéral de la statistique (OFS), *Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale*, Neuchâtel, 2022.

¹⁵ Fondation des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), *Worlds of Influence: Understanding what shapes child well-being in rich countries*, Florence, 2020, pp. 36-37.

¹⁶ Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Base de données sur la distribution des revenus : gini, pauvreté, revenus, méthodes et concept, 2020.

¹⁷ Caritas Suisse, *La pauvreté des enfants est intolérable en Suisse*, Lucerne, 2019.

¹⁸ Office fédéral de la statistique (OFS), *Effectif et évolution de la population*, En ligne : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/effectif-evolution.html>, consulté le 12 juillet 2023.

¹⁹ Commission fédérale pour les questions familiales (COFF), *Pauvreté et couverture des besoins vitaux des familles*, Policy Brief n°2, Berne, septembre 2020.

²⁰ Plus d'informations disponibles sur ces nouvelles prestations sur le site Internet de l'OFAS : Office fédéral des assurances sociales (OFAS), *Prestations transitoires pour chômeurs âgés*, En ligne : <https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/assurances-sociales/uela.html>, consulté le 12 juillet 2023.

l'allocation pour perte de gain en cas de mesures destinées à lutter contre le Covid-19, allocation limitée dans le temps.

A l'instar de tous les cantons suisses, le canton de Fribourg met à disposition de sa population différentes prestations sociales sous condition de ressources. Certaines d'entre elles, présentées dans le récapitulatif ci-dessous pour l'année 2022, sont destinées à la couverture des besoins vitaux.

Canton de Fribourg	2022	
Prestation	Nombre de bénéficiaires	Dépenses (en mio)
PC AVS-AI ²¹	11'976	166,2
Subsides pour la réduction de prime à l'assurance-maladie (réduction moyenne 2'032.20 par personne) ²²	90'104	183,1
Avances de pensions alimentaires ²³	1'544 familles	7,5
Allocation cantonale de maternité en cas de besoin ²⁴	180 mères	1,1
Allocations familiales aux familles dans le besoin ²⁵	1'125 enfants 44 nouveau-nés	3,1
Aide sociale (2021) ²⁶	6'876	33,3

Depuis la première édition du rapport, l'octroi de ces prestations est resté passablement stable. Concernant plus particulièrement les personnes en situation de pauvreté, le taux d'aide sociale est de 2,1 % en 2021²⁷, en baisse par rapport à 2020 (2,2%) et 2019 (2,3%). Cette diminution questionne bien sûr, car elle va à contre-courant de la réalité constatée par les professionnel-le-s du terrain où la précarisation d'une partie de la population les alerte. Cette contradiction apparaît également dans le prochain chapitre dédié à l'analyse quantitative des données fiscales où la situation de pauvreté est stable. Le chapitre 4 vient nuancer les résultats statistiques en les complétant avec des données qualitatives et des constats tirées de l'expérience du terrain.

3 Evolution de la situation sociale

Ce chapitre présente l'évolution de la situation sociale dans le canton depuis les résultats du premier rapport. Il offre un aperçu de la composition et de la répartition des revenus des ménages fribourgeois. Il rend compte de la façon dont les revenus sont distribués et les inégalités qui en résultent. Outre les revenus, la question de la fortune et de sa répartition constitue un élément important de la situation sociale. Ces résultats sont basés sur les données fiscales de 2019 et permettent ainsi une mise en perspective avec les données de 2011 utilisées pour le premier rapport de 2016.

Sont abordées ensuite les questions de chômage, d'aide sociale et, plus généralement, des transferts sociaux, pour lesquels des données plus récentes sont disponibles. Enfin, une dernière partie de chapitre traite de la situation du logement.

²¹ Etablissement cantonal des assurances sociales du canton de Fribourg (ECAS), *Rapport d'activité 2022 caisse de compensation*, p. 38.

²² Etablissement cantonal des assurances sociales du canton de Fribourg (ECAS), *Rapport d'activité 2022 caisse de compensation*, pp. 40-41.

²³ Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS), *Rapport d'activité 2022*, p. 58.

²⁴ Etablissement cantonal des assurances sociales du canton de Fribourg (ECAS), *Rapport d'activité 2022 caisse de compensation*, p. 42.

²⁵ Etablissement cantonal des assurances sociales du canton de Fribourg (ECAS), *Rapport d'activité 2022 caisse de compensation*, p. 46.

²⁶ Office fédéral de la statistique (OFS), *Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale*, Canton de Fribourg, 2021, p. 5.

²⁷ Office fédéral de la statistique (OFS), *Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale*, Canton de Fribourg, 2021, p. 10.

3.1 Composition et répartition des revenus

Les bases de données rassemblées pour les besoins du présent rapport permettent de réaliser une analyse de la composition et de la répartition des revenus dans la population. Comme dans l'édition précédente, l'analyse propose de comparer les strates successives de revenus et de dépenses, dont le résultat final est le **revenu disponible**, c'est-à-dire le montant à disposition des ménages pour leurs dépenses de consommation courantes. Celles-ci englobent notamment la nourriture, le loyer, les vêtements et les loisirs.

Le revenu disponible s'obtient en effectuant l'opération suivante :

$$\text{Revenu brut} - \text{dépenses obligatoires} = \text{revenu disponible}$$

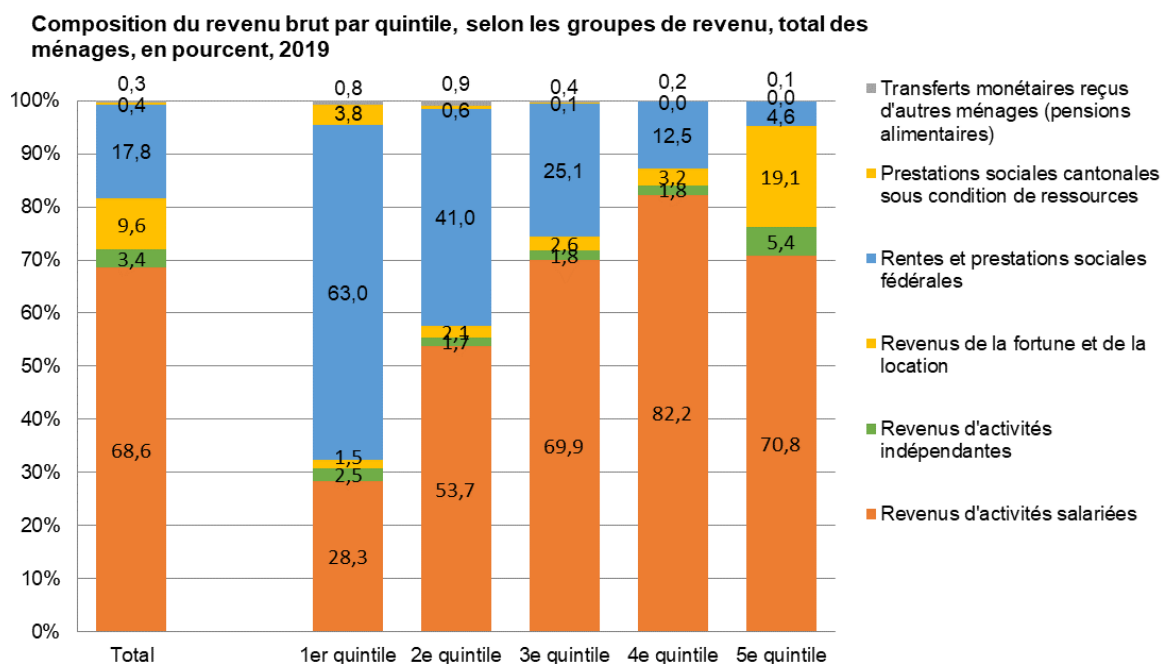
Pour obtenir le revenu brut d'un ménage, on procède au calcul suivant :

$$\text{Revenu primaire} + \text{revenu de transfert} = \text{revenu brut}$$

On parle de revenu primaire lorsqu'il s'agit d'un revenu obtenu par les membres d'un ménage principalement grâce à une activité rémunérée. Le revenu de transfert, quant à lui, se compose notamment des rentes et prestations sociales. Leur addition permet d'obtenir le revenu brut du ménage. Si l'on soustrait les dépenses obligatoires, par exemple les impôts ou les primes d'assurance-maladie, on obtient finalement le revenu disponible du ménage.

En 2019, le revenu brut médian des ménages fribourgeois s'élève à 8'372 francs par mois. Cela signifie que la moitié des ménages à un revenu égal ou inférieur à ce montant, qui n'a pas évolué depuis 2011, puisqu'il s'élevait à 8'360 francs. Les revenus fribourgeois sont toutefois légèrement surestimés en raison de l'absence de données concernant la population soumise à l'impôt à la source.

Tableau 1



Dans le tableau 1, les ménages fribourgeois ont été répartis en quintiles de revenu : la population est répartie par ordre croissant et divisée en cinq groupes égaux. On calcule alors la part des revenus (somme, moyenne ou valeur limite) que perçoit chaque cinquième de la population. Ainsi, dans le 1^{er} quintile se trouvent les 20% des revenus les plus bas, et dans le 5^{ème} quintile les 20% des revenus les plus hauts.

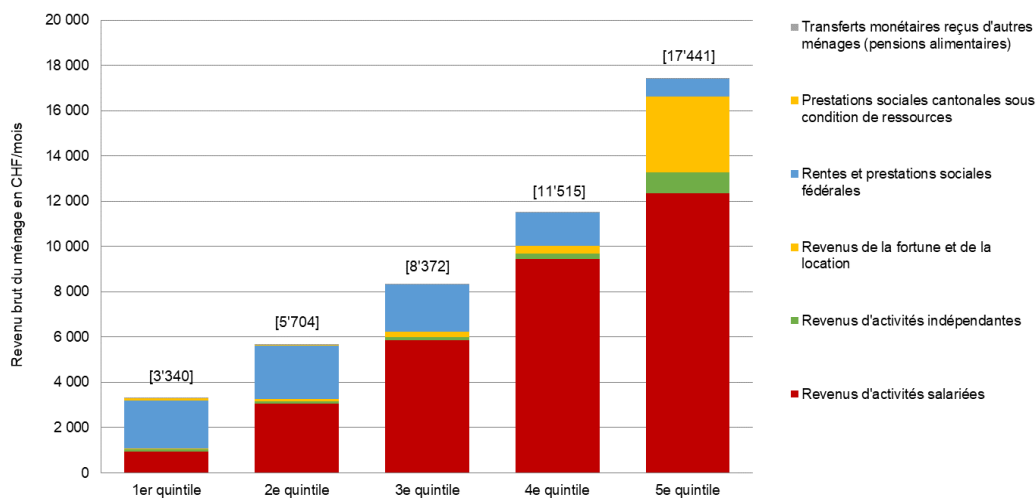
Les revenus du travail représentent la majeure partie, puisqu'ils constituent 72% du revenu brut des ménages (68,6% provenant d'activités salariées, 3,4% provenant d'activités indépendantes). On constate toutefois une diminution de la part provenant d'activités indépendantes, qui passe de 6,8% en 2011 à 3,4% en 2019. Cette diminution concerne tous les quintiles, et en particulier le 4^{ème} quintile, dont les revenus d'activités indépendantes passent de 4,9% en 2011 à 1,8% en 2019.

Même tendance qu'en 2011, les ménages fribourgeois du 2^{ème} au 5^{ème} quintile tirent la majorité de leur revenu brut d'une activité salariée, tandis que pour le 1^{er} quintile, les rentes et prestations sociales fédérales constituent la plus grande part des revenus et sont même en légère augmentation. Ces prestations ont pris de l'ampleur également dans le 2^{ème} quintile, passant de 35,3% en 2011 à 41% en 2019.

D'une manière globale, les rentes et prestations sociales fédérales représentent une part légèrement plus importante dans la composition des revenus bruts, passant de 15,6 à 17,8%.

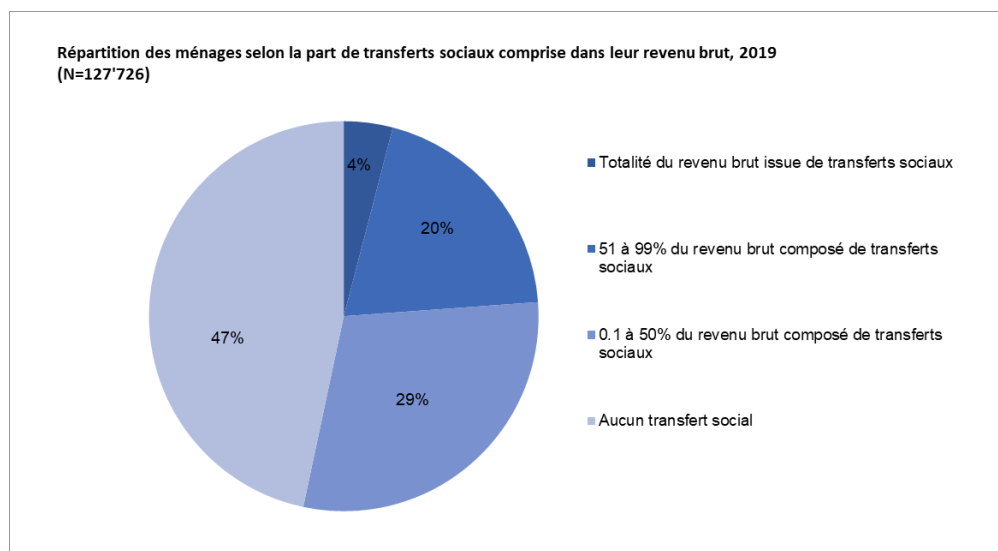
Tableau 2

Composition du revenu brut d'après le montant du revenu brut médian, total des ménages, 2019



Dans le canton de Fribourg, le revenu brut médian des ménages du 5^{ème} quintile est 5 fois plus élevé que celui des ménages du 1^{er} quintile. Le tableau 2 montre la composition du revenu brut médian par quintile de revenu. L'écart entre les quintiles s'accroît à mesure que les revenus augmentent, mais reste comparable pour les quatre premiers quintiles. En revanche, l'écart entre le 4^{ème} et le 5^{ème} quintile est bien plus important.

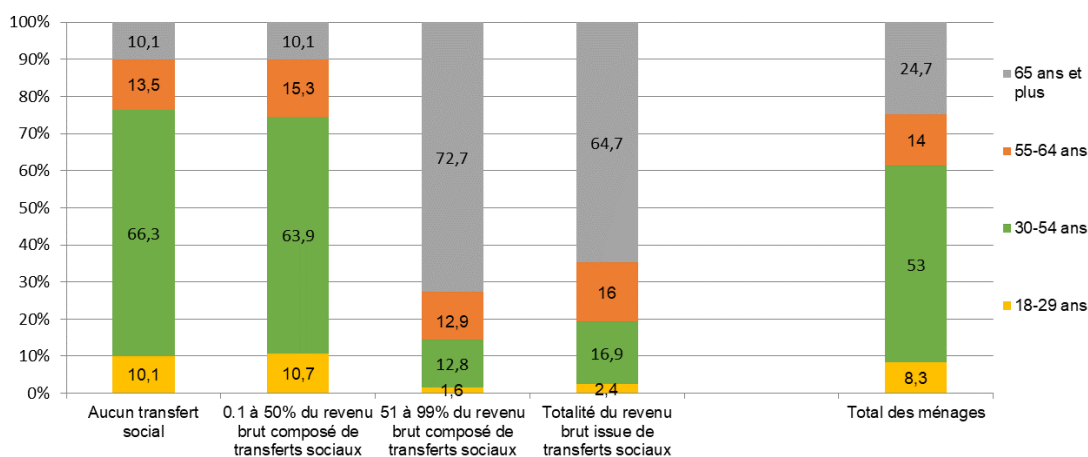
Tableau 3



Dans le tableau 3, les ménages ont été répartis en fonction de la part de transferts sociaux dont ils disposent dans leur revenu brut. Aux deux extrémités, d'une part, 47% des ménages fribourgeois vivent sans transferts sociaux de l'Etat et, d'autre part, seuls 4% des ménages disposent d'un revenu entièrement tiré desdits transferts. Le revenu brut cumulé du total des ménages fribourgeois s'élève à 15,5 milliards de francs en 2019 (contre 12,6 milliards en 2011). Les ménages sans revenu de transfert se répartissent 7,2 milliards de francs, tandis que ceux qui dépendent principalement des soutiens étatiques perçoivent environ 3,7 milliards de francs. Les ménages restants, quant à eux, cumulent 4,5 milliards de francs.

Tableau 4

Répartition des ménages en fonction de l'âge moyen des membres de plus de 18 ans et selon la part de transferts sociaux comprise dans leur revenu brut, 2019

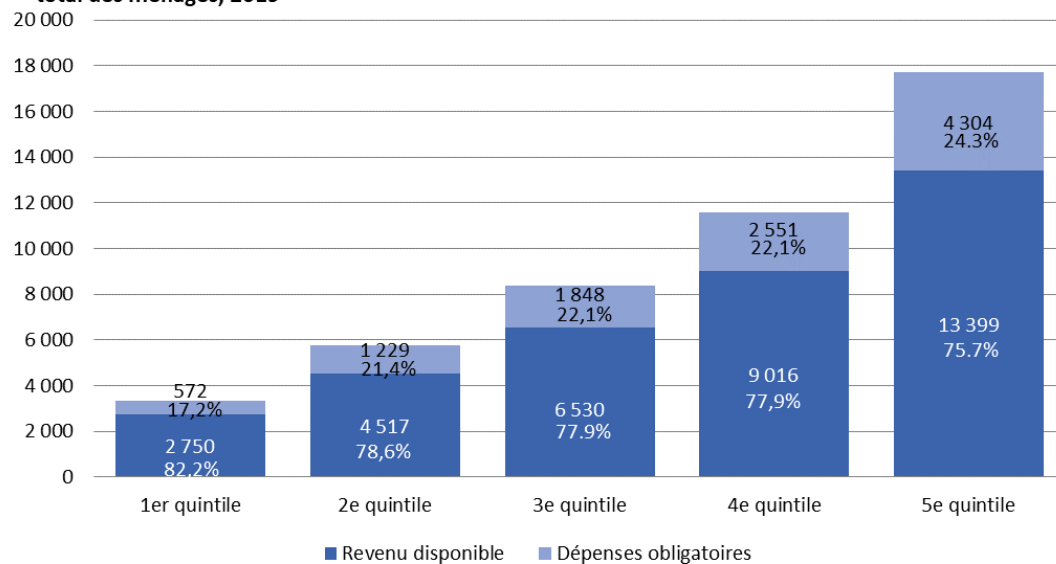


Le tableau 4 indique que la majorité des ménages qui ne bénéficient d'aucun transfert de l'Etat et ceux dont au maximum la moitié du revenu brut est issue desdits transferts (deux premières colonnes) sont composés principalement de personnes en âge de travailler. Dans la même logique, lorsque les transferts représentent plus de la moitié du revenu brut, l'âge moyen des ménages se situe au-delà de l'âge de la retraite.

La tendance s'observait déjà en 2011, mais il est toutefois à relever que pour les personnes entre 30 et 54 ans, la proportion de personnes ne touchant aucun transfert a diminué, passant de 76,9% à 66,3%. Autrement dit, les transferts sociaux ont gagné en importance pour les personnes se trouvant au cœur de la vie active.

Tableau 5

Dépenses obligatoires et revenu disponible médian par quintiles, en francs par mois, total des ménages, 2019



Pour savoir quel montant reste librement à disposition des ménages pour leurs dépenses courantes, on calcule leur revenu disponible. Pour l'obtenir, les dépenses obligatoires sont soustraites au revenu brut du ménage. Comme évoqué précédemment, celles-ci comprennent notamment les impôts, les primes d'assurance-maladie ou encore les pensions alimentaires versées.

En 2019, le revenu disponible médian des ménages fribourgeois s'élève à 6'530 francs par mois (contre 6'337 francs par mois en 2011).

En 2011, un quart du revenu brut des ménages fribourgeois était utilisé pour s'acquitter des dépenses obligatoires. En 2019, cette proportion est passée à 21,4%, ce qui reste une part importante. Il est à relever que le revenu disponible médian du 5^{ème} quintile est 4,8 fois plus important que celui du 1^{er} quintile, et que ce constat était identique en 2011.

3.2 Distribution des revenus et inégalités

Plusieurs outils permettent d'analyser la distribution des revenus et les inégalités. Ces outils sont décrits successivement et apportent différentes clés de lecture. Globalement, ils font état d'une accentuation des inégalités.

Comme dans le précédent rapport, la distribution des revenus du canton de Fribourg a été modélisée en fonction du revenu disponible équivalent par personne. Celui-ci permet de différencier les tailles et composition des ménages. Pour l'obtenir, on divise le revenu disponible de chaque ménage par une « valeur d'équivalence ». Ce ménage est ainsi converti en ménage d'une personne. Cette pondération permet de comparer les niveaux de vie malgré les différences de taille et de composition des ménages. Le tableau ci-dessous présente le revenu disponible moyen et le revenu disponible équivalent moyen des ménages du canton de Fribourg en fonction du type de ménage considéré, et compare les chiffres de 2019 avec ceux de 2011 (entre parenthèses).

Tableau 6

Type de ménage	Revenu disponible moyen en francs par mois	Revenu disponible équivalent moyen en francs par mois
Personnes seules entre 18 et 64 ans	4'562.- (4'369.-)	4'562.- (4'369.-)
Personne seule de 65 ans et plus	3'691.- (4'815.-)	3'691.- (4'815.-)
1 adulte avec enfant(s)	5'549.- (5'021.-)	3'569.- (3'218.-)
2 adultes entre 18 et 64 ans	8'930.- (8'318.-)	5'954.- (5'546.-)
2 adultes de 65 ans et plus	6'649.- (5'921.-)	4'432.- (3'947.-)
2 adultes et 3 enfants et plus	11'484.- (9'634.-)	4'594.- (3'857.-)

Il est intéressant de relever que les ménages constitués d'une personne seule de 65 ans et plus sont les seuls à avoir connu une diminution du revenu disponible moyen et équivalent. Entre 2011 et 2019, leur revenu a diminué de 23,3%. Ce phénomène peut s'expliquer d'une part en raison du vieillissement démographique, et d'autre part par l'augmentation des personnes âgées vivant seules, sans soutien familial. En 2023, la Haute école spécialisée du Nord-Ouest de la Suisse a publié une étude qualitative sur ce groupe particulier²⁸. Les résultats démontrent que pour les personnes âgées vivant seules, lorsque les ressources individuelles (physiques, mentales, sociales) ou les possibilités de soutien font défaut, des difficultés apparaissent rapidement. Les personnes sont obligées d'avoir recours à des services tiers, ce qui représente des charges importantes qui se répercutent sur leur revenu disponible. En d'autres

²⁸ Duroillet R., Heger-Laube I., Bochsler Y., Janett S. & Knöpfel C., *Vieillir sans la présence de la famille : une étude qualitative*, Muttentz, Haute école spécialisée du Nord-Ouest de la Suisse, Haute école de travail social, mai 2023.

termes, les personnes âgées vivant sans la présence de proches aidants ont des chances « très inégales d’avoir une bonne vie dans leur vieillesse »²⁹.

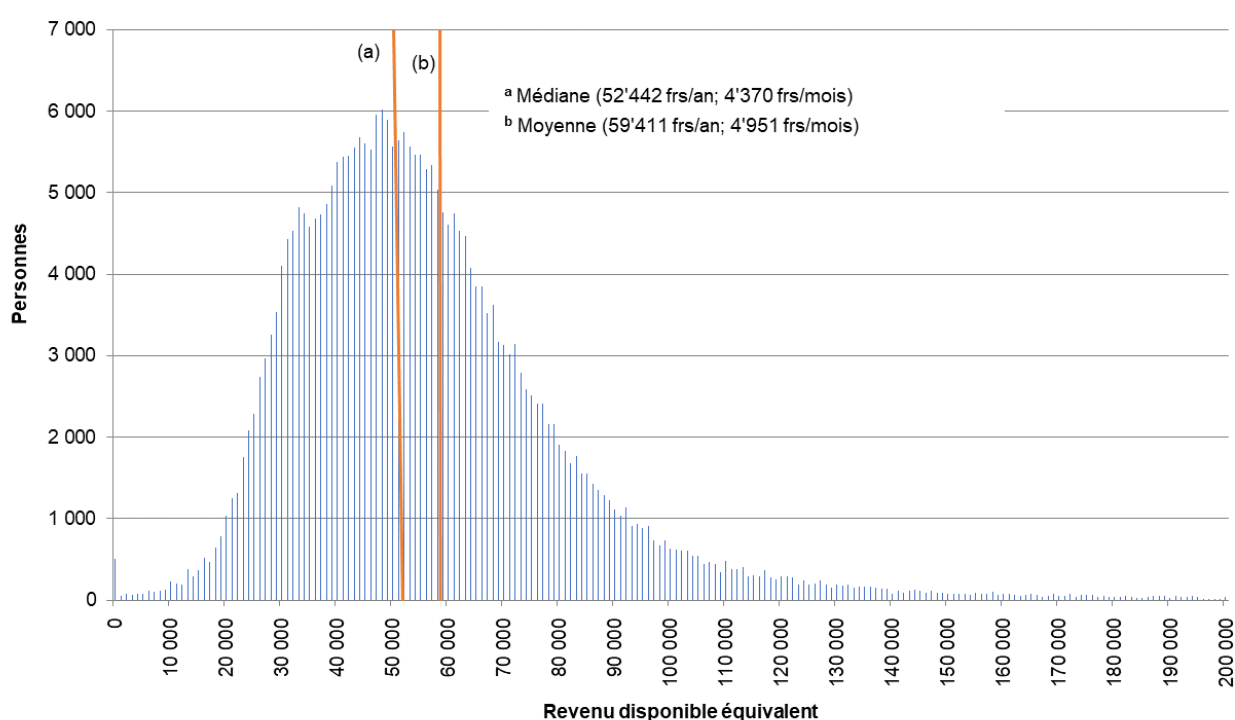
Cette diminution ne concerne que les personnes seniors vivant seules. En effet, pour les ménages de 2 personnes de 65 ans ou plus, le revenu disponible moyen a même augmenté de 10,9% en huit ans.

Pour tous les autres types de ménages, le revenu disponible moyen a également augmenté. Pour les personnes seules en âge actif (entre 18 et 64 ans), l’augmentation est de 4,2%. Pour les ménages de deux personnes en âge actif, la hausse est de 6,8%. Quant aux ménages constitués d’un adulte avec un ou plusieurs enfants, ils ont vu leur revenu disponible moyen augmenter de 9,5%. Les « familles nombreuses » (2 adultes avec 3 enfants et plus) sont les ménages qui ont connu la plus grande hausse du revenu disponible moyen, soit de 16,1%.

Le tableau ci-après illustre la distribution du revenu disponible équivalent pour le canton de Fribourg.

Tableau 7

Distribution du revenu disponible équivalent, en francs par année, 2019



Deux marqueurs mettent en évidence la distribution des revenus fribourgeois. Le premier (a) équivaut à la médiane des revenus disponibles équivalents, soit 4'370 francs par mois. La médiane est la valeur centrale qui divise l’ensemble des revenus, classés par ordre de grandeur, en deux parties de taille égale. Ainsi, la moitié de la population gagne moins que la valeur médiane et l’autre moitié gagne plus. Cette valeur, contrairement à la moyenne, n’est pas influencée par les valeurs extrêmes. La moyenne des revenus disponibles équivalents, signalée par le marqueur (b), s’élève dans le canton de Fribourg à 4'951 francs par mois.

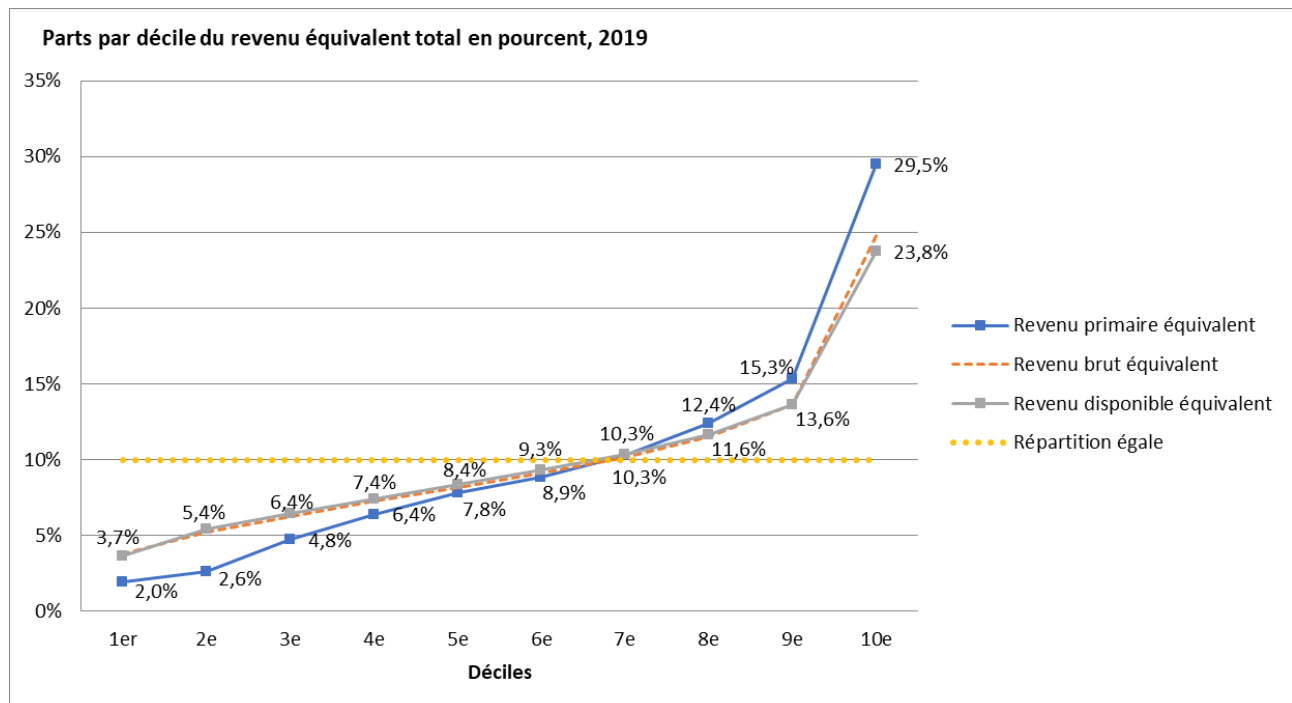
Lorsqu’il est question d’inégalités, il convient d’analyser l’impact de la redistribution opérée grâce aux transferts de l’Etat. La description de la composition du revenu et de ses différentes composantes, décrites ci-dessus, sert de base à l’analyse de la répartition des revenus et des inégalités. Ces observations se font principalement en effectuant une comparaison entre les revenus avant et après les transferts de l’Etat. Pour ce faire, le revenu primaire (revenu du travail + revenu de la fortune et de la location) est comparé au revenu brut (revenu primaire + revenu de transfert) et au revenu disponible (revenu brut – dépenses obligatoires).

²⁹ Durollet R., Heger-Laube I., Bochsler Y., Janett S. & Knöpfel C., *Vieillir sans la présence de la famille : une étude qualitative*, Muttenz, Haute école spécialisée du Nord-Ouest de la Suisse, Haute école de travail social, mai 2023, p. 5.

Il est possible de comparer la répartition de ces trois types de revenus dans la population globale, divisée en déciles de revenu (tableau 8). Une distribution totalement égale correspondrait à une ligne plate située à 10 %, chaque dixième gagnant 10 % du revenu global. En réalité dans le canton de Fribourg, le 1^{er} décile, les 10 % des revenus les plus bas, dispose avant redistribution (revenu primaire) de 2,0 % du revenu global. Après redistribution (revenu disponible), ce pourcentage s'élève à 3,7 %. Les 10 % des revenus les plus hauts disposent quant à eux de 29,5 % du revenu global avant redistribution et de 23,8 % après. Jusqu'au 6^{ème} décile, les revenus augmentent grâce à la redistribution de l'Etat. Ces tendances n'ont que très peu évolué entre 2011 et 2019. Comme il avait été relevé en 2011, le décile qui profite le plus des transferts sociaux n'est étonnamment pas le 1^{er} décile, mais le deuxième. Le phénomène peut s'expliquer par une optimisation entre un besoin avéré et la connaissance des aides disponibles. Le chapitre 4 reviendra sur certaines situations correspondant au 1^{er} décile, où des personnes ne recourent pas aux aides auxquelles elles pourraient pourtant prétendre.

L'effet de la redistribution est le plus faible pour les personnes appartenant au 7^e décile, dont le revenu ne change virtuellement pas. L'effet le plus important est réalisé sur le 10^e décile et se traduit par une baisse de 5,5 %.

Tableau 8



Le tableau 8 montre que la solidarité a principalement un effet aux marges de la distribution des revenus (1^{er}, 2^{ème}, 3^{ème} et 10^{ème} déciles) où les différences (positive et négative) entre le revenu primaire et le revenu disponible sont les plus grandes.

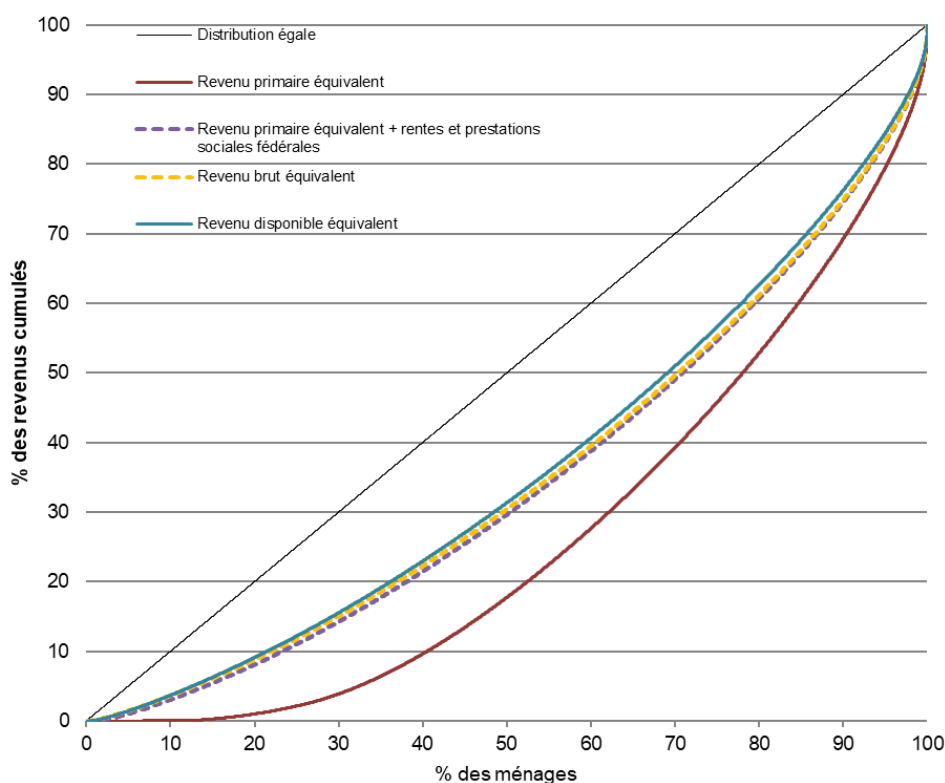
En complément à l'analyse par décile, les inégalités se mesurent également au moyen du rapport interquintile, qui compare la part de revenu des 20 % de la population les plus riches avec celle des 20 % les plus pauvres. Plus le quotient s'écarte de 1, plus la répartition des revenus entre ces deux groupes de population est inégalitaire. Dans le canton de Fribourg, le quotient du revenu primaire équivalent est de 9,79 en 2019 (9,4 en 2011) et celui du revenu disponible équivalent de 4,1 en 2019 (4,4 en 2011).

Cela permet de tirer deux conclusions. Premièrement, l'intervention étatique contribue à réduire substantiellement les inégalités. En effet, le revenu du cinquième le plus riche de la population passe de 9,79 fois à 4,1 celui du cinquième le plus pauvre. Deuxièmement, et ce malgré l'intervention étatique, les inégalités entre 2011 et 2019 ont eu tendance à augmenter.

Autre outil pour analyser les inégalités, la courbe de Lorenz, représentée dans le tableau suivant, met en rapport le pourcentage cumulé des personnes avec celui cumulé du revenu total. Elle indique quel pourcentage de la population perçoit quel pourcentage du revenu total. Plus la distribution est inégale, plus la courbe de Lorenz s'écarte de la diagonale, qui représente l'égalité parfaite des revenus.

Tableau 9

Courbe de Lorenz: Distribution des revenus, 2019



Grâce à la courbe de Lorenz, il apparaît clairement que la distribution du revenu primaire (courbe rouge) est plus inégalitaire que celle du revenu disponible (courbe bleue). Ceci est le résultat de l'intervention étatique.

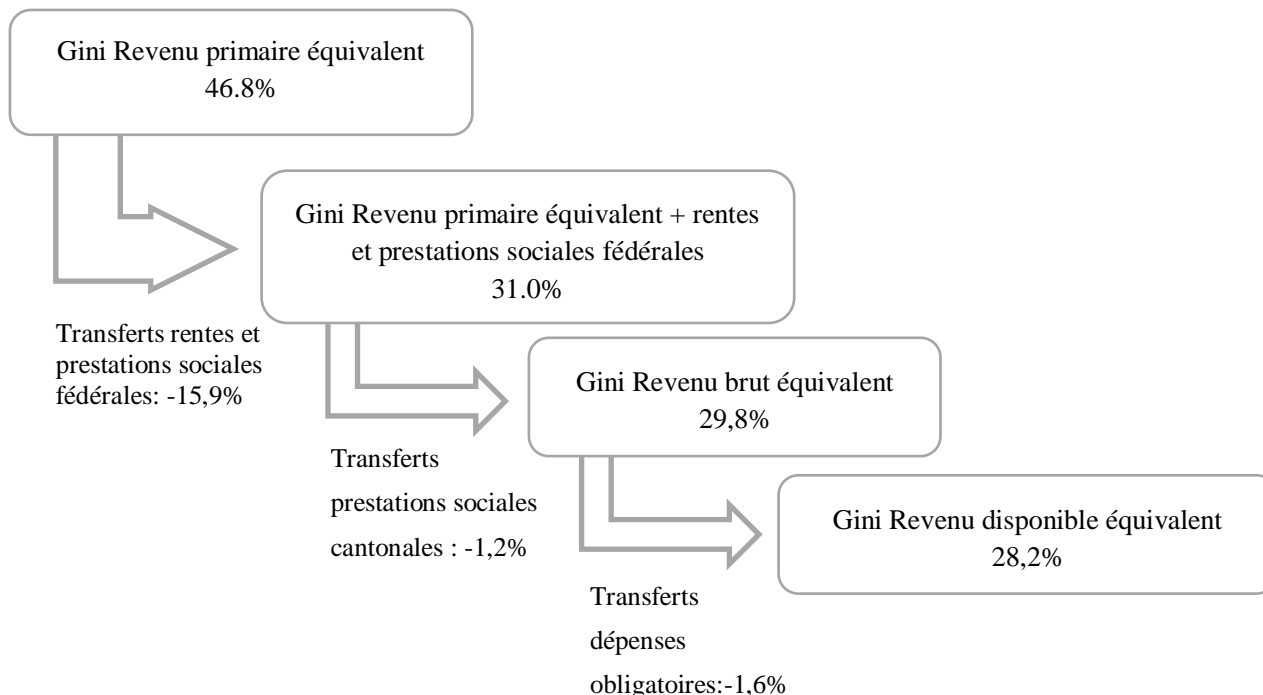
Il est également possible de constater que la diminution la plus importante des inégalités est réalisée au travers des rentes et prestations fédérales (écart entre la courbe rouge à la violette en traitillé). L'impact des prestations cantonales sous condition de ressources³⁰ est plus limité (courbe violette à courbe jaune en traitillé). Cette disparité s'explique par la nature des prestations allouées. En effet, les prestations sous conditions de ressources, destinées à couvrir les besoins essentiels, ciblent une certaine population et réduisent ainsi moins les inégalités dans leur ensemble. Elles augmentent les revenus les plus bas, mais n'ont aucun impact sur les revenus plus élevés. De plus, leur contribution en termes de volume de transfert est nettement inférieure. Ce constat avait déjà été fait dans le précédent rapport.

Le degré d'inégalité peut également être quantifié à l'aide du coefficient de Gini, qui est calculé à partir de la courbe de Lorenz. Le coefficient de Gini est exprimé en pourcentage et varie de 0 à 100. Zéro correspond à l'égalité parfaite (tout le monde a le même revenu), cent à l'inégalité totale (une seule personne accapare tous les revenus). En 2019,

³⁰ Par prestations cantonales sous condition de ressources, il est ici entendu : l'aide sociale, les subsides de formation et les subsides pour la réduction de prime à l'assurance-maladie.

l'indice de Gini du canton de Fribourg s'élève à 46,8 % pour le revenu primaire (45% au niveau suisse³¹) et passe à 28,2 % pour le revenu disponible (31% au niveau suisse). Les transferts sociaux diminuent donc les inégalités de 18,6%, contre 12% en 2011. Comme détaillé ci-dessous, la plus grande diminution (15,9%) est réalisée grâce aux assurances sociales fédérales. Les prestations cantonales sous condition de ressources font baisser l'indice de 1%, tout comme les dépenses obligatoires.

Tableau 10



3.3 Répartition de la fortune

Outre les revenus, il est essentiel de s'intéresser à la fortune, qui constitue un élément important dans la situation économique des ménages³². Grâce à la fortune, il est possible de conserver un niveau de vie même si un revenu manque temporairement ou durablement. Toutefois, la majorité des ménages fribourgeois ne sont pas en mesure d'améliorer leur bien-être et d'assurer leur subsistance grâce à la fortune.

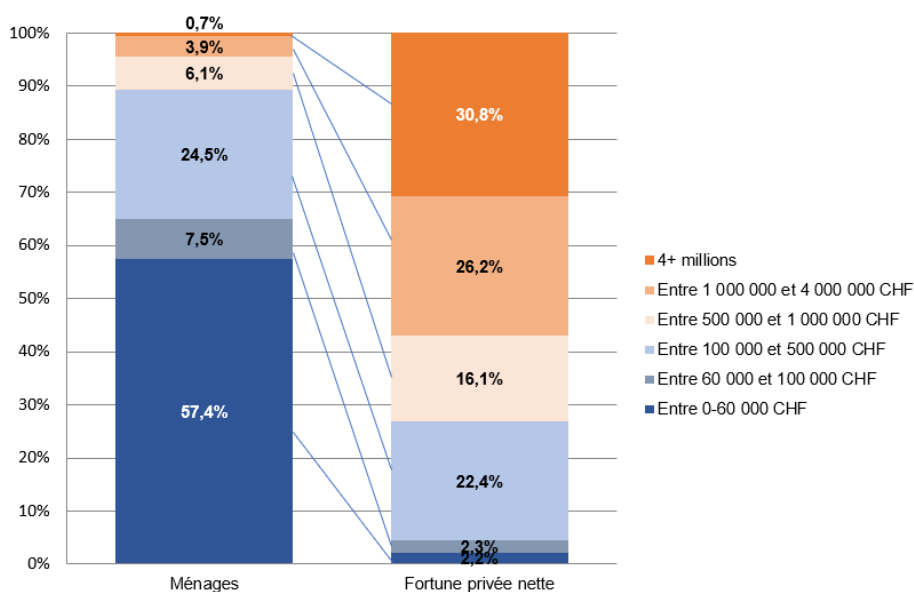
La fortune est en principe constituée tout au long d'une vie, mais peut également apparaître suite à un mariage ou lors d'un héritage. Dans le cas d'un héritage, la fortune se transmet d'une génération à une autre. On comprend donc pourquoi la répartition de la fortune globale est plus inégale que celle du revenu.

Le tableau 11 présente concrètement ce phénomène, que l'on retrouve par ailleurs partout en Suisse et plus généralement dans les pays industrialisés.

³¹ Office fédéral de la statistique (OFS), *Redistribution des revenus par les transferts sociaux*, En ligne : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/situation-economique-sociale-population/bien-etre-pauvrete/inegalites-de-repartition-des-revenus/redistribution-revenus.html>, consulté le 12 juillet 2023.

³² Rapport social 2015, *La lutte contre la pauvreté dans le canton de Berne*, 2015, Rapport du Conseil-exécutif, p. 31.

Tableau 11



Ce graphique compare les ménages du canton de Fribourg (colonne de gauche) et le total de la fortune nette³³ (colonne de droite) par catégorie de fortune en 2019. Il indique par exemple que 57,4% des ménages disposent d'une fortune entre 0 et 60'000 francs et qu'ensemble ces 57,4 % possèdent 2,2% de la fortune totale du canton. Ainsi, comme il avait été constaté en 2011, la fortune de plus de la moitié des ménages du canton est nulle ou inférieure à 60'000 francs.

Par ailleurs, près d'un tiers de la fortune totale du canton (30,8%) est répartie entre 0,7% de tous les ménages.

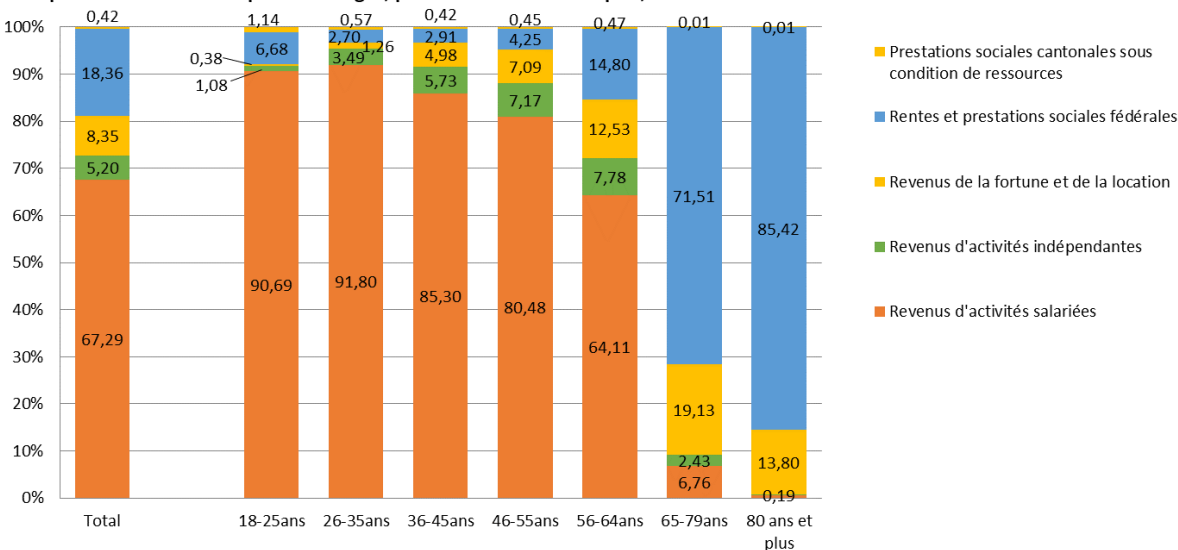
La somme totale de la fortune nette des ménages fribourgeois s'élève à 33 milliards de francs en 2019.

Indépendamment de cette augmentation significative depuis 2011 (23 milliards), les tendances au niveau de la répartition restent similaires.

La fortune peut également générer des revenus. Le tableau ci-dessous présente la composition du revenu disponible et la part que représentent les revenus de la fortune et de la location (en jaune).

Tableau 12

Composition du revenu disponible et âges, personnes de 18 ans et plus, 2019

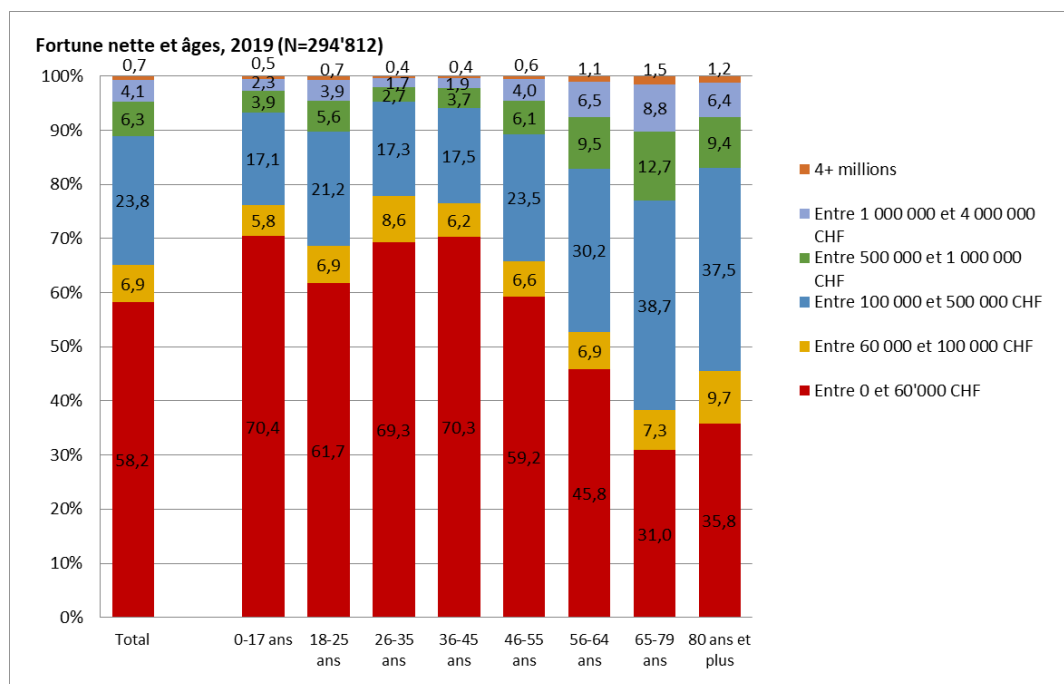


³³ Fortune nette : actifs moins passifs.

En comparant ces chiffres avec ceux de 2011, on constate des différences notables dans trois tranches d'âges. Les personnes entre 18 et 25 ans ont connu une augmentation de la part constituées de rentes et prestations sociales fédérales, qui est passée de 2,2% à 6,68%. Une tendance inverse s'observe pour les personnes entre 56 et 64 ans, pour lesquelles les rentes et prestations sociales fédérales sont passées de 24,7% à 14,8%. Dans cette tranche d'âge, les revenus d'activités salariées représentent désormais 64,11% en 2019, contre 56,5% en 2011. Enfin, le changement majeur concerne les personnes de 80 ans et plus, pour lesquelles les revenus de la fortune et de la location représentaient plus de la moitié du revenu disponible en 2011 (54%), et ne représentent plus que 13,8% en 2019. Avec le vieillissement démographique, on constate ainsi également une précarisation des personnes senior, particulièrement au-delà de 80 ans.

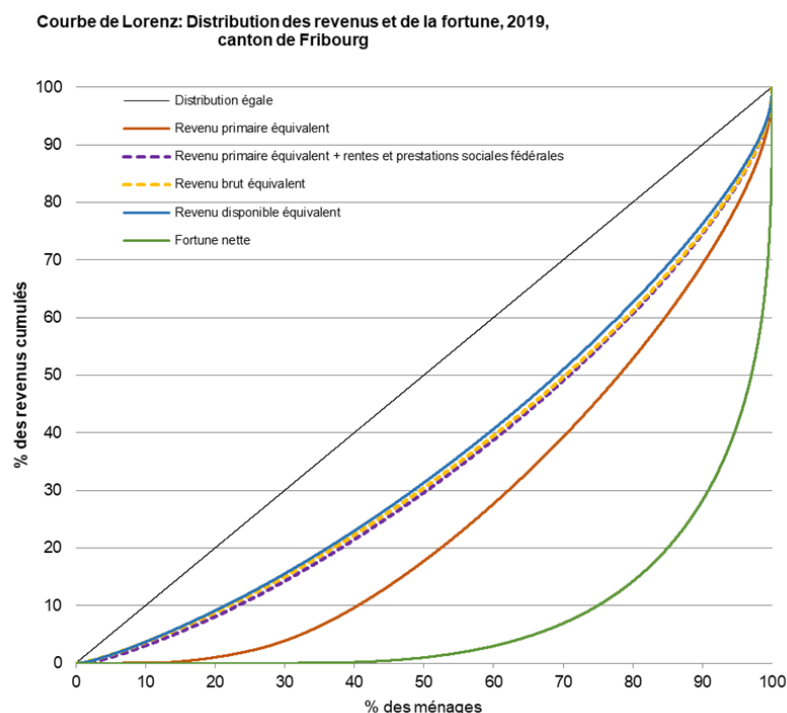
Si ce changement est constaté au niveau des revenus générés via la fortune, une comparaison de la fortune nette par tranche d'âge indique que la tendance observée en 2011 est restée stable en 2019 (cf. tableau 13).

Tableau 13



Les données récoltées pour le présent rapport permettent de décrire la situation en matière d'inégalité de fortune entre les ménages du canton de Fribourg. Le graphique ci-dessous reprend la courbe de Lorenz préalablement présentée, en ajoutant les données correspondantes à la fortune nette. Entre 2011 et 2019, la tendance confirme l'importance de l'inégalité en termes de fortune : 80% de la fortune totale est toujours détenue par un peu plus de 10% de la population. Le coefficient de Gini du canton de Fribourg pour la fortune nette des ménages s'élève à 83,5 %. La courbe indique en outre que près de la moitié de la population ne dispose d'aucun capital.

Tableau 14



3.4 Pauvreté et risque de pauvreté

En accord avec la définition de l'OFS, le taux de pauvreté utilisé dans le présent rapport est calculé à partir du seuil de pauvreté, qui se réfère au minimum vital social tel qu'il est défini en Suisse par les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS)³⁴.

Le minimum vital social se compose :

- > du forfait pour l'entretien pour couvrir les besoins de base (se nourrir, se vêtir, etc.) ;
- > des frais de logement³⁵ ;
- > de 100 francs par mois et par personne de 16 ans ou plus pour d'autres dépenses circonstanciées indispensables, telles que les primes d'assurance responsabilité civile et autres assurances.

Les frais médicaux (part des primes d'assurance-maladie obligatoire à charge des bénéficiaires), qui font partie du minimum vital social selon les normes de la CSIAS, ne sont pas retenus dans le calcul du seuil de pauvreté, puisqu'ils sont déjà déduits du revenu brut du ménage lors du calcul du revenu disponible.

Un ménage est donc considéré comme pauvre si son revenu disponible est inférieur au seuil de pauvreté. Les montants pris en compte pour calculer le seuil de pauvreté correspondent aux montants en vigueur en 2019.

Le taux de pauvreté est différent du taux d'aide sociale, ce dernier correspondant à la part de bénéficiaires de l'aide sociale par rapport à la population résidente permanente. Comme il sera explicité plus loin, les taux décrits ci-dessous recouvrent des groupes de population différents. En effet, une personne en situation de pauvreté, par exemple, n'est pas forcément bénéficiaire de l'aide sociale, alors qu'inversement, une personne à l'aide sociale peut se retrouver en-dessous du seuil de pauvreté.

³⁴ Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), *Le minimum vital social de l'aide sociale*, Document de base de la CSIAS, Berne, 2020.

³⁵ Pour les analyses du présent rapport, les frais de logement pris en compte correspondent aux loyers moyens cantonaux calculés par l'OFS auxquels des charges moyennes ont été ajoutées.

Comme il a été présenté dans la partie introductive, la reprise des indicateurs statistiques a mené à certains écarts, qui s'expliquent notamment par une amélioration des processus de traitement, que ce soit dans la méthode aussi bien que dans l'automatisation des tâches. En revisitant les données des années 2011, 2017 et 2019, il a été possible de déterminer que le taux de pauvreté a dans un premier temps diminué entre 2011 et 2017, passant de 2,5% à 2%, pour finalement remonter en 2019 à 2,21%. Ces informations semblent indiquer que la tendance est à la hausse, et il faut s'attendre à ce que cette tendance se confirme pendant et à la suite de la pandémie de Covid-19. Ces éléments seront repris dans l'analyse qualitative des données récoltées durant la crise sanitaire.

Il est important de noter que ces dernières années, tant le nombre de ménages pauvres que le nombre de personnes vivant dans la pauvreté ont augmenté. En 2019, 4'056 ménages étaient en-dessous du seuil de pauvreté, contre 4'010 en 2011. Quant aux personnes en situation de pauvreté, elles sont passées de 6'374 en 2011 à 6'513 en 2019. Cette augmentation ne se traduit toutefois pas dans le taux de pauvreté, puisque le nombre total de ménages et de personnes dans le canton a augmenté davantage encore : le nombre de ménages est passé de 108'088 à 127'726, et le nombre de personne de 257'917 à 294'812. En d'autres termes, la pauvreté progresse à une vitesse inférieure à la croissance démographique.

Le tableau 15 ci-dessous rend donc compte d'un taux de pauvreté de 2,21% en 2019, et livre une vue détaillée, notamment par tranche d'âge, par type de ménage et par statut.

Tableau 15

Taux de pauvreté selon les caractéristiques sociodémographiques, 2019, N=6'513

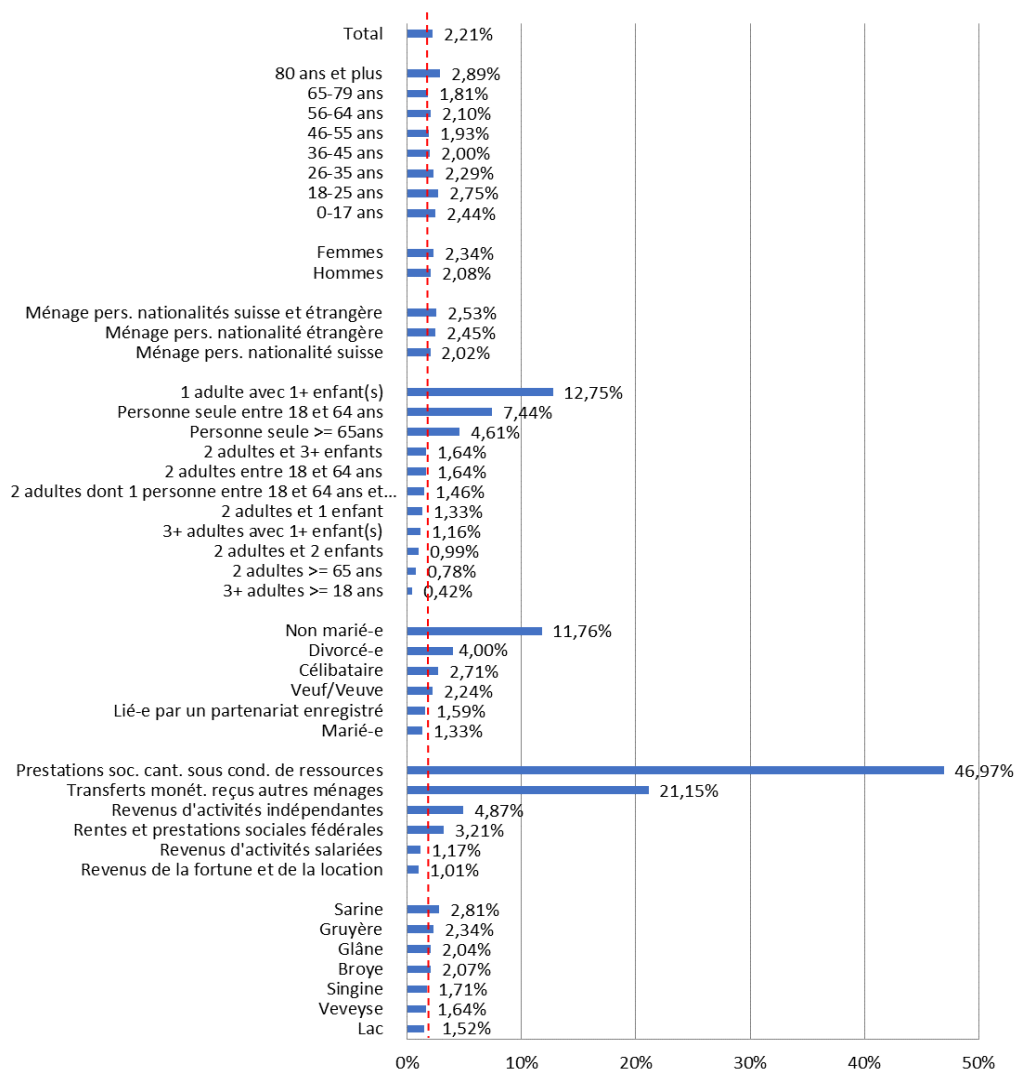
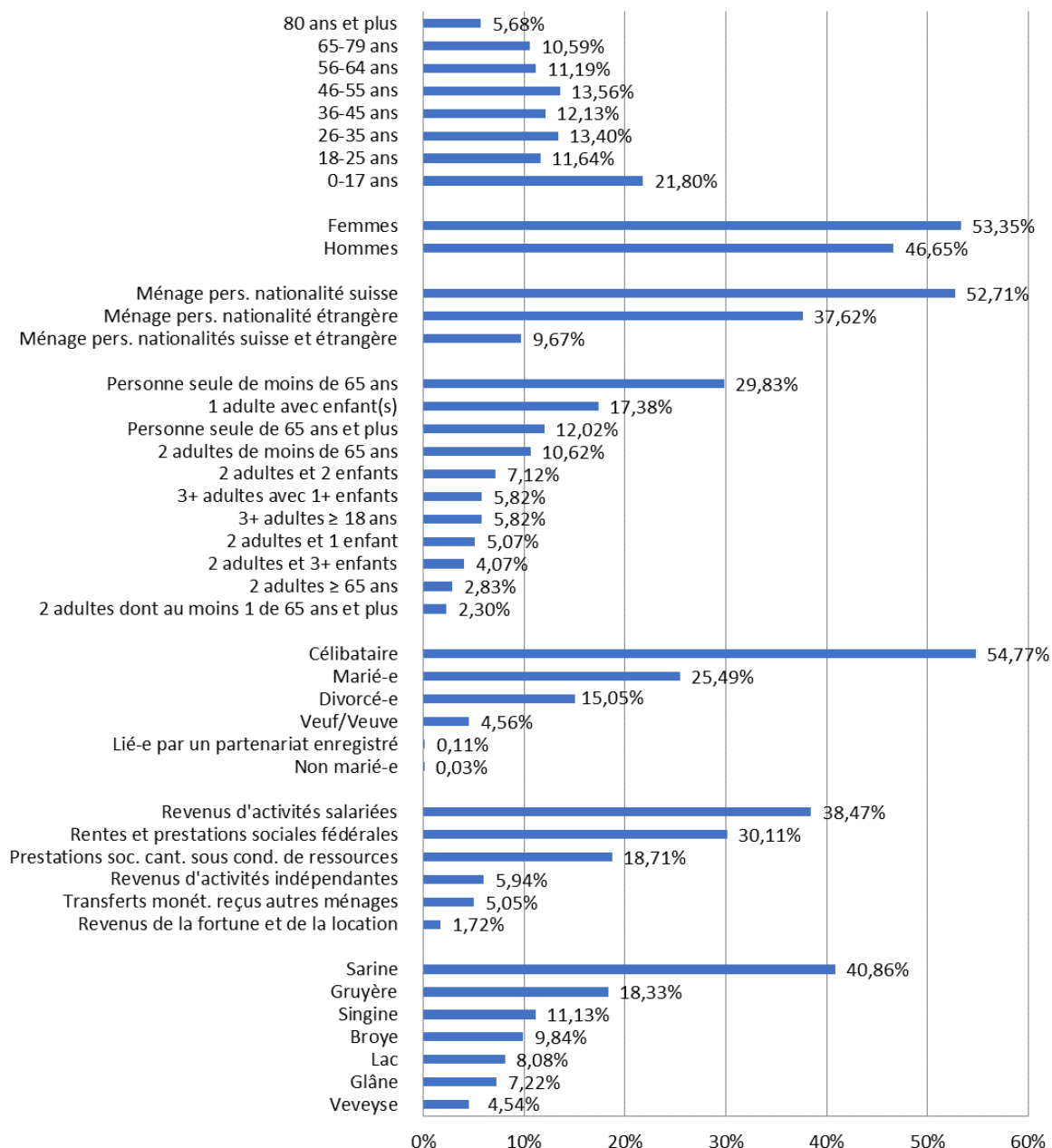


Tableau 16

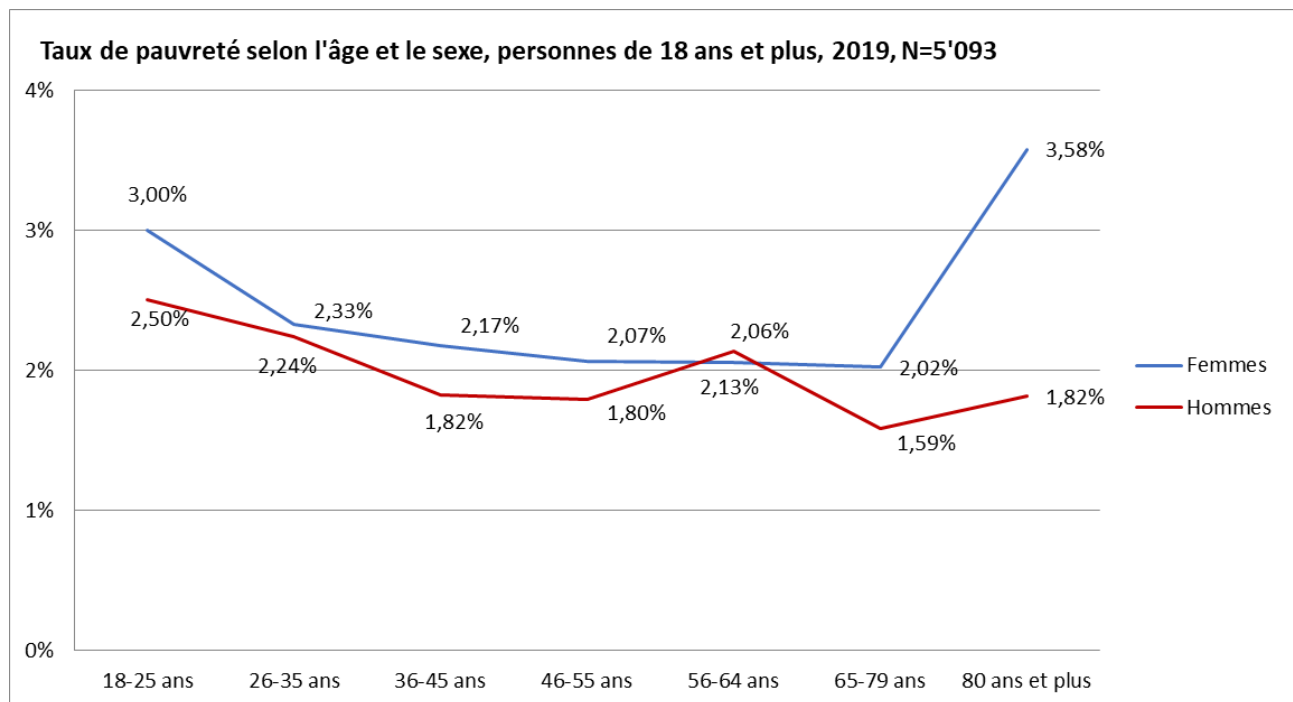
Distribution de la population touchée par la pauvreté selon ses caractéristiques sociodémographiques, 2019, N=6'513



Le tableau 16 détaille les caractéristiques sociodémographiques de la population touchée par la pauvreté. Si l'on compare les résultats ci-dessus de 2019 avec les résultats de 2011, on constate que la pauvreté est en augmentation chez les personnes de plus de 56 ans. Les ménages avec des personnes de nationalité suisse sont en diminution, passant de 61,6% en 2011 à 52,71% en 2019. Les ménages avec des personnes étrangères, quant à eux, connaissent une augmentation, passant de 24,6% en 2011 à 37,62% en 2019.

Dans la première édition du rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg, il avait déjà été relevé que la présence d'enfants dans un ménage constituait un risque de pauvreté plus important pour les mères, qui selon une répartition traditionnelle des rôles au sein des couples, ne s'inséraient que partiellement sur le marché du travail. Une photographie de la différence entre hommes et femmes quant au taux de pauvreté avait révélé les étapes de vie des femmes en fonction de la présence d'enfants. En effet, le taux de pauvreté des femmes était plus élevé que celui des hommes durant les périodes où les ménages ont généralement des enfants à charge. La même tendance s'observe en 2019, représentée dans le tableau 17 ci-dessous. Les taux s'égalisent ensuite au moment où les jeunes s'autonomisent, pour se différencier à nouveau dès l'âge de la retraite. En effet, les femmes subissent en outre les conséquences de leur participation différente au marché du travail, puisque le système suisse de retraite est basé sur un schéma de vie professionnelle continue. Ce schéma correspondant davantage au parcours des hommes que de celui des femmes.

Tableau 17



Par ailleurs, la première édition du présent rapport avait mis en évidence la santé comme ressource essentielle, dont la détérioration peut engendrer de véritables obstacles pour les personnes concernées. La situation des personnes en situation de handicap illustre bien cette réalité. Il n'est malheureusement pas possible de fournir ici une vision générale de cette question pour l'ensemble des ménages, car les données fiscales ne permettent pas de distinguer une rente AVS d'une rente AI. Cependant, certaines informations peuvent être relevées par l'analyse des ménages composés d'une seule personne. En 2011, 1'586 personnes de moins de 65 ans vivaient seules et se trouvaient en situation de pauvreté. Parmi ces personnes, 183 étaient au bénéfice d'une rente AI. En 2019, les personnes seules de moins de 65 ans en situation de pauvreté sont au nombre de 2'636, soit une augmentation de 66% par rapport à 2011. 89 d'entre elles bénéficient d'une rente. Le tableau ci-dessous met en lumière la situation précaire des personnes à la fois en situation d'invalidité et de pauvreté.

Tableau 18

Données détaillées de personnes vivant seules en situation de pauvreté et au bénéfice d'une rente de l'assurance-invalidité, 2019, canton de Fribourg (N = 89)

	CHF 2'015/mois
Revenu disponible moyen	Dont : - 65% de rente AI - 4.7% de revenu d'activités salariées - 6.9% prestations cantonales sous condition de ressources
Moyenne des rentes perçues	CHF 1'310/mois
Personnes vivant principalement de :	
- Rentes et prestations fédérales	83
- Activités salariées	3
- Prestations cantonales sous condition de ressources	3
- Activités indépendantes	0
- Pension alimentaires	0
Personnes au bénéfice de prestations complémentaires	58
Montant moyen de prestation complémentaire perçue	1161 frs/mois
Personnes au bénéfice de prestation du chômage	0
Personne au bénéfice de prestations de l'aide sociale	15

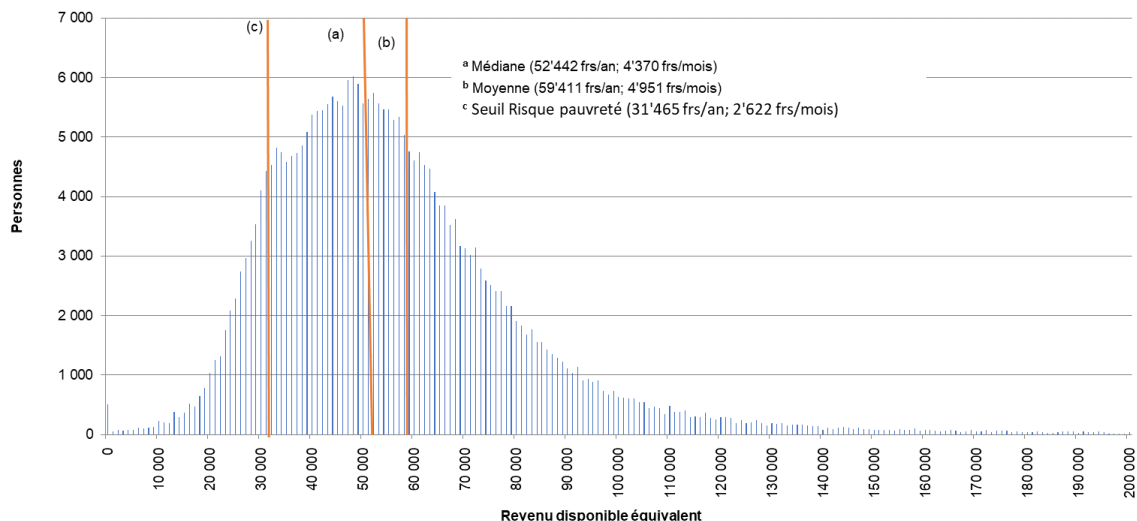
Il convient ensuite d'aborder la question du risque de pauvreté. Sont considérées comme à risque de pauvreté les personnes vivant dans un ménage dont les ressources financières (en termes de revenus sans la fortune) sont sensiblement inférieures au niveau habituel des revenus dans le pays considéré. La pauvreté est donc envisagée comme une forme d'inégalité au sein d'une société donnée. En effet, le fait qu'une personne soit considérée comme à risque de pauvreté ne dépend pas uniquement de sa situation économique propre, mais également de la situation économique des autres personnes dans le pays considéré. Ce seuil correspond aux 60 % du revenu équivalent médian disponible de la population. Une personne est considérée comme pauvre si son revenu disponible équivalent est inférieur au seuil de risque de pauvreté.

En 2019, le seuil de risque de pauvreté fribourgeois s'établit à 2'622 francs par mois pour une personne seule. Afin de ne pas considérer comme à risque de pauvreté des personnes disposant de moyens supplémentaires leur permettant de compléter leur revenu disponible, une limite de fortune a également été ajoutée au calcul du taux de risque de pauvreté fribourgeois. Elle a été fixée à 120'000 francs par ménage pour le taux de risque de pauvreté. En l'appliquant dans le calcul, le taux de risque de pauvreté fribourgeois s'élève à 8,55 % en 2019, soit 25'208 personnes.

Le tableau présentant la distribution totale des revenus dans le canton de Fribourg permet de situer le seuil de risque de pauvreté par rapport à l'ensemble de la population

Tableau 19

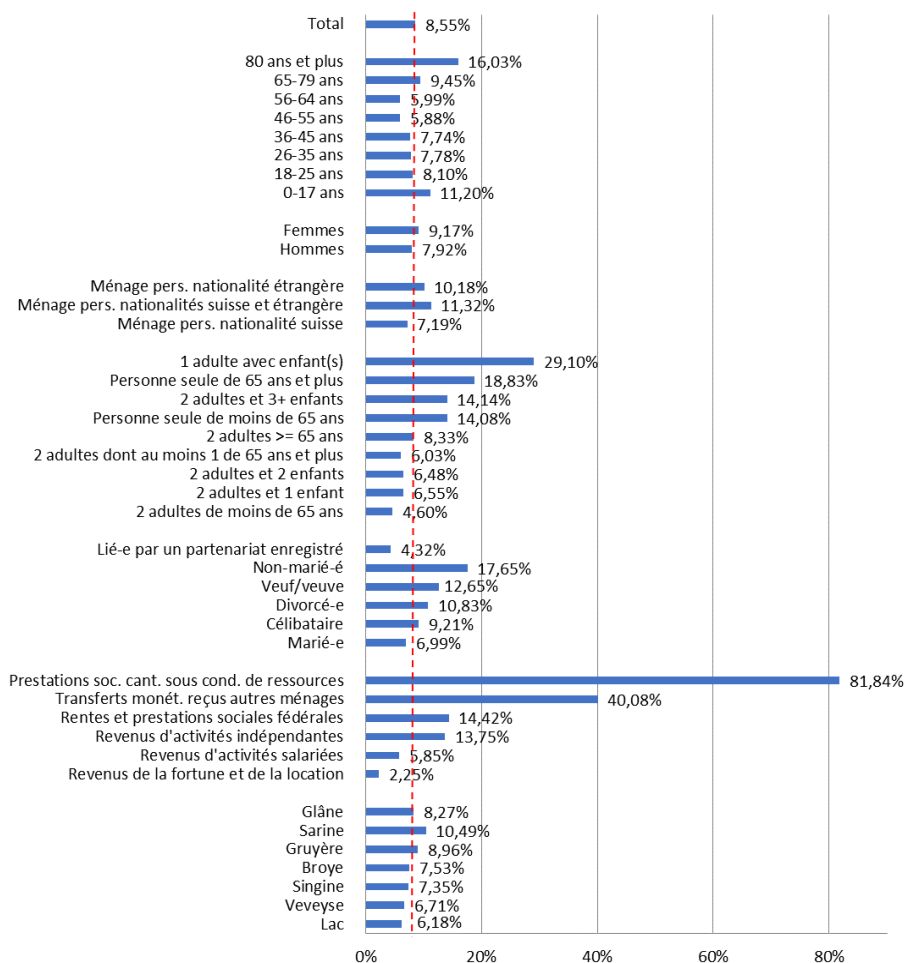
Distribution du revenu disponible équivalent, en francs par année, 2019



Le tableau 20 détaille le taux de risque de pauvreté, c'est-à-dire la proportion de personnes à risque de pauvreté dans l'ensemble de la population, selon différentes caractéristiques sociodémographiques.

Tableau 20

Taux de risque de pauvreté selon les caractéristiques sociodémographiques, 2019, N=25'208



Entre 2011 et 2019, le taux de risque de pauvreté passe de 10% à 8,55%. Les compositions les plus touchées par le risque de pauvreté sont les ménages avec 1 adulte et 1 ou plusieurs enfants (familles monoparentales), qui représentent toujours un tiers des ménages à risque de pauvreté. Ce sont dans 92% des situations des femmes qui se trouvent à la tête des familles monoparentales.

Plus d'un enfant sur dix dans notre canton est à risque de pauvreté. Les personnes mariées, quant à elles, restent les moins touchées par le risque de pauvreté. Rappelons toutefois que le taux de divortialité a fortement augmenté ces dernières années dans notre canton, en comparaison avec d'autres cantons suisses.

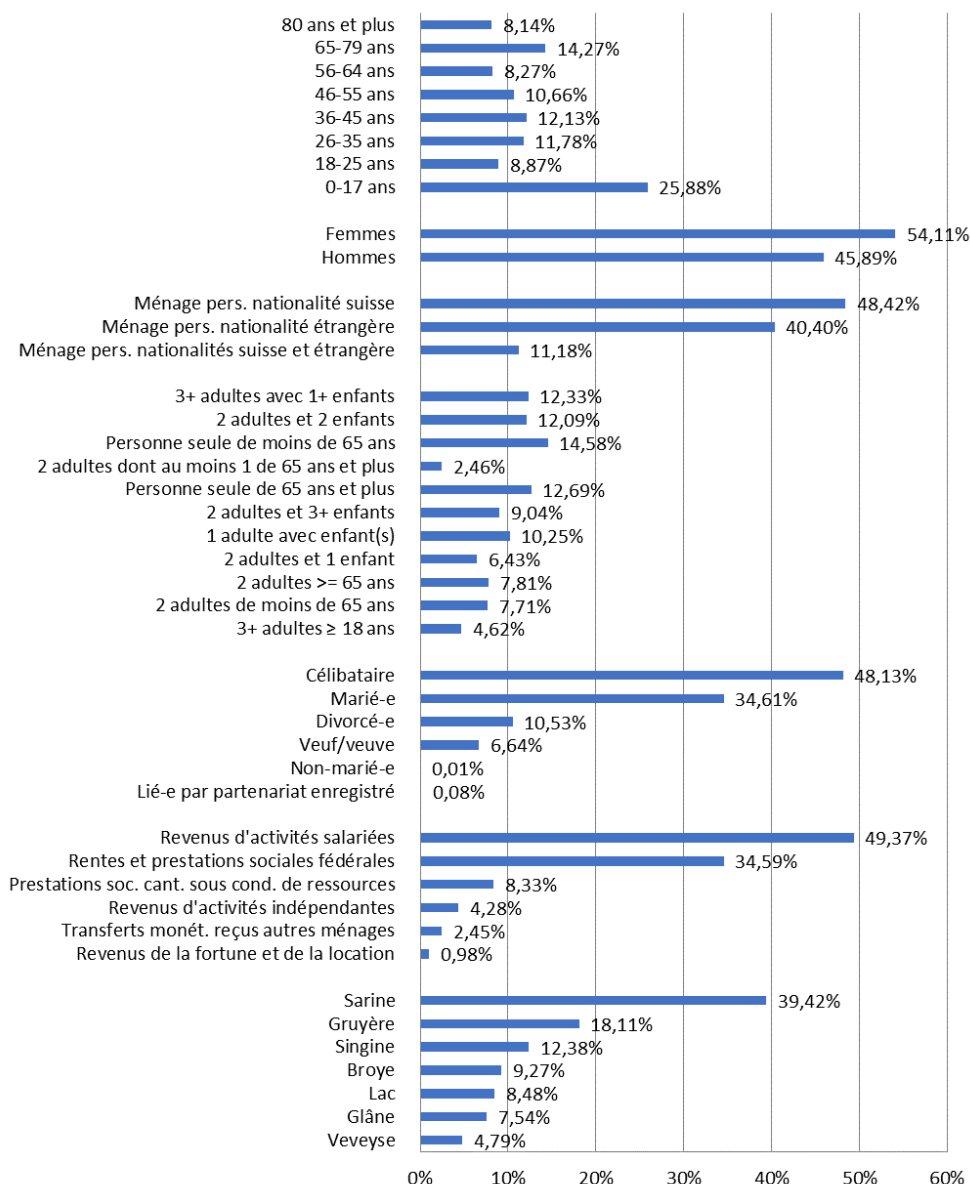
En 2019, près de 81,84% des personnes bénéficiant de prestations sociales cantonales sous conditions de ressources étaient à risque de pauvreté, contre près de 90% en 2011.

Le taux de risque de pauvreté baisse dans tous les districts, avec une progression moins nette en Gruyère, qui est désormais le deuxième district le plus à risque de pauvreté, après la Singine (en 2011, il s'agissait de la Glâne).

Le tableau suivant détaille les caractéristiques sociodémographiques de la population à risque de pauvreté.

Tableau 21

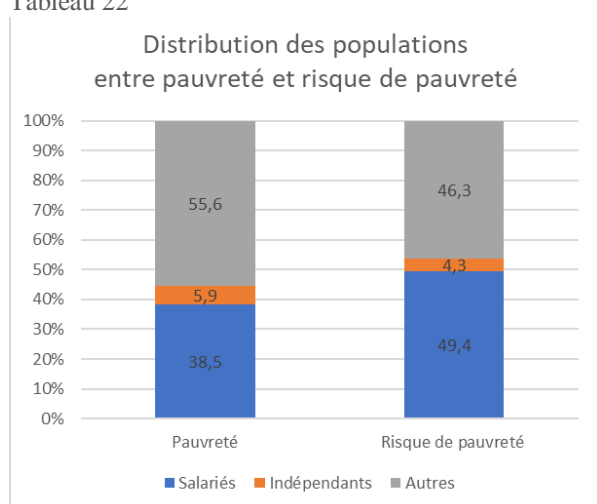
Distribution de la population à risque de pauvreté selon ses caractéristiques sociodémographiques, 2019, N=25'208



En 2019, 25'208 personnes étaient à risque de pauvreté, contre 25'518 en 2011. Malgré ce résultat, on constate que le taux de risque de pauvreté augmente dans toutes les catégories d'âge, sauf pour les jeunes adultes (18-25) et pour les enfants (0-17). Ces derniers représentent néanmoins toujours un quart de la population à risque de pauvreté. On constate une nette augmentation de la proportion de ménages avec des personnes de nationalité étrangère, qui passent de 22,1% à 40,40%. Les proportions dans les statuts civils (mariés, célibataires, veufs, etc.) sont stables.

L'emploi ne met pas toujours à l'abri de la pauvreté ou du risque de pauvreté. Comme en 2011, plus de la moitié des Fribourgeois et Fribourgeoises à risque de pauvreté se trouvent en 2019 dans un ménage où la source de revenu provient d'une activité professionnelle (salariés, 49,4% et indépendants, 4,3%).

Tableau 22



3.5 Chômage

Depuis le dernier rapport, le chômage reste un facteur de pauvreté dans le canton de Fribourg. Ceci se traduit notamment par la proportion élevée de bénéficiaires de l'aide sociale qui se trouvent au chômage, soit environ un tiers. Ce pourcentage, qui ressort de la statistique des bénéficiaires de l'aide sociale de l'OFS, reste stable depuis bientôt deux décennies.

Dans le chapitre 2, nous avons rappelé que le taux de chômage avait connu une hausse importante durant la crise consécutive à la pandémie de Covid-19, pour atteindre un taux record de 3,9% dans notre canton au mois de janvier 2021 (au niveau suisse, le taux n'a pas dépassé 3,7% durant cette période). Si la reprise économique a permis au taux de chômage de baisser, il se situe actuellement légèrement au-dessus de la moyenne suisse.

Un autre indicateur est le chômage de longue durée, qui concernent les personnes bénéficiant d'indemnités de chômage depuis plus d'une année. Les répercussions du chômage de longue durée se traduisent souvent par une diminution des opportunités professionnelles, une baisse de salaire lorsque les personnes retrouvent un emploi ainsi que des conséquences néfastes sur le plan social et la santé. Les chômeurs et chômeuses plus âgé-e-s sont généralement les plus touché-e-s par le chômage de longue durée. En 2020, près de 25% des personnes en demande d'emploi âgées de plus de 50 ans étaient au chômage depuis plus d'un an, comparé à seulement 11% pour les personnes de moins de 50 ans³⁶. Le risque de chômage de longue durée augmente de manière significative à partir de l'âge de 55 ans. Entre 25 et 54 ans, la proportion de chômeurs et chômeuses de longue durée au niveau suisse augmente tous les cinq ans de 2 à 4 points de pourcentage, tandis qu'elle augmente de 5,5 points de pourcentage pour la tranche d'âge de 55 à 59 ans, et de 13 points de pourcentage pour les personnes de 60 ans et plus³⁷.

³⁶ Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), *Chômage de longue durée*, Rapport 2020, p. 4, En ligne : <https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Arbeit/Arbeitslosenversicherung/arbeitslosigkeit/Langzeitarbeitslosigkeit.html> consulté le 12 juillet 2023.

³⁷ Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), *Chômage de longue durée*, Rapport 2020, p. 4, En ligne : <https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Arbeit/Arbeitslosenversicherung/arbeitslosigkeit/Langzeitarbeitslosigkeit.html> consulté le 12 juillet 2023.

3.6 Aide sociale

L'aide sociale, en tant qu'ultime filet du système de sécurité sociale, apporte des indications précieuses sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton. Elle a pour but d'assurer le minimum vital et de promouvoir l'indépendance économique et personnelle ainsi que l'intégration des personnes dans le besoin. Elle joue un rôle important en termes de cohésion sociale.

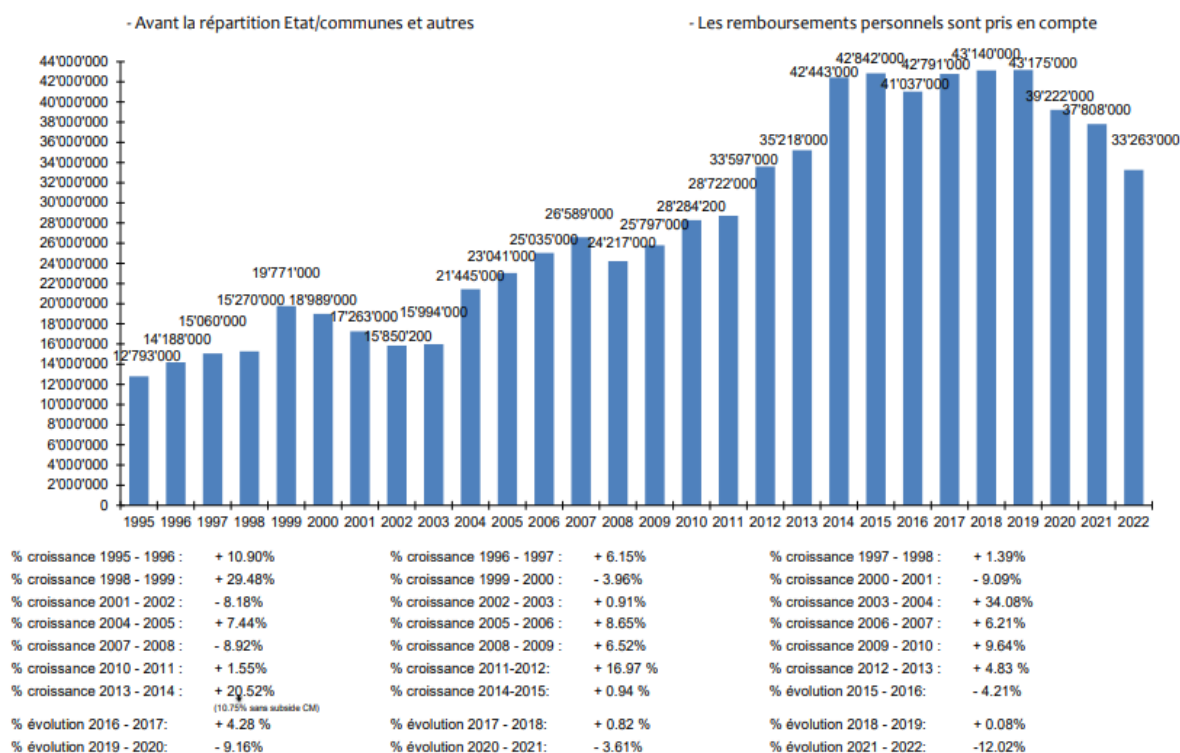
Pourtant, l'ultime filet n'est pas toujours sollicité par les personnes qui pourraient y prétendre. Alors que la plupart des études indiquent une augmentation de la pauvreté en Suisse, le nombre de dossiers d'aide sociale est à la baisse. Cette tendance, qui se dessine dans la plupart des cantons, ne fait pas exception à Fribourg.

Le tableau 22 rend compte de l'évolution de l'aide matérielle nette octroyée entre 1995 et 2022. La dernière édition du rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg se basait sur des données fiscales de 2011, et le présent rapport sur les données fiscales de 2019. Dans ce laps de temps, on constate que l'aide matérielle connaît une augmentation progressive jusqu'à l'année 2014, à partir de laquelle les montants se stabilisent jusqu'en 2019, et ce malgré l'augmentation du forfait pour l'entretien introduite en 2017. En effet, le forfait pour l'entretien pour une personne seule est passé de 977 francs à 986 francs. Pour les années 2020, 2021 et 2022, l'aide matérielle nette diminue, avec une diminution particulièrement marquée pour l'année 2022. Ceci s'explique en grande partie par l'intervention de différentes aides fédérales et cantonales pour répondre à la crise économique consécutive à la pandémie de Covid-19.

Toutefois, les informations obtenues notamment via le guichet d'information et d'orientation sociales *Fribourg pour tous* et les partenaires du terrain (cf. chapitre 4.3) indiquent qu'une part importante de personnes préfèrent ne pas recourir à l'aide sociale. En résumé, le fait que l'ultime filet de sécurité sociale soit moins sollicité n'est pas synonyme d'une baisse de la pauvreté, mais bien symptomatique d'une pauvreté de plus en plus complexe, qui échappe parfois aux dispositifs d'aide.

Tableau 23

Evolution de l'aide matérielle nette 1995 - 2022



3.7 Transferts sociaux

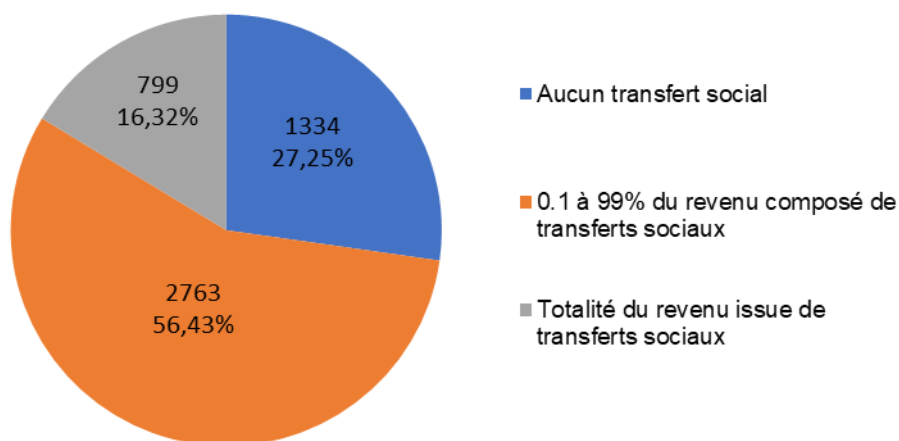
Dans l'édition précédente, les données de l'aide sociale avaient été croisées avec les données fiscales. Ceci avait permis de savoir combien de personnes bénéficiaires de l'aide sociale vivent sous le seuil de pauvreté, malgré le soutien matériel de l'aide sociale. Le croisement des données de 2019 livre le résultat suivant : parmi les 6'513 personnes en-dessous du seuil de pauvreté, 1'617 bénéficient de l'aide sociale. Ce résultat correspond à ce qui avait observé avec les données de 2011, et les hypothèses restent les mêmes :

- > Les données fiscales se basent sur des revenus annuels, alors que l'aide sociale est attribuée mensuellement ;
- > Certaines personnes se trouvant en-dessous du seuil de pauvreté auront été soutenues matériellement par l'aide sociale, par exemple dans l'intervalle entre deux emplois ;
- > Le seuil de pauvreté est basé sur des loyers moyens et non sur des montants effectifs ;
- > L'application d'une sanction peut également conduire à ce que le revenu disponible d'une personne bénéficiaire de situe en-dessous du seuil de pauvreté.

En examinant la part des transferts sociaux dans le budget des personnes en situation de pauvreté qui ne bénéficient pas de l'aide sociale (tableau 24), plus d'un quart d'entre elles (27,25%) ne reçoivent aucun type de transfert social alors qu'elles étaient 16,6% en 2011. De plus, 56,43% de ces personnes ont une part de leur budget composée de prestations de transfert, allant de 0,1% à 99%. Pour les 16,32% restants, ces prestations de transfert représentent même la totalité de leurs revenus.

Tableau 24

Répartition des personnes en situation de pauvreté, non bénéficiaires de l'aide sociale, selon la part de transferts sociaux comprise dans leur revenu, 2019 (N=4'896)



En conséquence, conformément aux constats du premier rapport, le fait de bénéficier de prestations de transfert ne garantit pas automatiquement une protection contre la pauvreté. Ces éléments mettent en évidence deux réalités distinctes. D'une part, pour les trois quarts des personnes touchées par la pauvreté et qui ne reçoivent pas d'aide sociale, leur situation correspond partiellement à de la pauvreté dissimulée, car elles perçoivent certaines prestations de transfert. Cette réalité est conforme à un système dans lequel la plupart des prestations ne visent pas à garantir le minimum vital. D'autre part, la situation des 1'334 personnes touchées par la pauvreté qui ne bénéficient d'aucune prestation de transfert peut être qualifiée de pauvreté dissimulée. Elles étaient 921 en 2011. Cette réalité soulève alors la problématique du non-recours aux prestations qui semble s'accroître. Cela peut entraîner des conséquences significatives telles que la détérioration des conditions socio-sanitaires, l'endettement excessif, la perte de logement et des répercussions sur les enfants.

3.8 Logement

Le logement est intrinsèquement lié à la pauvreté, puisque les personnes concernées peinent souvent à se loger de façon appropriée et à des prix abordables. En Suisse, les frais de logement représentent une part importante du budget des ménages, et plus particulièrement encore pour les personnes menacées par la pauvreté. Une étude commandée par l'Office fédéral du logement sur les contributions financières des services sociaux au coût du logement a démontré que la part du loyer pris en charge a augmenté depuis 2013 d'environ 25% dans le domaine de l'aide sociale et de près de 20% dans le cas des prestations complémentaires³⁸.

Dans le canton de Fribourg, le taux de locataires est en augmentation et se situe actuellement à 52,7%³⁹ (49,6% en 2013). Le taux de logements occupés par leur propriétaire est, quant à lui, de 41,4%⁴⁰, ce qui reste supérieur à la moyenne suisse, qui se situe à 36,3%. Entre 2010 et 2021, les loyers fribourgeois ont augmenté en moyenne de 10,28%. Les appartements de 3 pièces ont connu la plus grande hausse, à savoir 12,2% en dix ans⁴¹. Dans le rapport précédent, une péjoration de la situation des locataires en raison de la hausse constante des loyers avait déjà été relevée. La tendance s'est poursuivie ces dernières années.

En 2022, la consultation sociale de Caritas Fribourg a financé pour plus de 80'000 francs de loyers. Pour les bénéficiaires de Caritas Fribourg, les besoins de soutien en matière de logement sont les plus importants, suivis de près par le financement des primes d'assurance maladie⁴².

Quant aux personnes sans domicile fixe, le centre d'accueil d'urgence La Tuile a relevé une forte augmentation de leur nombre en 2022. Sur toute l'année, 618 personnes ont été hébergées, soit une augmentation de près de 25% par rapport à 2021. Le nombre de nuitées s'est toutefois stabilisé. L'association explique ce phénomène par le fait que le centre d'accueil est prioritairement destiné à des séjours courts, afin d'éviter une précarisation accrue des situations et note également une augmentation du nombre de résident-e-s non cantonaux, qui repartent vers d'autres destinations⁴³.

Dans son rapport d'activité 2022, l'association Banc Public, lieu d'accueil de jour, a enregistré un taux de fréquentation record en décembre 2022. Sur l'ensemble de l'année, 23'238 repas étaient servis, soit une augmentation de près de 50% par rapport à 2021. Le nombre de passages était de 30'546, contre 22'567 en 2021⁴⁴.

Depuis la dernière édition du présent rapport, l'Etat de Fribourg a participé à la création d'un Observatoire du logement et immobilier pour le canton de Fribourg, dont l'objectif est de développer un système d'information de référence pour les décisions stratégiques sur le marché fribourgeois. L'Observatoire a également pour vocation de proposer des mesures proactives face aux enjeux futurs.

D'après les données fournies par les communes, l'OFS a recensé 2'851 logements vacants dans le canton de Fribourg au 1^{er} juin 2022. Le taux de logements vacants est passé de 1,8% en 2021 à 1,77% en 2022. Les chiffres fournis par l'OFS diffèrent de ceux de l'Observatoire du logement et immobilier, qui sont collectés par la Haute école de gestion. Les professionnel-le-s de l'immobilier estiment que les chiffres fournis par l'Observatoire correspondent mieux à la réalité immobilière du canton.

³⁸ Office fédéral du logement (OFL), *Prestations sociales sous conditions de ressources : les dépenses dans le domaine du logement*, En ligne : <https://www.bwo.admin.ch/bwo/fr/home/wie-wir-wohnen/wohnen-und-armut/publikationen-bwo/bedarfsabhaengige-sozialleistungen.html>, consulté le 12 juillet 2023.

³⁹ Office fédéral de la statistique (OFS), *Logements occupés selon le statut d'occupation et taux de logements occupés par leur propriétaire, par canton. Année 2021*, En ligne : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/construction-logement/logements/conditions-habitation/locataires-proprietaires.assetdetail.24129033.html>, consulté le 12 juillet 2023.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Office fédéral de la statistique (OFS), *Loyer moyen en francs selon le nombre de pièces, par canton*, En ligne : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/prix/loyers/enquete-structure-loyers.assetdetail.24129090.html>, consulté le 12 juillet 2023.

⁴² Caritas Fribourg, *Rapport d'activités 2022*.

⁴³ La Tuile, *Statistiques de fréquentation. Population de la Tuile en 2022*, En ligne : <https://la-tuile.ch/statistiques-annuelles/>, consulté le 12 juillet 2023.

⁴⁴ Banc Public, *Accueil de jour*, *Rapport d'activités 2022*.

3.9 Comparaison des données : constantes et évolutions

La comparaison entre les données fiscales de 2011 et 2019 révèle des constantes mais également certains changements. Ces constantes et évolutions sont résumées ci-après, d'abord sous l'angle des revenus, puis sous l'angle de la fortune.

Au niveau des revenus, des tendances se dessinent. On note ainsi que **le revenu brut médian des ménages fribourgeois n'a pratiquement pas changé** et s'élève en 2019 à 8'372 francs par mois. Les revenus du travail représentent toujours la majeure partie du revenu brut. Comme en 2011, près d'un quart des revenus sert à s'acquitter des dépenses obligatoires. Autre constat : **le revenu brut médian des ménages du 5^{ème} quintile est 5 fois plus élevé que celui des ménages du 1^{er} quintile**. La solidarité continue à avoir un effet principalement aux marges de la distribution des revenus où les différences (positive et négative) entre le revenu primaire et le revenu disponible sont les plus grandes.

L'analyse des revenus dévoile aussi certains changements. On constate proportionnellement **une diminution des revenus provenant d'une activité lucrative**. Par ailleurs, d'une manière globale, les rentes et prestations sociales fédérales représentent une part légèrement plus importante dans la composition des revenus bruts, passant de 15,6 à 17,8%. **Les transferts sociaux permettent de diminuer les inégalités de 18,6% contre 12% en 2011, mais ces mêmes transferts ont gagné en importance pour les personnes se trouvant au cœur de la vie active**. On relève également une vulnérabilité financière accentuée des personnes en âge de retraite vivant seules. Entre 2011 et 2019, leur revenu a diminué de 23,3%. A noter encore qu'**en 2019, 27,25% des personnes en situation de pauvreté qui ne bénéficient pas de l'aide sociale ne reçoivent aucun type de transfert social contre 16,6% en 2011**.

Au niveau de la fortune, il convient de présenter les similitudes entre les résultats de 2011 et de 2019. **La fortune de plus de la moitié des ménages du canton demeure nulle ou inférieure à 60'000 francs**. Par ailleurs, près d'un tiers de la fortune totale du canton (30,8%) est réparti entre 0,7% de tous les ménages. De plus, **80% de la fortune totale est détenue par un peu plus de 10% de la population**. Cette réalité est restée stable au cours des dernières années.

Entre 2011 et 2019, le taux de pauvreté ainsi que le taux de risque de pauvreté ont tous deux diminué, le premier passant de 3% à 2,7%, et le second de 10% à 8,55%. A noter que ces taux étaient encore plus bas en 2017 et qu'une tendance à la hausse pourrait se confirmer lors d'une prochaine analyse. Si ces résultats semblent réjouissants de prime abord, ils ne traduisent pas la réalité observée sur le terrain où **le nombre de personnes en situation de précarité dans le canton augmente**. En effet, **la pauvreté progresse, mais à une vitesse inférieure à la croissance démographique**. Certains facteurs contribuent à augmenter le risque de pauvreté pour certains ménages. **La présence d'enfants dans le ménage constitue un facteur de risque important**, particulièrement pour les familles monoparentales qui représentent toujours un tiers des ménages à risque de pauvreté.

Le taux de chômage et le taux de pauvreté, plutôt stable pour le premier et en légère diminution pour le second, ne reflètent pas l'augmentation de la précarité. En revanche, des indicateurs comme le chômage de longue durée révèlent **la complexité des situations frappées par diverses problématiques psychosociales**. On constate également que **des personnes échappent aux dispositifs, volontairement ou non**. Enfin, **l'augmentation des primes maladie et le coût du logement reste une préoccupation majeure pour les ménages modestes**. Le montant du loyer est parfois l'élément qui fait basculer un ménage juste en-dessus ou en-dessous du minimum vital. Au vu de l'inflation, la question de l'augmentation des loyers se pose de plus en plus.

4 La crise sanitaire comme révélateur des précarités

La pandémie de Covid-19 a touché toutes les catégories de la population, mais en particulier les plus vulnérables, agissant comme un révélateur des précarités jusqu'alors invisibles ou du moins peu visibles et visibilisées. Les conséquences sociales de cette crise sont nombreuses. Si la diminution ou la perte de revenu ainsi que l'insécurité alimentaire ont été les conséquences les plus directes et flagrantes, il n'empêche que d'autres impacts plus difficiles à

saisir - car moins quantifiables comme l'exacerbation progressive des inégalités sociales - doivent également être détectés afin de soutenir au mieux les personnes qui se maintiennent à flot mais courent un risque fort de pauvreté. Ce chapitre propose d'apporter un éclairage sur les effets de cette crise en compilant différentes informations disponibles aujourd'hui, la crise sanitaire révélant les précarités non seulement de certaines populations mais également celles du dispositif d'aide.

4.1 Le manque de données et les limites des statistiques

Alors que les données sanitaires ont été rapidement disponibles et ont constitué un instrument incontournable dans le suivi et la gestion de la crise, la production d'informations sur l'évolution de la situation sociale et de la pauvreté s'est fait attendre. Elle reste d'ailleurs encore aujourd'hui lacunaire et incertaine. Il y a bien sûr les indicateurs que l'on peut qualifier de standards comme le taux de chômage ou le taux d'aide sociale, mais ces chiffres ne disent rien de la situation sociale de toute une partie de la population hors de ces dispositifs. Cette situation reste méconnue et largement sous-documentée, alors que paradoxalement la crise a fortement médiatisé cette précarité. La question de la limite des statistiques et des données quantitatives pour saisir les réalités sociales n'est pas nouvelle. Il a effectivement été souligné, notamment dans le seul ouvrage actuellement disponible sur les politiques sociales lors de la pandémie⁴⁵, que le manque de données a constitué un obstacle face à la nécessité de redéployer l'action sociale donnant une place importante à l'entraide associative afin de répondre rapidement aux besoins vitaux des populations concernées⁴⁶.

Il y a donc un manque de données, mais également une limite aux données malgré tout disponibles. Alors que les associations d'entraide sont unanimes à propos de l'augmentation de la précarité et de la pauvreté, les statistiques de l'aide sociale indiquent une diminution des bénéficiaires. Le taux de pauvreté reste quant à lui stable et a été peu affecté par la pandémie selon les dernières publications de l'OFS. Les chiffres fournis au chapitre précédent sont emblématiques de cette mise à mal des indicateurs classiques de la pauvreté : ils ne semblent plus adaptés à la réalité. La pauvreté en Suisse est mal interprétée et incomprise par la société selon le dernier rapport publié par l'ONG ATD Quart Monde⁴⁷. La pauvreté est mal connue avec comme conséquence une inadéquation du dispositif d'aide. Les minima sociaux sont considérés comme trop bas et les personnes au-dessus de ces seuils se retrouvent plus ou moins fortement impactées par l'augmentation du coût de la vie.

Ces constats interpellent et demandent de rassembler le maximum d'informations pouvant être obtenues par d'autres canaux que les données habituellement utilisées pour saisir les réalités sociales. Dans les sous-chapitres suivants sont présentées les informations obtenues grâce à *Fribourg pour tous*, les données ressortant de l'utilisation des soutiens octroyés dans le cadre de l'OMEP Covid-19 ainsi que les informations relayées par les acteurs et actrices de terrain. A partir de ces informations ressortent des thématiques-clés pour saisir la situation sociale et la pauvreté : le non-recours aux prestations sociales et l'accessibilité des prestations ainsi que la question des personnes en situation de précarité tout en étant au-dessus des normes d'aide sociale ou d'autres prestations sociales. Ces personnes peuvent être qualifiées de « à flot » : elles se maintiennent juste à la surface. Ce maintien est une lutte quotidienne pour ne pas se faire submerger et entraîner dans une spirale de la pauvreté.

4.2 Une mise en évidence du non-recours aux prestations sociales

Fribourg pour tous est un guichet d'information et d'orientation pour des questions sociales (familles, prestations sociales, travail, santé, etc.). Depuis plus de 10 ans, ce guichet offre des informations générales gratuites et sans rendez-vous à l'ensemble de la population fribourgeoise. Il propose une écoute anonyme et confidentielle ainsi qu'une aide personnalisée en fonction des besoins.

⁴⁵ Rosenstein E. & Mimouni S. (s/s la dir de.), *COVID-19, Les politiques sociales à l'épreuve de la pandémie*, Seismo, Genève et Zürich, 2022.

⁴⁶ La question de la place et du rôle des associations dans le dispositif de lutte contre la pauvreté est traitée au chapitre 5.

⁴⁷ ATD Quart Monde Suisse, *Rapports entre institutions, société et personnes vivant dans la pauvreté en Suisse : une expérience de violence qui continue*, avril 2023.

L'équipe de *Fribourg pour tous* est composée de professionnel-le-s du travail social. Entre janvier 2021 et mars 2023, dans le cadre d'une collaboration entre la Haute école de travail social Fribourg et le Service de l'action sociale, l'équipe a récolté de façon systématique des données sur les situations des personnes qui bénéficiaient du soutien de *Fribourg pour tous*, par voie téléphonique, par courrier électronique ou directement sur place en entretien. Près de 3'000 entretiens ont ainsi été recensés. Etant donné que certaines personnes s'adressent plusieurs fois à *Fribourg pour tous*, cet échantillon correspond à la situation d'environ 2'000 personnes. Ces données anonymes constituent une source d'informations précieuse sur la situation de personnes touchées par la précarité, et notamment sur celles qui, volontaires ou non, ne sollicitent pas une aide à laquelle elles auraient potentiellement droit.

Les deux tiers des entretiens ont eu lieu en présentiel, au guichet, tandis qu'un peu moins d'un tiers s'est déroulé par téléphone. Seulement 6,4% des échanges se sont faits par voie électronique. La grande majorité des entretiens s'est déroulée en français, environ 10% en allemand ou dans une autre langue, généralement le portugais ou l'anglais. 55% des personnes étaient des femmes. La tranche d'âge la plus concernée se situait entre 20 et 50 ans, soit au cœur de la vie active. 10% des personnes avaient plus de 60 ans. Les jeunes adultes (18-25 ans) étaient moins de 15%. Enfin, si la majorité des bénéficiaires de *Fribourg pour tous* étaient d'origine étrangère (57%), la tendance s'inversait pour les senior-e-s, majoritairement suisses.

Ces données révèlent qu'une personne sur deux sollicitant le soutien de *Fribourg pour tous* ne bénéficie d'aucun transfert social. En observant de plus près ces données, une part importante des personnes auraient pourtant droit à des prestations. C'est le cas notamment de personnes âgées ne bénéficiant pas des prestations complémentaires à l'AVS auxquelles elles pourraient prétendre. Cette réalité a également été relevée dans un rapport récemment publié par Pro Senectute⁴⁸ indiquant qu'un-e retraité-e sur 6 dans le canton de Fribourg, comme dans le reste de la Suisse, ne recourt pas aux aides qui lui sont dues. La raison principale de ce non-recours serait tout simplement que les personnes concernées ne savent pas que ces aides existent. La lourdeur administrative freine également beaucoup de retraité-e-s à se lancer dans la procédure. Finalement, il y a aussi une barrière morale, c'est-à-dire une peur du regard des autres en devenant dépendant de l'Etat, qui pèse dans ce choix.

Le non-recours est également le fait de personnes en âge de travailler qui ont épuisé leurs droits assurantiels, qui ont vécu sur leurs économies et qui, au lieu de demander l'aide sociale, préfèrent solliciter leur réseau, voire s'endetter. A ce propos, le service de gestion de dettes et désendettement de Caritas Fribourg constate une certaine stabilité des activités en 2022, mais une hausse depuis début 2023. Il y a une augmentation des demandes en lien avec le désendettement et les factures impayées. Le constat est le même dans les services des autres cantons.

Les données qualitatives récoltées par *Fribourg pour tous* indiquent que les facteurs principaux pour le non-recours à l'aide sociale sont les craintes liées au permis de séjour, en raison du durcissement de la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration, les craintes liées au caractère remboursable de l'aide sociale (peur de l'endettement face aux pouvoirs publics) et la difficulté des démarches administratives. Sur ce dernier point, les données indiquent que plus d'un tiers des personnes rencontrent des difficultés à accéder à l'information. Cette proportion est encore plus importante pour les personnes ne bénéficiant d'aucune aide. Parmi celles-ci, la moitié préfère ne pas se rendre au guichet et opte pour un soutien par téléphone. Ce phénomène est symptomatique du non-recours, car les personnes ne souhaitent pas s'exposer. Ces personnes sont aussi celles qui, en partie, ne passeront pas la porte d'un service social. Une étude récente menée à Bâle par la Haute école spécialisée de Berne estimait le taux de non-recours dans cette ville à 34% en 2020⁴⁹. L'écart entre le revenu disponible du ménage et les montants destinés à la couverture des besoins de base est cité comme le facteur qui influence le plus la probabilité de non-recours. Plus cet écart est faible, plus le risque de non-recours est probable. Ainsi, les personnes proches de la limite de l'aide sociale, qui y auraient pourtant droit même pour des montants certes très faibles, ont une probabilité forte de ne pas venir demander de l'aide. Le prochain chapitre 4.3 aborde cette thématique des personnes « à flot ». A noter également que différentes analyses soulignent que l'accès ou le maintien du droit aux prestations sociales est souvent assorti de régimes de sanctions et

⁴⁸ Gabriel R., Koch U., Meier G. & Kubat S., *Observatoire vieillesse de Pro Senectute : le non-recours aux prestations complémentaires en Suisse*, Rapport partiel 2. Zurich : Pro Senectute Suisse, 2023.

⁴⁹ Hümbelin O., Elsener N. & Lehmann O., *Nichtbezug von Sozialhilfe in der Stadt Basel, 2016-2020*, Berner Fachhochschule, 2023.

d'obligations (faire preuve de sa motivation, prouver son assiduité dans la recherche d'emploi, etc.) qui peuvent également être des vecteurs de non-recours⁵⁰.

Un autre élément intéressant quant aux personnes ne bénéficiant d'aucune aide est le fait que la moitié d'entre elles travaillent. Parmi ces personnes se trouvent donc de nombreux working poor. Les besoins les plus récurrents pour ces personnes sont les questions de budget et la gestion administrative (écrivain public, aide pour remplir des formulaires, etc.).

Environ 15% des entretiens étaient en lien avec les politiques familiales, à savoir l'éducation, la maternité, les contributions d'entretien, les solutions de garde, la séparation et les violences domestiques notamment. Ces questions étaient majoritairement posées par des femmes. Ces données traduisent un réel besoin d'accompagnement social pour les familles, point central du projet de loi sur les prestations complémentaires pour les familles dont le traitement parlementaire débutera prochainement avec une entrée en vigueur prévue au 1^{er} janvier 2025.

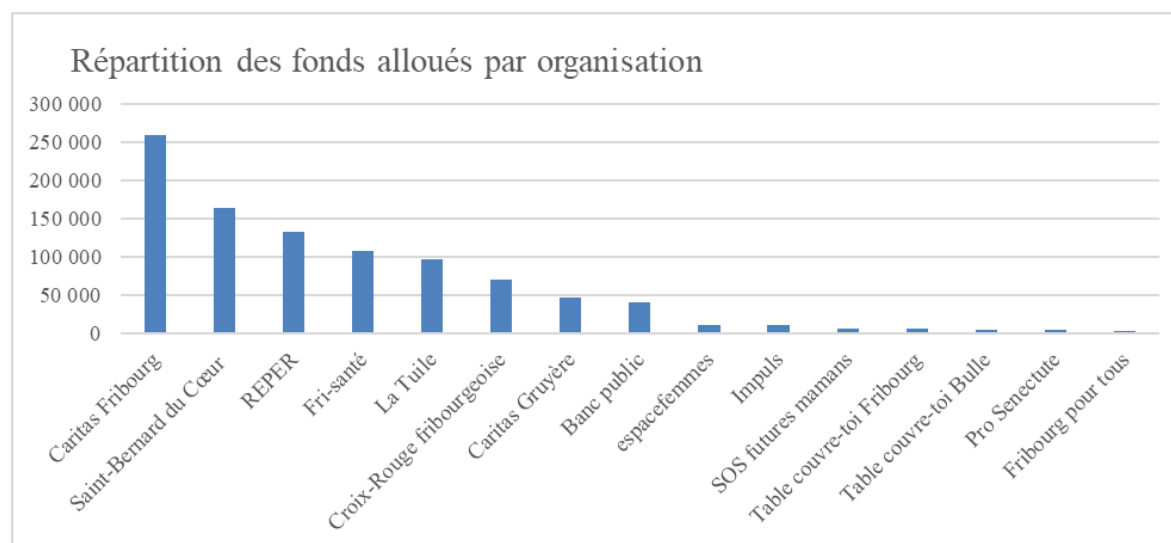
4.3 Une visibilité des personnes « à flot »

L'ordonnance sur les mesures économiques destinées à lutter contre les effets du coronavirus par un soutien aux personnes nouvellement précarisées et à risque de pauvreté (OMEP COVID-19) du 3 juin 2020 est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2020. Elle visait à soutenir deux catégories de personnes particulièrement affectées par la crise du coronavirus : les personnes en situation précaire dans le besoin et qui ne recourent pas à l'aide sociale au sens des articles 4 et 22a de la loi sur l'aide sociale (LASoc) ainsi que les personnes à risque de pauvreté selon la définition du seuil de risque de pauvreté déjà utilisée dans la première édition du rapport et que l'on retrouve au chapitre 3.4.

Pour ce faire, le Conseil d'Etat du canton de Fribourg a décidé d'accroître les partenariats existants avec les institutions et réseaux d'entraide et de renforcer l'aide en matière de distribution de biens de première nécessité, d'orientation des personnes en situation de précarité ainsi que d'octroi et de contrôle des aides financières accordées aux personnes précarisées. Un montant de 1'000'000 de francs a été attribué à la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS), représentée par le Service de l'action sociale (SASoc), lequel a été chargé de redistribuer ce montant sous forme d'aide à fonds perdu aux institutions et réseaux d'entraide. Celui-ci s'est acquitté de cette tâche conformément aux Directives d'application de l'Ordonnance OMEP Covid-19 du 03.06.2020 édictées par la DSAS.

La majorité des fonds (64%) accordés via l'OMEP Covid-19 ont été alloués pour permettre aux institutions et réseaux d'entraide d'assurer des distributions d'aide de première nécessité aux personnes précarisées par la crise du coronavirus. Un peu plus d'un tiers a servi à l'octroi et au contrôle des aides financières accordées (paiement de factures, bons alimentaires...). Les 4% restant ont été alloués à l'orientation des personnes en situation de précarité.

Tableau 25



⁵⁰ Rosenstein E. & Mimouni S. (s/s la dir de.), COVID-19, *Les politiques sociales à l'épreuve de la pandémie*, Seismo, Genève et Zürich, 2022.

Conformément aux directives de la DSAS et afin de prévenir d'éventuels abus, Caritas Fribourg et la Croix-Rouge fribourgeoise ont assuré le contrôle des aides fournies et en ont transmis régulièrement le détail au SASoc. L'analyse des données permet de détailler quelques caractéristiques du public soutenu par ces deux associations dans le cadre de la crise du Covid-19 en 2021.

- > Une grande majorité (78%) du public soutenu financièrement par Caritas Fribourg ou la Croix-Rouge fribourgeoise en 2021 dans le cadre de la crise du Covid-19 est composée de familles avec des enfants. 20% est constitué de personnes seules et 1% de couples.
- > La grande majorité (93%) des personnes soutenues disposent d'un statut de séjour stable. Près de 40% des personnes ayant reçu un soutien financier de la Croix-Rouge fribourgeoise ou de Caritas Fribourg dans le cadre de la crise du coronavirus en 2021 sont titulaires d'un permis B. Un peu plus d'un tiers est constitué de personnes suisses et près d'un quart de personnes titulaires d'un permis C.
- > La grande majorité (91%) des soutiens Covid distribués par Caritas Fribourg ou la Croix-Rouge fribourgeoise se situe entre 50 et 1000 francs. 5% des ménages ont reçu entre 1001 et 2000 francs, 3% entre 2001 et 3000 francs et 1% entre 3001 et le maximum de 5601 francs. Cette somme maximale a été allouée à une famille monoparentale qui a reçu un total de 4 soutiens entre décembre 2020 et avril 2021.
- > 88% des ménages soutenus par la Croix-Rouge fribourgeoise ou Caritas Fribourg n'ont reçu qu'un seul soutien, un peu moins de 10% ont en reçu deux. Les 3% restants ont reçu 3 ou 4 soutiens.
- > La très grande majorité des soutiens (85%) a été octroyée sous forme de bons alimentaires dans le but de soutenir les personnes pour qu'elles puissent faire leurs courses. Cela témoigne de l'équilibre économique fragile de ces personnes, une fois les factures payées le solde étant insuffisant pour couvrir les frais d'entretien.
- > Près de 60% des soutiens OMEP ont été versés en raison d'une diminution (46.2%) ou d'une perte de revenu (11.9%) due la pandémie de Covid-19. Pour 39.6%, la raison invoquée est un revenu insuffisant. Il n'est toutefois pas possible de savoir si ce revenu était déjà insuffisant avant la crise ou s'il s'agit d'une conséquence de celle-ci.

Ces résultats indiquent l'existence d'une pauvreté laborieuse et illustre la fragilité de situations économiques de ménages vivant « en temps ordinaires » à peine au-dessus du seuil de pauvreté. Les travailleurs-euses indépendant-e-s et les femmes (quelle que soit leur situation professionnelle) sont surreprésentés parmi les bénéficiaires de l'aide d'urgence. Cette catégorie de personnes se maintient juste à flot, encore aujourd'hui, et cette situation interpelle. La problématique s'étend aux personnes exerçant une activité lucrative salariée ou indépendante en violation du cadre légal quant à l'obligation d'annonce et d'autorisation liées au travail, dite « au noir ». Leur situation est particulièrement précaire, en raison de la sous-enchère salariale et de l'exploitation par l'entreprise employeuse dont elles peuvent faire l'objet, mais aussi sur le long terme, à cause de la diminution voire l'inexistence des prestations sociales auxquelles elles pourraient prétendre en travaillant de manière régulière⁵¹. Ce sont également des difficultés chez des familles qui travaillent, qui ont donc un revenu voire deux, et qui n'arrivent pas à boucler leur fin de mois. Celles-ci n'ont pas ou peu d'accès à des prestations sociales et courent le risque de sombrer dans une spirale de la pauvreté : d'abord en puisant dans leurs économies, puis en faisant appel à la solidarité ainsi qu'à l'entraide privées et familiales et enfin en ayant recours à l'endettement comme l'expliquent les associations telles que Caritas. L'endettement réduit les chances de sortie de l'aide sociale, les menaces de poursuites et de saisies n'incitent pas les personnes à s'intégrer dans le monde du travail⁵².

⁵¹ Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), *La loi sur le travail au noir*, En ligne : [⁵² Mattes C., Knöpfel C., Schnorr V. & Caviezel Z., *Captifs de l'aide sociale – Processus d'assistance en cas de pauvreté, de recours à l'aide sociale et d'endettement*, Rapport final de l'étude du FNS, Muttenz, novembre 202, p. 53.](https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/schwarzarbeit/Bundesgesetz_gegen_Schwarzarbeit.html#:~:text=Le%20SECO%20tient%20une%20liste.assurances%20sociales%20ou%20les%20C3%A9trangers, consulté le 12 juillet 2023.</p></div><div data-bbox=)

Une comparaison entre l'année pré-pandémique 2019 et 2022 des chiffres enregistrés par les consultations sociale et juridique de Caritas Fribourg est particulièrement éloquente. En 2022, 377 situations ont été suivies par ces consultations, contre 217 en 2019. Des aides financières ont été accordées pour 229'114 francs en 2022, contre 142'875 francs en 2019. Les aides pécuniaires ont donc augmenté de 60%.

Les personnes soutenues par Caritas Fribourg se trouvent *de facto* au-dessus des normes de l'aide sociale et dans la plupart des cas très proches de ces normes. Un autre élément relevé par Caritas Fribourg concerne la prise en compte des loyers dans le calcul de l'aide sociale. Lors d'une première prise en charge par l'aide sociale, le loyer complet est pris en compte, mais la personne est tenue de s'engager à trouver un logement dont le prix respecte les normes édictées. Il est recommandé à ces personnes de changer de logement pour équilibrer leur budget, sans aucune garantie toutefois que les personnes opèrent ce changement. En outre, la présence de poursuites ou d'un casier judiciaire rend particulièrement difficile l'accès au logement.

La plupart de ces situations se caractérisent par un budget serré, qui empêche de faire face à des dépenses imprévues telles que la réparation d'un véhicule, l'achat de lunettes ou des frais dentaires. La situation financière est considérée comme difficile dans la fourchette de revenus située entre le seuil de pauvreté et le niveau des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI⁵³. Les causes de cette situation financière difficile dans laquelle se trouvent de nombreux ménages sont structurelles. La hausse des loyers et celle des primes d'assurance-maladie pèsent lourdement sur les budgets. La thématique de l'augmentation structurelle des coûts revient de manière assez récurrente aujourd'hui dans les débats.

Par ailleurs, Caritas Fribourg observe un nombre croissant de personnes qui ne trouvent que peu de solutions dans les aides étatiques. Un exemple sont les jeunes, dont le parcours n'est plus aussi linéaire qu'auparavant, selon le modèle où, à la sortie de l'école, le ou la jeune entamait une formation et se retrouvait autonome autour de ses 25 ans. La consultation sociale fait face à un nombre de plus en plus important de jeunes en rupture de formation, qui changent de trajectoire ou pour lesquels la formation s'achève au-delà de 25 ans. Ceci est encore plus problématique pour les jeunes au bénéfice de complément de rente AVS ou AI. Ces compléments cessent à l'âge de 25 ans, tout comme les allocations familiales dans d'autres situations. Au-delà de 25 ans, il devient difficile d'assumer seule une formation professionnelle. Et dans ce type de situations, les parents n'ont plus d'obligation légale de soutenir leurs enfants.

L'accueil de jour Banc Public constate également une recrudescence de ses activités (voir chapitre 3.8). L'association note l'émergence de besoins nouveaux, en lien notamment avec la numérisation de la société : « Si les guichets n'ont pas encore totalement disparu, les requêtes en format numérique deviennent la norme. Comme les populations les plus précarisées requièrent plus de soutien de l'Etat, elles sont, de fait, les plus confrontées à ce type de démarches. Ces populations sont également les moins bien équipées et les moins bien préparées à faire face à cette numérisation croissante du filet social »⁵⁴.

Les constats des associations sont également relayés dans les quelques études abordant la question des inégalités et de leur évolution avec et depuis la pandémie. Une étude publiée en février 2021 par l'Institut de recherches conjoncturelles de l'EPFZ (KOF)⁵⁵ montre que les ménages dont le revenu est considéré comme très faible – moins de 4 000 francs selon la définition des chercheurs – ont subi une baisse de revenus de 20% en moyenne depuis le début de la pandémie. A l'inverse, les ménages dont le revenu mensuel est parmi les plus élevés – supérieur à 16 000 francs – ont vu leurs revenus diminuer de 8%. Les ménages les plus aisés ont diminué leurs dépenses principalement à cause de besoins moindres et d'occasions plus rares de dépenser. Ces raisons existent aussi parmi les ménages à faibles revenus, cependant elles ne sont pas les seules : 11% d'entre eux disent aussi avoir réduit leurs dépenses parce qu'ils avaient moins d'argent disponible. Parmi les ménages les plus pauvres, une personne sur neuf s'est endettée pour faire face. Ce qui a pour conséquence que l'épargne a considérablement diminué chez les ménages à faibles revenus, tandis qu'elle a augmenté chez la moitié des ménages aux revenus les plus élevés. Près de 40% des

⁵³ Almanach social 2021, *La pauvreté exclut*, annuaire de Caritas sur la situation sociale en Suisse, Editions Caritas, Lucerne, janvier 2021.

⁵⁴ Banc Public, *Accueil de jour*, Rapport d'activités 2022, p. 4.

⁵⁵ Konjunkturforschungsstelle (KOF), ETH Zürich, *Corona und Ungleichheit in der Schweiz. Eine erste Analyse der Verteilungswirkungen der Covid-19-Pandemie*, Zürich, 2021.

personnes ayant des revenus inférieurs à 4000 francs disent avoir puisé dans leurs économies afin de couvrir leurs dépenses courantes. Cela n'est pas anodin en termes d'exacerbation des inégalités. Comme expliqué aux chapitres 3.2 et 3.3, les inégalités ont augmenté déjà avant la crise sanitaire. Et si la répartition des revenus est plutôt égalitaire après la redistribution, l'épargne et la propriété sont bien plus concentrés. Ainsi, si les plus riches ont retrouvé leur niveau de richesse d'avant la pandémie, pour les plus pauvres cela prendra du temps pour qu'ils se relèvent des impacts économiques. Et cela sans compter les répercussions d'autres incertitudes et crises en cours et à venir.

5 Evolution du dispositif fribourgeois de prévention et de lutte contre la pauvreté

5.1 Les avancées depuis les pistes du premier rapport

Le premier rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg présentait, pour la première fois, une vue d'ensemble des conditions de vie de la population fribourgeoise. Il soulignait la complexité de la pauvreté, dont les conséquences affectent toutes les sphères de l'existence. Afin de lutter contre la pauvreté, il apparaissait nécessaire de prendre des mesures d'aide matérielle, mais également de travailler à plusieurs niveaux en actionnant différents leviers, en favorisant la collaboration entre l'État, les communes, le secteur privé et public. La rédaction du premier rapport sur la situation sociale et la pauvreté constituait l'occasion de rassembler de nombreuses informations qui, jusqu'alors, n'avaient jamais été compilées dans un seul document. Le rapport a permis de donner une visibilité et une importance à la thématique de la pauvreté dans les politiques, au-delà de la politique sociale.

Fort de ce constat, la première édition proposait donc une série de pistes prospectives. Ces pistes ont été suivies et les mesures prévues mises en place. Il n'est pas question de proposer une liste exhaustive, mais d'exemplifier les résultats et les avancées ainsi que les projets et actions mis en place depuis lors en reprenant les pistes telles que présentées dans la conclusion du premier rapport.

- > *Intégrer le thème de la pauvreté dans tous les domaines d'intervention de l'Etat, travailler avec les spécialistes de ces champs et mettre en œuvre des mesures adaptées aux personnes concernées pour optimiser leurs possibilités de choix*

La première édition du rapport soulignait l'importance de comprendre la pauvreté de manière transversale. Il était indispensable de montrer les limites du travail en silo et la nécessité de travailler ensemble sur ce thème de la pauvreté qui en fait ne concerne de loin pas uniquement la politique sociale au sens strict. La collaboration a été renforcée, voire créée à certains endroits, entre les services de l'Etat, et ceci au niveau intradirectionnel comme interdirectionnel. Plusieurs travaux et projets ont réuni des représentant-e-s- du secteur public et du secteur privé. En témoignent les nombreux dispositifs et mesures mis en place à la suite du premier rapport. Cette transversalité et cette collaboration, évidemment toujours perfectibles, sont un véritable succès au vu des politiques élaborées puis mises en œuvre par le canton ces dernières années.

Les programmes d'intégration cantonaux (PIC) sont un exemple parmi d'autres de l'étroite collaboration interdirectionnelle. Coordonné par le Bureau de l'intégration des migrant-e-s et de la prévention du racisme (IMR) et par le Service de l'action sociale, le PIC mis en œuvre par le canton de Fribourg réunit divers partenaires du monde associatif, des communautés migrantes, des milieux économiques, des communes, de l'Etat et de la Confédération. Un quatrième volet du PIC est en cours de finalisation et posera les jalons pour les années 2024 à 2027.

La structure Pôle Insertion+ a également fait ses preuves. Mise en place en 2013 après l'introduction de la Loi sur l'emploi et le marché du travail, elle offre un soutien aux personnes en demande d'emploi qui n'ont plus droit aux indemnités de chômage, selon certains critères. Après cinq ans, un premier bilan positif était dressé : l'objectif

d'incitation aux collaborations interorganisationnelles avait été atteint⁵⁶. 45% des personnes prises en charge retrouvaient une solution d'insertion. En février 2023, c'était plus de 50% des bénéficiaires.

Le dispositif d'aide aux exploitations paysannes en difficulté, dont la cellule d'accompagnement (AED) est gérée conjointement par Grangeneuve, le Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires et le Service de l'action sociale, a été renforcé à plusieurs niveaux : la détection des situations est désormais possible grâce à un réseau de « sentinelles », personnes qui repèrent et informent des problématiques rencontrées sur le terrain. Un accompagnement de proximité est également possible grâce aux « mentors », qui assurent un soutien administratif, technique, économique et social.

Un dernier exemple est celui du groupe de travail « Garantie de loyer » constitué de représentant-e-s des services sociaux régionaux, de Caritas Fribourg, de la section fribourgeoise de l'Union suisse des professionnels de l'immobilier et de la Chambre fribourgeoise de l'immobilier. Le fruit de leur travail a abouti, après plusieurs consultations de l'ensemble des partenaires impliqués, à un accord sur des procédures harmonisées sur l'ensemble du territoire cantonal permettant un accès facilité à un logement aux personnes bénéficiaires de l'aide sociale. Cet accord inédit est entré en vigueur en mai 2017.

D'autres exemples pourraient encore être cités. La concrétisation des pistes stratégiques imaginées aujourd'hui dans le cadre de la politique des familles confirmera sans aucun doute la nécessité de ce type de démarches. Ces réalisations illustrent à quel point la mise en place de politiques publiques pertinentes et efficaces appelle à agir ensemble sur différents fronts.

> *Privilégier la diversité des moyens pour combattre la pauvreté de manière ciblée*

Cette piste consistait à appréhender la question de la pauvreté sous différents angles, notamment les ressources économiques, la santé, le travail, l'éducation, la formation, la culture, la famille et le logement. Différents travaux ont été menés pour concrétiser une lutte ciblée à l'aide de différents moyens.

Le projet de loi sur les prestations complémentaires pour les familles (LPCFam) a été transmis au Grand Conseil en automne 2023. Ces prestations garantissent une sécurité matérielle aux familles de condition modeste. Elles évitent que l'arrivée d'un enfant ne soit synonyme de pauvreté, en atténuant les lourdes charges liées à des phases de vie familiale particulières et temporaires. Elles diminuent le nombre de familles ayant recours à l'aide sociale en amenant le niveau de revenu de certaines d'entre elles en dessus des limites du minimum vital. Ce qui est un élément encore plus important au vu de la thématique des personnes « à flot » présentée précédemment. Les PC familles soutiennent également la consommation interne en favorisant l'autonomie financière et professionnelle des familles. Les prestations matérielles sont immédiatement destinées à la consommation pour les besoins courants. De plus, l'accompagnement social proposé aux familles vise à favoriser leur intégration sociale et professionnelle en vue d'améliorer les perspectives d'emploi et de revenu.

Le Conseil d'Etat a également poursuivi son engagement dans la prévention et la lutte contre le jeu excessif et le surendettement. Le canton soutient notamment le Programme intercantonal de lutte contre la dépendance au jeu (PILDJ). La commission cantonale de prévention et de lutte contre le jeu excessif et le surendettement quant à elle instruit et préavise les demandes de subventions déposées auprès du Fonds de prévention et de lutte contre le jeu excessif. Pour ce faire, elle a développé des outils d'aide à l'évaluation des demandes. Elle élabore et propose également des projets.

La Stratégie cantonale de développement durable (2021-2031) prévoit également de nombreuses mesures qui poursuivent notamment les objectifs de prévention de la pauvreté, de réduction des inégalités et d'encouragement à l'inclusion et à l'intégration. Par exemple, la Banque alimentaire fribourgeoise est soutenue par la Stratégie dans le cadre du volet de la lutte contre la précarité. Bénévolat Fribourg Freiburg est également aidé au niveau de la

⁵⁶ Heeb J.-L. & Rey-Baeriswyl M.-C., (s/s la dir de.), *Evaluation du Pôle Insertion+*, Rapport à l'intention du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), de la Direction de l'économie et de l'emploi (DEE) et de la Direction de la santé et des affaires sociales DSAS, Haute Ecole de travail sociale Fribourg, 2017, p. 7.

valorisation du travail non rémunéré pour ses activités liées notamment à la mise en place d'une maison des associations.

Par ailleurs, la médiation et le travail social en milieu scolaire ont été considérablement renforcés en 2022 avec la mise en œuvre de l'article 19 du règlement de la loi sur la scolarité obligatoire. La Direction de la formation et des affaires culturelles (DFAC) disposera à terme de 46 EPT permettant l'introduction généralisée et échelonnée du travail social dans les établissements d'école obligatoire 1H-11H. La coordination et le développement des thématiques du travail social et de la médiation en milieu scolaire sont assurés par l'unité mobile, qui a vu son champ de missions s'élargir⁵⁷. Ce dispositif représente un panel de détection précoce unique, puisque tous les enfants vont à l'école. Il endosse en quelque sorte un rôle de radar pour les problématiques socio-éducatives à l'échelle cantonale. La direction des mesures de soutiens éducatifs et sociaux maintient et développe des partenariats avec le Service de l'enfance et de la jeunesse, les autorités de protection de l'enfant et les autres prestataires de service en lien avec la prise en charge des élèves aux besoins éducatifs et thérapeutiques particuliers.

Enfin l'Etat soutient des projets et démarches conduites au niveau communal, à l'instar des Communes sympas développées aujourd'hui dans dix communes du canton. Ces dernières visent une posture proactive, en favorisant la qualité de vie, la participation citoyenne et une culture d'accueil plutôt qu'en luttant contre des problématiques.

De même, le Conseil d'Etat a approuvé en 2021 le rapport « Mesures urgentes » établi par la task-force « Plan de soutien jeunesse Fribourg » pour rapidement mettre en place des mesures efficaces visant à répondre aux effets négatifs de la pandémie due au Covid-19. Cette task-force rassemblait les différents acteurs et actrices qui œuvrent en faveur des enfants et des jeunes (services de l'Etat, commissions et plateformes cantonales, communes, associations). L'objectif était notamment de renforcer les mesures d'aide à l'insertion socioprofessionnelle locales et bas seuil du canton de Fribourg pour une période temporaire de deux ans, soit pour les années 2022 et 2023 afin de permettre aux jeunes pris en charge de trouver une solution au niveau de leur insertion socioprofessionnelle ou de s'en approcher. Ces mesures se sont déployées dans plusieurs districts.

> *Centrer les actions des politiques sociales non plus sur les individus, mais considérer globalement la situation des ménages*

La prise en compte du contexte et non plus uniquement de l'individu est également un élément qui a joué un rôle important dans plusieurs chantiers législatifs. Le projet de loi sur les prestations complémentaires pour les familles (LPCFam), cité plus haut, s'inscrit dans cet objectif. La famille dans son entier est soutenue avec une garantie des besoins vitaux de tous les membres de la famille et un accompagnement social qui peut également être orienté vers les enfants. Le but de la loi est ainsi d'améliorer la situation des familles et de prévenir les phénomènes de marginalisation en garantissant aux enfants des conditions de vie décentes.

Cette prise en compte de la situation des ménages se retrouve également dans la nouvelle loi sur l'aide au recouvrement et l'avance de contributions d'entretien (LARACE), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022. Désormais, après le dépôt de la demande d'aide au recouvrement, la personne créancière est reçue en entretien pour un conseil spécifique, afin de clarifier la situation du ménage. La loi a également introduit l'assistance de la personne créancière dans les démarches en vue d'obtenir le versement direct des allocations familiales légales ainsi que les allocations patronales.

Enfin, le projet de loi sur l'aide sociale, qui sera également soumis au Grand Conseil en automne 2023, entend donner les moyens pour anticiper les problématiques. Cette loi permet de fixer les prestations pour la couverture des besoins de base en fonction du ménage et des caractéristiques de ce dernier.

⁵⁷ Concept pour la mise en œuvre de l'art. 19 du Règlement de la loi sur la scolarité obligatoire (RLS) : *Médiation et travail social en milieu scolaire dans les écoles de la scolarité obligatoire 1H-11H du canton de Fribourg*, Direction de la formation et des affaires culturelles, 2022.

-
- > *Améliorer les processus de transfert de données et compléter les sources en établissant une base légale pour en préciser l'exploitation et simplifier la réalisation des prochains rapports sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg*

Cet objectif a été concrétisé par l'introduction des articles 34c et 34d de la loi sur l'aide sociale, entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2020. Le rapport sur la situation sociale et la pauvreté se fonde désormais sur une base de données spécialement conçue et qui s'appuie sur les données disponibles suivantes :

- a) données fiscales, fournies par le Service cantonal des contributions⁵⁸ ;
- b) données des registres communaux des habitants comprises sur la plate-forme informatique cantonale prévue à l'article 16 de la loi du 23 mai 1986 sur le contrôle des habitants, fournies par le Service de la population et des migrants ;
- c) données de l'aide sociale, fournies par le Service de l'action sociale ;
- d) données liées aux subsides de formation, fournies par le Service des subsides de formation ;
- e) données des prestations complémentaires à l'AVS-AI, fournies par l'Etablissement cantonal des assurances sociales.

5.2 Le déploiement de l'aide depuis la pandémie

La pandémie a entraîné une situation totalement inédite qui a demandé une adaptation très rapide des aides aux populations en situation de précarité ou de pauvreté. Par rapport aux diverses actions mises en place, il convient de distinguer premièrement les mesures de prévention de la pauvreté et de soutien aux personnes précarisées spécifiquement mises en place dans le contexte de la pandémie. Deuxièmement, il est important de souligner le rôle incontournable et indispensable joué par les associations dans le dispositif de prévention et de lutte contre la pauvreté, ceci déjà en « temps ordinaires », mais encore plus depuis le début de l'année 2020. Cela permet de répondre aux questions formulées à ce sujet dans le postulat 2021-GC-57 « Etat des lieux sur l'aide apportée par les associations contre la pauvreté et rôle du canton », des député-e-s Wickramasingam Kirthana et Mauron Pierre, déposé le 14 avril 2021.

5.2.1 La mobilisation durant la pandémie

La prévention et la lutte contre la pauvreté se sont organisées à différents échelons en temps de pandémie⁵⁹. Au niveau fédéral, l'allocation pour perte de gain Covid-19 et l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT) dans le cadre de l'assurance-chômage ont permis rapidement de déployer une aide pour les personnes ne pouvant pas travailler.

Au niveau cantonal, des mesures économiques ont soutenu différents secteurs : le commerce, le tourisme, la culture, les médias. Les bourses d'études pour les personnes de plus de 25 ans ou les reconversions ont été déployées. Des mesures fiscales ont été mises en place. De plus, l'ordonnance sur les mesures économiques destinées à lutter contre les effets du coronavirus (OMEP Covid-19) dont les résultats ont été présentés au chapitre 4.3, a permis de distribuer des aides à fonds perdus pour les institutions et le réseau d'entraide fribourgeois.

L'aide aux plus vulnérables a mobilisé de nombreuses associations qui ont permis d'assurer l'acheminement de biens de première nécessité et de maintenir le lien social avec les personnes les plus fragilisées. Les lieux d'accueil d'urgence ont dû faire preuve de créativité pour repenser l'accueil et l'hospitalité. Le Conseil d'Etat salue l'engagement des organisations qui ont montré une grande capacité d'adaptation pour répondre à l'émergence de ces besoins exacerbés par le contexte de crise. L'expertise et les compétences des associations spécialisées sont des maillons indispensables du dispositif cantonal de lutte et de prévention contre la précarité.

⁵⁸ Une convention sur la communication de données entre le Service cantonal des contributions et le Service de la statistique a été signée en janvier 2022.

⁵⁹ Ces éléments sont développés au point 5.1.

Cette situation extraordinaire a favorisé le développement de divers projets associatifs dont certains se sont matérialisés notamment par la distribution de nourriture. La constitution du Collectif Dignité a permis de réunir diverses organisations et personnes individuelles donnant lieu par la suite à la création de l'Association de la Banque alimentaire fribourgeoise. Celle-ci permet de lutter contre la faim et le gaspillage alimentaire, en collaboration avec de nombreuses associations présentes sur le territoire fribourgeois. Le Conseil d'Etat a soutenu le démarrage du projet et suit son développement via un comité de coordination afin d'examiner la possibilité d'un financement pérenne. L'importance de cette reconnaissance mutuelle sera développée dans le chapitre 6.

Malgré la mise en place de ces mesures, certaines catégories de la population ont été moins bien protégées. Dans les débats liés à la précarité engendrée par la crise sanitaire, la question du travail au noir, de manière indépendante ou salariée, a pris de l'ampleur. Bien que cette thématique fasse l'objet de peu de visibilité, étant par définition une pratique cachée au vu de son caractère illégal, le Conseil d'Etat souhaite attirer l'attention sur les difficultés que ces situations peuvent engendrer. En effet, le non-respect des obligations en matière d'annonce et d'autorisations liées au travail entraîne de lourdes conséquences pour les travailleurs et travailleurs concerné-e-s, mais également pour la collectivité. Les obligations relèvent principalement de trois domaines : le droit des assurances sociales, le droit des étrangers et le droit de l'imposition à la source⁶⁰. Les personnes concernées sont exposées à une diminution si ce n'est une absence de prestations d'assurances sociales et sur le long terme à une précarisation de leur situation socio-économique.

Parmi les personnes exerçant une activité au noir se trouvent des *working poor*. Les personnes étrangères sont également concernées par cette problématique, en lien avec des questions d'accessibilité au marché du travail dues à l'obtention des autorisations nécessaires. Il est aujourd'hui compliqué d'établir un lien de causalité direct entre la pandémie et la précarisation des personnes qui travaillent au noir, car de multiples facteurs sont à prendre en considération dont la situation du marché au travail. Celle-ci s'évalue par le taux de chômage et le taux d'activité de la population en général auxquels s'ajoutent diverses problématiques transversales dont notamment le vieillissement de la population, la transformation numérique et la crise climatique.

Chaque année, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) publie un rapport faisant état des situations ayant fait l'objet de soupçons de travail au noir puis, dans certains cas, de dénonciations. Bien que pour des raisons de protection des données, il ne soit pas possible de fournir des éléments précis par rapport aux situations concernées, certaines tendances se dessinent. Le dernier rapport du SECO fait état, en 2022, pour le canton de Fribourg, de 232 situations de contrôle en entreprises comportant au moins une situation donnant lieu à un soupçon⁶¹. Les proportions restent stables pour les trois dernières années. Selon le même rapport, le nombre de contrôles de personnes comportant au moins une situation donnant lieu à un soupçon se monte à 482 pour 2022⁶². Quant au nombre de cas avérés pour la même année, aucun ne concerne le domaine du droit des assurances sociales, alors que 46 étaient reliés au domaine du droit des étrangers et 17 au droit de l'imposition à la source. L'examen des situations est basé sur des enquêtes de longue durée et donc il n'existe pas de corrélation directe entre le nombre de situations ayant donné lieu à des soupçons et celles qui sont avérées pour la même année. De plus, certaines situations peuvent être comptabilisées plusieurs fois, dans le cas où elles concernent divers domaines juridiques. L'interprétation de ces chiffres doit donc se faire avec prudence. Le Conseil d'Etat confirme sa volonté de lutter contre le travail au noir qui engendre des conséquences négatives sur l'ensemble de la société⁶³.

⁶⁰ Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), *Travail au noir*, En ligne : https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/schwarzarbeit.html, consulté le 12 juillet 2023.

⁶¹ Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), *Rapport LTN 2022. Exécution de la loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir*, p. 24, En ligne : https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/schwarzarbeit/Bundesgesetz_gegen_Schwarzarbeit.html, consulté le 12 juillet 2023.

⁶² *Ibid.*, p. 26.

⁶³ Service public de l'emploi (SPE), *Lutte contre le travail au noir*, En ligne : <https://www.fr.ch/travail-et-entreprises/employeurs/lutte-contre-le-travail-au-noir>, consulté le 19 juin 2023.

5.2.2 Le travail des associations en temps ordinaires

Le système fribourgeois de soutien aux personnes dans le besoin, autrement dit le dernier filet du système de protection sociale, est organisé selon les dispositions prévues dans la loi sur l'aide sociale (LASoc). Au niveau organisationnel, il ne repose pas uniquement sur les services sociaux régionaux (SSR), lesquels adaptent leurs interventions en fonction de l'évolution de la situation en matière de précarité, mais également sur des services sociaux spécialisés, à savoir des organisations subventionnées conformément à l'art. 14 LASoc. Les personnes sont soutenues de manière complémentaire, selon les difficultés qu'elles rencontrent et leurs parcours de vie. L'Etat reconnaît le travail effectué par les diverses associations et souligne leur importance, car elles permettent de couvrir des problématiques spécifiques. Les associations jouent un rôle essentiel dans la lutte contre les problèmes socio-économiques, que ce soit en période de crise ou en « temps ordinaires ».

Les frais liés à l'aide sociale ordinaire sont répartis entre l'Etat et les communes, à raison de 40% Etat et 60% communes (art. 32 LASoc). Les mandats de prestations des services sociaux spécialisés sont pris en charge à raison de 50% par l'Etat et 50% par les communes. Le détail des mandats de prestations se trouve sur le site de l'Etat⁶⁴.

Les services sociaux spécialisés, ayant un mandat de prestations selon l'art. 14 LASoc⁶⁵, sont les suivants : Association La Tuile, Association Banc public, Association Fri-Santé, Pro Infirmis, Pro Senectute, Caritas Fribourg, Fondation Le Tremplin, Ligue contre le cancer, SOS futures mamans, espacefemmes-frauenraum.

Ces services assurent une aide spécifique à des publics avec des besoins particuliers (sans-abrisme, dépendance, surendettement, etc.) et agissent en complémentarité avec les SSR, mis en place par les communes, là où ces derniers ne peuvent apporter un soutien aussi spécialisé. Ces organisations disposaient depuis de nombreuses années d'une convention de collaboration conclue avec la DSAS. Depuis 2019, un travail conjoint entre le SASoc et les services sociaux spécialisés a été entrepris afin de convertir ces conventions en mandats de prestations, une forme de partenariat conclu entre les collectivités publiques et la société civile. Ces derniers sont établis en regard de la loi cantonale sur les subventions (LSub). De ce fait, ils respectent des principes de financement stricts, répondent à des critères en matière de suivi et constituent des instruments de politique publique pour conduire ces mandats.

Ces mandats de prestations représentent une plus-value qui bénéficie à l'ensemble de la société. Les collectivités publiques confient à des organisations privées des tâches qu'elles ne peuvent accomplir de manière plus simple, plus efficace ou plus rationnelle (art. 11 LSub). Dans la mesure de ses possibilités financières, l'Etat octroie une subvention à un tiers dans le but d'assurer ou de promouvoir l'accomplissement d'une tâche d'intérêt public que le bénéficiaire a librement décidé d'assumer (art. 1 et art. 3 LSub).

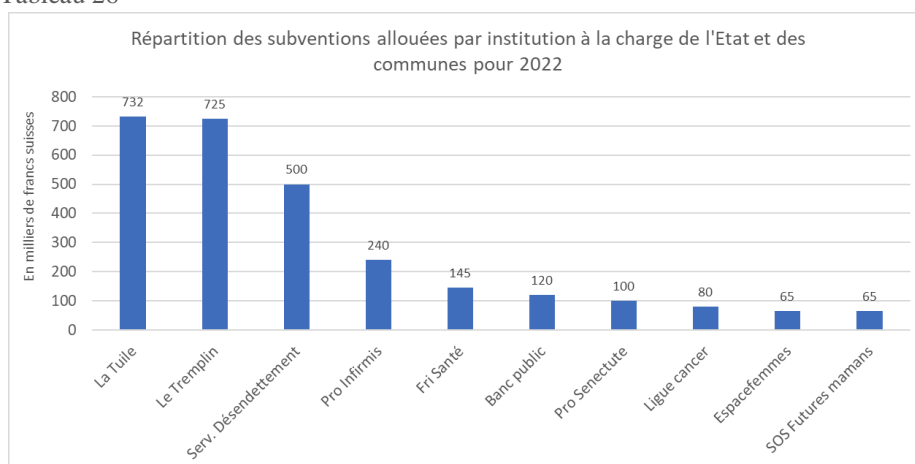
A chaque reconduction de mandat, l'Etat s'assure que les prestations délivrées par l'organisation concernée sont bien ciblées, c'est-à-dire qu'elles répondent aux besoins de la population, qu'elles s'insèrent dans le dispositif existant sans créer de redondance et qu'elles atteignent leurs objectifs de manière économique et pragmatique. Les mandats de prestations sont également le fruit d'une collaboration étroite avec les organisations partenaires. En effet, la pertinence des prestations tout comme les enjeux financiers sont examinés avec celles-ci de façon régulière. Les services étatiques collaborent également entre eux dans l'examen des mandats confiés à un même acteur, pour vérifier la pertinence, la cohérence, la complémentarité du soutien ou encore son envergure.

Les organisations privées sont pour leur part responsables du développement des activités. En matière de financement, il appartient à chaque organisation de définir la formule adéquate pour trouver les ressources nécessaires à la réalisation des activités qu'elle souhaite mettre en œuvre. Chaque organisation décide de l'utilisation des moyens qui lui sont alloués de manière autonome. Elle préserve ainsi son indépendance vis-à-vis de l'Etat.

⁶⁴Conventions avec les services sociaux spécialisés, en ligne : <https://www.fr.ch/vie-quotidienne/integration-et-coordination-sociale/conventions-avec-les-services-sociaux-specialises>, consulté le 8 août 2023

⁶⁵ L'Etat peut confier, par convention, à des institutions privées le mandat d'octroyer l'aide sociale à certains groupes de personnes, notamment aux personnes soumises à la législation en matière d'asile.

Tableau 26

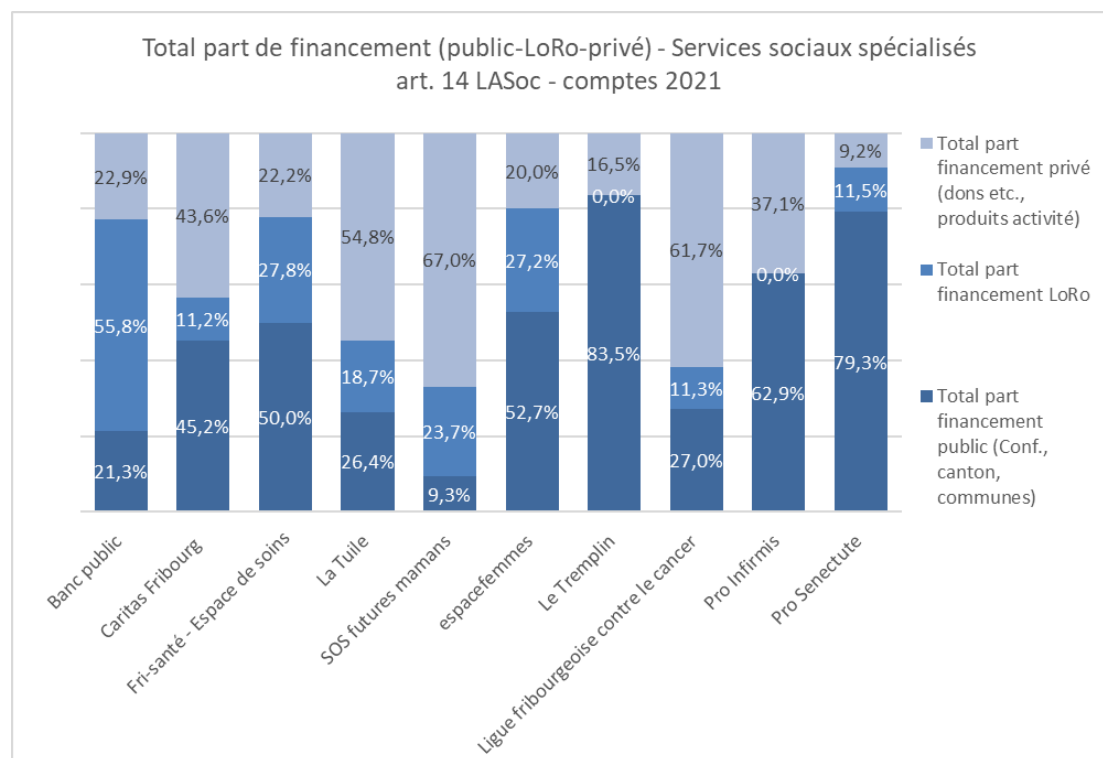


L'Etat a également établi des conventions avec certaines organisations privées à qui sont déléguées des tâches spécifiques envers des groupes de population pour lesquels il a la compétence (art. 8 LASoc). Pour le domaine de l'asile, la société ORS Service AG est responsable de l'accueil, de l'encadrement et de l'hébergement des requérants d'asile, des personnes admises à titre provisoire, des requérants d'asile déboutés et des personnes sous le coup d'une décision de non-entrée en matière attribués au canton de Fribourg (art. 27 de la loi fédérale sur l'asile LAsi). Pour les réfugiés statutaires au bénéfice d'une autorisation de séjour, les réfugiés admis provisoirement et les personnes à protéger au bénéfice d'une autorisation de séjour, Caritas Suisse reçoit un mandat en matière d'aide sociale et de prestations d'intégration (art. 57 LAsi). La compétence en matière d'aide aux victimes d'infraction est déléguée à l'Association Solidarité Femmes (art. 5 de la loi d'application de la législation fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions). Le détail des prestations soutenues, les conventions et les mandats de prestations peuvent être consultés sur le site de l'Etat⁶⁶.

Comme demandé par les député-e-s dans le postulat 2021-GC-57, une analyse des parts du financement public, de la Loterie Romande (LoRo) et du financement privé a été réalisée pour les services sociaux spécialisés. Le résultat montre des répartitions très différentes entre les structures. Le financement de ces services varie en fonction de trois facteurs. Premièrement, les cadres légaux sont différents. Les structures comme le Tremplin, La Ligue fribourgeoise contre le cancer, Pro Senectute ou Pro Infirmis ont des contrats de prestations avec des Offices fédéraux, en particulier l'Office fédéral des assurances sociales. Deuxièmement, on relève des variations en fonction de la nature des tâches réalisées par une organisation et le rôle que l'Etat doit assurer par rapport aux tâches qu'il délègue. L'hébergement d'urgence est par exemple une obligation de l'Etat mise en œuvre par La Tuile. Pour cette activité, il n'y a pas de contribution financière de l'association. En revanche, les activités de La Tuile en matière de soutien à l'hébergement sont financées tant par des deniers publics que par une contribution de l'association (dons privés ou produit de l'activité). Troisièmement, certaines structures remplissent des tâches correspondant à différentes politiques cantonales et bénéficient de fait de plusieurs subventions gérées par différents services ou Directions de l'Etat. La situation de ces différentes structures n'est donc pas comparable.

⁶⁶ Service de l'action sociale (SASoc), *Conventions avec les services sociaux spécialisés*, En ligne : <https://www.fr.ch/vie-quotidienne/integration-et-coordination-sociale/conventions-avec-les-services-sociaux-specialises>, consulté le 12 juillet 2023.

Tableau 27



En sus de la LASoc, la DSAS dispose de deux Fonds qui lui permettent d'octroyer des subventions ponctuelles dans le domaine de la précarité :

Le Fonds de l'action sociale a notamment pour but d'accorder des subventions à des institutions sociales privées, en principe non subventionnées par l'Etat, reconnues d'utilité publique et sans but lucratif. Ce fonds vise à soutenir le développement ou la réalisation de projets sociaux en faveur de personnes vivant dans la précarité ou la pauvreté du canton de Fribourg. Il accorde des soutiens ponctuels qui ont un effet préventif du point de vue de l'aide sociale. Ce fonds est alimenté par un montant annuel de 500 000 francs, provenant d'une part des bénéfices nets de la Loterie romande⁶⁷. Il doit être utilisé conformément aux dispositions de la loi sur les jeux d'argent (LJar). Pour l'année 2022, parmi les organisations ayant bénéficié de ce soutien figurent, entre autres, la Ligue contre le cancer via l'équipe mobile de soins palliatifs « Voltigo », la Fondation Transit, Equip'Appart, l'Association Proches aidants et l'Association Jeunes Parents.

Le Fonds de prévention et de lutte contre le jeu excessif et le surendettement a pour but de soutenir des mesures de prévention et de lutte contre la dépendance au jeu et le surendettement. Conformément à l'art. 66 du Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse, ce fonds est alimenté par une part de la redevance prélevée sur le produit brut des jeux annuel des loteries et paris sportifs de la Loterie romande. Il reçoit par ailleurs, une part (25%) de la taxe d'exploitation des jeux d'adresse de grande envergure (art. 125 Loi sur les jeux d'argent LJar). Le montant perçu par le Fonds jeu excessif-surendettement varie chaque année. Il s'élève en moyenne à 215 000 francs environ.

À ces organisations s'ajoute également le guichet d'information et d'orientation sociales *Fribourg pour tous* qui dispense, depuis plus de dix ans, des informations générales gratuites et sans rendez-vous dans un cadre anonyme et confidentiel. *Fribourg pour tous*, rattaché au SASoc, est resté ouvert pendant toute la période de pandémie. Des assistants sociaux et assistantes sociales expérimenté-e-s et ayant une très bonne connaissance du tissu associatif fribourgeois viennent ainsi en aide à la population pour toute question sociale concernant la famille, les prestations sociales, le travail, la santé ou encore l'intégration. Ces dernières années, *Fribourg pour tous* s'est ancré dans le territoire fribourgeois et est désormais bien connu des professionnel-le-s de l'action sociale et de la population. Des

⁶⁷ Ordonnance concernant la répartition des bénéfices nets de la Société de la Loterie de la Suisse romande du 09.12.2020, RSF 958.31, art. 2 al. 2 et 3 et l'article 3 al. 1.

personnes originaires de presque tous les districts sont représentés dans le public de *Fribourg pour tous*, avec une majorité de personnes des districts de la Sarine (44%), de la Gruyère (17%). Entre 2021 et 2022, la fréquentation de *Fribourg pour tous* a augmenté de plus de 20% et cette tendance se confirme en ce début d'année 2023. En 2022, 66% des réponses apportées aux sollicitations consistent en une réorientation vers d'autres services, 55% sont des informations générales, des explications du système ou de la primo-information, 27% représentent une aide pour des démarches de type téléphones ou courriels et enfin, 13% reposent sur une écoute active des problématiques énoncées.

5.2.3 La sollicitation accrue des associations depuis 2020

Les associations ont été particulièrement sollicitées au moment de la pandémie et continuent de l'être. Un rapport réalisé par un groupe de travail réunissant des représentant-e-s d'associations caritatives, communales/régionales et de l'unité pastorale UP Compassion permet de bénéficier d'un aperçu des situations très diverses des personnes s'adressant aux associations. Ce groupe a réalisé un monitoring en juin 2021 sur les différentes aides dispensées durant la crise sanitaire à travers le district de la Gruyère⁶⁸. Cet exercice avait pour objectif de renforcer les modalités d'accompagnement des personnes en situation de précarité.

En juin 2021, le constat était déjà que la crise sanitaire ne faisait pas augmenter le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale, des services de curatelles ou les activités du réseau fribourgeois de santé mentale (RFSM), mais qu'elle impactait fortement les associations. Le monitoring compare les prestations fournies par plusieurs associations avant et pendant la pandémie. Ainsi, en début 2020, les St-Bernard du cœur, actifs dans la distribution alimentaire, soutenaient 200 familles. En juin 2021, c'était 900 familles, soit environ 3 560 personnes, qui bénéficiaient des sacs distribués avec des denrées alimentaires. Les cartons du cœur ont également subi l'augmentation, puisqu'ils sont passés de 552 cartons distribués en 2019 à 656 cartons à la fin 2020, pour un total de 2230 personnes soutenues. L'association Table couvre-toi a également connu une recrudescence de familles bénéficiaires, dont le nombre est passé de 85 en 2020 à environ 100 familles en juin 2021, pour un total de 350 personnes.

Le rapport se base aussi sur une centaine de questionnaires remplis de façon anonyme et qui ont été distribués dans les cabas des St-Bernard du cœur. Ces questionnaires révèlent que la plupart des bénéficiaires ont entre 31 et 60 ans et que la majorité des personnes sont suisses (67% des répondant-e-s). Environ un tiers des personnes bénéficient de l'aide sociale, et un cinquième d'assurances sociales. Ce résultat indique un élément important, à savoir que le phénomène de la distribution alimentaire ne peut être réduit qu'à la question du non-recours. Parmi les personnes qui ont fait la file pour obtenir des aliments, deux tiers ont des enfants. Ces données confirment la tendance relevée au niveau national, à savoir que les ménages avec des enfants mineurs notamment d'âge scolaire, c'est-à-dire entre 5 et 15 ans, sont particulièrement exposés au risque de pauvreté. Pour le canton de Fribourg, en 2021, près d'un tiers (30.9%) des bénéficiaires de l'aide sociale sont des enfants.

Les informations fournies par les organisations au sujet des différents visages de la précarité sur le canton sont nécessaires afin de cibler et adapter les mesures mises en œuvre dans le dispositif de prévention et de lutte contre la pauvreté. Reconnues d'utilité publique, les associations sont indispensables à l'action sociale. Grâce à leurs compétences et aux liens de confiance qu'elles parviennent à créer avec les personnes en situation de précarité, elles assurent l'échange d'informations entre les différents acteurs de la politique cantonale de l'action sociale. Comme développé dans le prochain chapitre, la collaboration public/privé doit être renforcée.

⁶⁸ Les informations de ce sous-chapitre sont tirées du monitoring effectué par l'Observatoire de la précarité – pouvoir d'agir en Gruyère, en juin 2021.

6 Pistes prospectives et niveaux d'action

Beaucoup de chemin a été parcouru depuis la première édition de ce rapport. Le dispositif comme les préoccupations autour de la thématique de la pauvreté ont certes évolué, mais les pistes prospectives du premier rapport, volontairement définies de manière large, restent encore d'actualité. Pour rappel, il s'agissait d'intégrer le thème de la pauvreté dans tous les domaines d'intervention de l'Etat, privilégier les moyens permettant de combattre la pauvreté de manière ciblée, agir sur les individus tout en pensant également à leur situation plus globalement en termes d'espace (contexte) et de temporalité (soutenir durablement et soutenir dans les moments de transition), améliorer les processus de transfert de données pour réaliser le présent rapport et ses futures éditions. Si cette dernière piste est la plus aboutie, les trois autres restent encore à approfondir et cela à différents niveaux d'action : veiller / lier / ancrer.

- > Veiller : monitorer et surveiller l'évolution de la thématique « précarité/pauvreté » afin d'être réactif et idéalement préventif.
- > Lier : créer du liant dans le dispositif d'une part entre les prestations et les bénéficiaires afin d'assurer l'accompagnement des situations dans leur globalité et d'autre part entre l'Etat et les associations.
- > Ancrer : consolider le dispositif existant et actualiser les bases légales.

Ces orientations stratégiques n'appellent pas la création de nouvelles prestations, mais doivent servir de vecteur pour le développement des mesures d'ores et déjà mises en œuvre.

6.1 Veiller

Il est difficile de saisir la pauvreté uniquement avec des indicateurs statistiques tels que ceux utilisés dans le chapitre 3 du présent rapport. Ces informations sont pertinentes, mais insuffisantes car obtenues à partir de données fiscales qui ne sont donc pas récoltées dans l'optique de saisir la situation sociale de la population. De plus, le décalage temporel entre la saisie de ces données et les résultats de leur analyse rend la photographie peu précise, surtout aujourd'hui où les incertitudes sont nombreuses et les fluctuations de situations rapides. L'apport des données obtenues auprès des acteurs et actrices du terrain a été indispensable pour la rédaction du présent rapport. La récolte de ces données doit alors être mieux organisée. Une veille systématique, quantitative et qualitative, sur des problématiques ciblées est nécessaire pour assurer un suivi de la thématique « précarité/pauvreté ».

Ce constat se fait également dans les autres cantons avec la création, - ou du moins des réflexions autour de la création -, d'observatoires permettant de mieux saisir les différentes réalités des populations (famille, précarité, emploi, logement, etc.) en « temps réel » avec des informations récoltées spécifiquement pour le faire et assurant ainsi une significativité bien plus élevée. Le développement de ce type d'outils est à étudier. Une association réunissant des représentants des milieux professionnels de l'action sociale du canton, des organisations sans but lucratif de la société civile et la Haute école de travail social Fribourg (HETS-FR) s'est constituée cet automne afin d'**évaluer la pertinence et la faisabilité d'une structure qui permettrait de documenter les réalités sociales** du canton. L'objectif serait de favoriser l'échange entre l'expertise professionnelle des associations et des professionnel-le-s œuvrant dans le travail social, l'expertise scientifique de la HETS-FR ainsi que les expériences vécues par les bénéficiaires sur le terrain. Cette évaluation et ses conclusions, attendues courant 2024, seront à suivre.

D'autres outils sont en cours de développement, notamment **la méthodologie en train d'être mise en place par l'OFS** pour un monitoring national de la pauvreté. Cela permettra d'affiner les outils cantonaux, mais également de comparer la situation de Fribourg à celle d'autres cantons, chose difficile à effectuer aujourd'hui au vu des indicateurs variés et des données disparates utilisés par chacun.

Enfin, des outils sont d'ores et déjà déployés. *Fribourg pour tous* récolte depuis sa création en 2011 des informations sur les demandes et besoins de ses usagers et usagères. Depuis janvier 2021, un questionnaire contenant également une partie qualitative a été développé et est rempli par les collaborateurs et collaboratrices. Le résultat représente une vision précise et exhaustive des personnes fréquentant le guichet. Ces informations ont déjà été utilisées pour le présent rapport. L'idée est désormais de renforcer ce monitoring avec des analyses régulières des données, *Fribourg pour tous*

étant à l'avant-poste des difficultés rencontrées par la population. Le questionnaire utilisé aujourd'hui par *Fribourg pour tous* permet non seulement de récolter des données socio-démographiques et socio-professionnelles de base, mais aussi d'approfondir certaines thématiques de façon évolutive, en lien avec ce que les collaborateurs et collaboratrices observent et décèlent comme pouvant être un sujet devant retenir l'attention. Par exemple, le thème du non-recours est approfondi en ce moment afin de mieux comprendre les causes les plus fréquentes pour ensuite y apporter les solutions les plus adaptées. Un autre exemple est celui des aides ponctuelles caritatives. Quelles sont les raisons de l'octroi de ces aides ponctuelles ? Juste un dépannage ou un problème plus profond ? Y a-t-il un lien avec l'accès aux prestations régulières ?

Des recueils d'informations ont également lieu **au niveau de l'aide sociale**. En mai 2022, le Service de l'action sociale a mené une enquête auprès des services sociaux régionaux quant à la situation des jeunes adultes à l'aide sociale. D'autres enquêtes ont été menées autour de l'inclusion numérique, l'accès au logement, l'activation des mesures d'insertion sociale et la question du remboursement de l'aide sociale.

Ces différents **outils de veille doivent permettre d'être réactif et même d'avoir une action préventive** sur certaines thématiques et auprès de certains publics-cibles. Ainsi, une enquête préliminaire a conduit à la mise sur pied d'une stratégie « inclusion numérique » qui comprend notamment une formation, destinée aux professionnel-le-s de services sociaux régionaux et spécialisés, autour de l'accompagnement des personnes présentant des difficultés avec les outils numériques. Les enfants à l'aide sociale représentent un autre public-cible. Dans le présent rapport, il a été rappelé que la présence d'enfants dans un ménage peut constituer un facteur de risque de pauvreté, principalement pour les familles monoparentales. Les prestations complémentaires pour les familles agiront sur cette problématique, mais des outils de veille sont nécessaires pour suivre les mises en place et accompagner l'évolution des thématiques. En 2023, un séminaire de l'ARTIAS (Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale), coorganisé par le SASoc à Grangeneuve, était consacré à cette thématique. Dans la même optique, un groupe de travail, constitué de professionnel-le-s de l'aide sociale, a mis sur pied un outil d'accompagnement des jeunes en difficulté.

Il convient toutefois de préciser que la veille de la pauvreté ne peut pas se résumer à un simple enjeu de production et de récolte de données. Il ne s'agit pas uniquement de définir quels sont les chiffres nécessaires au pilotage de l'action sociale, mais **d'ouvrir au débat public la production, l'usage et la réception de ces données**, et ce à chaque étape du cycle des politiques sociales, de leur conception à leur mise en œuvre, sans oublier leur évaluation. La problématique de la précarité sociale a tendance à être peu visible, y compris ses sous-thématiques comme le surendettement, le sans-abrisme, la marginalisation. Dans son dernier rapport⁶⁹, ATD Quart Monde Suisse met en évidence le fait qu'une grande partie de la société continue à méconnaître, à ne pas comprendre ou à ne pas prendre en compte la réalité de la pauvreté en Suisse. Les droits et les possibilités d'action des personnes en situation de pauvreté continuent souvent d'être limités. Les personnes en situation de pauvreté ne sont pas associées à l'élaboration des politiques sociales et de ses lois et règlements. Ce manque de connaissances peut conduire à un recours aux stéréotypes et au développement d'une image négative des personnes touchées par la pauvreté. Celles-ci sont parfois considérées comme étant responsables de leur situation et les institutions attendent qu'elles se comportent de manière « adaptée ». Dans leurs relations avec les institutions, les personnes en situation de pauvreté voient très souvent le contrôle de leur vie limité ou retiré. Comme mentionné par les associations, vivre dans la pauvreté signifie devoir lutter sans cesse, ce qui est épuisant. Cette lutte est sans doute également à mettre en lien avec la question du non-recours. **Les efforts et les ressources des personnes en situation de pauvreté** peuvent alors être sous-estimés. C'est ce qu'a montré l'ARTIAS avec son projet « Mettre en œuvre **la participation des bénéficiaires** de longue durée de l'aide sociale à la définition de leurs besoins spécifiques et à l'amélioration de leur prise en charge ». Ce projet, lancé en 2018, a permis pendant neuf mois à une soixantaine de bénéficiaires de l'aide sociale des différents cantons romands et de la partie romande du Canton de Berne de se réunir dans quatre groupes d'animation décentralisés pour élaborer collectivement des propositions d'amélioration de l'accompagnement social.

⁶⁹ ATD Quart Monde Suisse, *Rapports entre institutions, société et personnes vivant dans la pauvreté en Suisse : une expérience de violence qui continue*, avril 2023.

6.2 Lier

Les différents constats présentés dans le présent rapport ainsi que la piste consistant à tenir compte des situations des individus dans leur globalité et préconisant une approche multidimensionnelle et dynamique de la pauvreté amène à créer du lien, à mettre du liant dans le dispositif, d'une part entre les prestations et les bénéficiaires et d'autre part entre l'Etat, les communes et les associations.

La question du non-recours et de l'accessibilité des prestations sociales a été à plusieurs reprises posée dans ce rapport. L'existence d'une population vivant à peine au-dessus du seuil de pauvreté a également été mise en évidence. Cette catégorie de personnes se maintient juste à flot et cette situation risque de s'aggraver, voire s'aggrave déjà, avec les effets du renchérissement. En dépit des mesures mises à disposition par le dispositif de lutte et de prévention contre la pauvreté, ces observations indiquent que la situation sociale d'une partie de la population se dégrade. Ce ne sont pas forcément les prestations qui sont manquantes au vu du dispositif déjà en place, mais l'accès à ces prestations qui pourrait sans doute être amélioré. Ce constat a aussi été fait dans le rapport concernant la politique familiale cantonale. Même lorsque les personnes sont informées et orientées vers des prestations auxquelles elles auraient droit, elles ne franchissent pas toujours le pas de la demande. Il manque de liant dans le dispositif complexe et mal connu des prestations sociales.

Le lien doit également être renforcé et entretenu entre le secteur public et le secteur privé. La crise sanitaire a été un moment unique de configuration et de reconfiguration entre les différents partenaires de l'action sociale publics comme privés. Elle a induit ou intensifié les collaborations. Il existe donc aujourd'hui une opportunité pour maintenir les fruits de cette collaboration et apporter des améliorations durables aux dispositifs, aussi bien publics qu'associatifs. Cette capacité à collaborer au-delà des frontières institutionnelles et administratives, et à orienter les actions avec en ligne de mire la réponse aux besoins des populations précaires, doit servir de modèle pour le développement des politiques sociales.

La pandémie a en effet invité à sortir des logiques en silo pour définir collectivement, avec l'ensemble des acteurs et actrices compétents, le dispositif d'aide. Ce principe de collaboration repose sur une confiance mutuelle entre les pouvoirs publics et les acteurs et actrices de terrain, confiance qui apparaît comme un ingrédient indispensable à la réactivité et la flexibilité des réponses institutionnelles et associatives observées durant cette crise.

Pour avancer sur cette piste du « lier », **un projet de permanence sociale de liaison** est en cours de réflexion à la DSAS. Cette permanence pourrait accompagner les personnes dans les démarches, en leur expliquant dans le détail les tenants et aboutissants de la demande et de l'octroi des prestations. Il ne s'agit donc pas d'introduire une prestation supplémentaire, ni de se substituer à une prestation qui existe déjà, mais de créer du lien en mettant en relation les personnes avec les prestations dont elles ont besoin. Cela permettrait de rassurer les personnes craignant les conséquences d'une demande et d'un octroi de prestations sociales et de déstigmatiser le recours aux prestations. Accompagner les personnes pour qu'elles accèdent aux bonnes prestations aurait également un but préventif, par exemple en s'assurant qu'une personne bénéficie des subsides pour la réduction des primes d'assurance-maladie, avant qu'elle ne se retrouve endettée.

Ce projet visant à créer du lien répondrait aussi à la question de l'accessibilité en termes de territoire, vu que la permanence devrait se déployer dans les différents chefs-lieux du canton afin d'aller vers les personnes concernées. Le projet serait conçu en complémentarité avec l'action des services existants. S'il peut se fonder sur l'art. 4 LASoc en poursuivant un objectif de prévention, il n'est en aucun cas en concurrence avec les communes et leur mission d'aide aux situations de pauvreté assurée à travers les services sociaux régionaux (SSR). Au contraire, l'ambition de cette permanence serait d'éviter le recours à l'aide sociale en intervenant précocement ou, si non, d'aider à préparer les demandes auprès des SSR, ce qui aurait aussi pour effet de faciliter le travail de ces services.

Cette permanence serait aussi l'occasion de créer du lien entre l'Etat, les communes et les associations. Plusieurs études et rapports font état des craintes que peuvent susciter les administrations publiques auprès des populations précarisées (déficit de connaissances, frein du remboursement, perte du statut de séjour, etc.). Pour cette raison, il serait indispensable de confier la réalisation de ce projet à un organe indépendant privé. Durant la pandémie, la mise en œuvre de l'OMEP Covid-19 a été confiée avec succès à Caritas Fribourg. Cette association dispose de cette

expérience et des connaissances spécifiques en rapport avec ses activités pour déployer une telle permanence. Fort des enseignements de cette mission, Caritas Fribourg a d'ailleurs élaboré un concept de régionalisation pour adapter son action en élargissant sa présence dans les différentes parties du canton. Le projet serait ainsi déployé dans chacun des chefs-lieux des districts. La mise en place de ces permanences serait effectuée en collaboration avec les communes afin d'assurer la bonne concordance de cette action avec celle des autorités communales. Ce projet serait donc conçu en partenariat avec les communes. Elles ont la tâche, conjointement avec l'Etat, de prendre des mesures pour prévenir les situations de précarité (art. 55 Cst). Elles seraient invitées à contribuer au projet en mettant par exemple des locaux à disposition ou en apportant une participation financière. Enfin, en appui, *Fribourg pour tous* pourrait prendre part à des consultations dans les régions pour soutenir l'information et l'orientation des personnes en difficultés, mais aussi dans une optique promotionnelle pour faire mieux connaître encore leurs prestations auprès de la population.

Ce projet aurait un caractère exploratoire et serait accompagné d'un dispositif d'évaluation afin de cerner la portée des permanences et de documenter l'efficacité de ce type d'intervention de liaison par rapport aux objectifs poursuivis.

Les prestations complémentaires pour les familles (PC familles), dont le projet de loi et le message seront prochainement traités par le Grand Conseil, sont également un exemple de l'importance du lien avec **l'introduction des guichets familles**, guichets qui seront mis en place par les communes. L'accompagnement social qui sera offert par les guichets se décline à différents niveaux afin d'informer, d'orienter et de suivre les familles selon leur situation et leurs capacités. Il permet, de manière large, d'accéder aux informations relatives aux offres de prestations, de soutiens et de conseils destinées aux familles. Ces informations permettent de renforcer la prévention et la prise en charge de certaines difficultés parfois détectées et annoncées tardivement aux professionnels pouvant venir en aide aux familles. Un conseil personnalisé peut également être fourni dans le but de renforcer les capacités d'intégration des membres de la famille, en tenant compte de la spécificité de leur situation et des perspectives possibles, principalement au niveau de l'insertion professionnelle. Les guichets familles seront mis en place dans le cadre des PC familles, toutefois les communes pourront librement leur attribuer d'autres tâches en lien avec l'information et le conseil aux familles. Ces guichets se développeront sans doute à l'avenir, aussi dans une idée de lien entre les autorités communales, la société civile et le milieu associatif.

6.3 Ancrer

Le présent rapport met en évidence les évolutions des réalités sociales et celles du dispositif de prévention et de lutte contre la pauvreté. La complexité de ces évolutions est souvent relevée ainsi que les limites de l'action du dispositif. Il y a beaucoup de questions et de tensions autour du financement et des ressources, ceci autant pour l'aide aux personnes dans le besoin qu'au niveau de l'action sociale dans son sens large qui regroupe l'ensemble des mesures de prévention, d'aide, d'insertion socioprofessionnelle et de participation sociale dispensées par l'Etat, les communes et toutes les institutions publiques ou privées pour répondre aux besoins de la population du canton en matière sociale.

La réforme de la LASoc illustre cette nécessité d'adapter les bases légales des prestations sociales à la réalité non seulement des bénéficiaires, mais également des professionnel-le-s. Le message est clair : avoir des fondements forts pour mieux répondre aux défis de la pauvreté. Cela passe notamment par un renforcement de la prévention, une régionalisation de l'organisation des services sociaux, une amélioration de la lisibilité des règles et des principes d'application, un encouragement à l'harmonisation des pratiques et à l'application uniforme des dispositions légales.

Cette réforme montre les enjeux liés à des thématiques connues aujourd'hui dans les politiques publiques comme la coordination ou encore la territorialité, mais elle est surtout emblématique de la complexification d'un dispositif tel que celui de l'aide sociale. Elle est sans doute également le signal que le cadre, trop limité, doit être élargi. En effet, les questions qui se posent actuellement sur le dispositif de prévention et de lutte contre la pauvreté ainsi que son évolution ne peuvent pas toutes trouver des réponses dans une loi sur l'aide sociale.

La question du financement du milieu associatif en est une bonne représentation. Il existe aujourd'hui une volonté de consolider le financement des associations, notamment avec les mandats de prestations selon l'art. 14 LASoc dont il est question au chapitre 5.2. Ces mandats remplacent des conventions désuètes et permettent d'asseoir et légitimer la

collaboration entre l'Etat et les institutions concernées. Ces mandats sont actuellement travaillés ou retravaillés ; certains deviennent des mandats pluriannuels. Cela va dans le sens d'une reconnaissance pérenne de la collaboration entre le secteur public et le secteur privé. Toutefois, il paraît assez clair que cela n'est pas suffisant. Le cadre est trop restreint, les mandats de prestations ne concernant que les services reconnus comme services sociaux spécialisés. Le financement découlant de la loi sur l'aide sociale ne peut qu'être alloué pour des actions à destination des personnes « dans le besoin ». Le Fonds de l'action sociale ne peut servir qu'à financer des subventions ponctuelles. Ces limites sont non seulement frustrantes et source d'insécurité pour les institutions et associations souhaitant s'engager pour le bien-être de la population, mais carrément paralysantes pour l'évolution de l'action sociale où l'écart entre les besoins de la population et les moyens pour y répondre, que ce soit en termes financiers, mais également en termes de qualité et de quantité des offres, se creuse. Cela se constate aussi dans des projets tels que la stratégie « inclusion numérique » citée précédemment qui se concentre sur les gens à l'aide sociale faute de base légale permettant de développer des offres pour une population plus large, avec le risque de réduire l'accès aux droits et plus largement à la citoyenneté des personnes en situation de précarité non bénéficiaires de l'aide sociale et donc de rater la cible de veiller et prévenir certaines difficultés de la population en général.

Un pas doit alors aujourd'hui être franchi : une réflexion est à faire sur l'articulation du dispositif d'action sociale dans son ensemble. Actuellement le dispositif peine à s'adapter aux réalités de la société, car il manque de fondement pour le faire. La limite est le dispositif en tant que tel : son architecture est complexe et manque de vision globale, ses révisions sont partielles et disjointes, ses bases légales n'ont pas ou que peu suivi les évolutions de la société et sont sectorielles et cloisonnées. Aujourd'hui, afin de sortir de cette complexité, de ce manque de transparence et de l'inadéquation entre la structure rigide du dispositif et la nécessité d'une prise en charge flexible et réactive des thématiques sociales, **le débat d'une loi-cadre de l'action sociale doit être lancé**. Les enjeux, qu'ils soient de l'ordre du financement, de la collaboration, de la clarification des compétences, sont immenses. Mais il est nécessaire de penser et repenser l'articulation de l'action sociale, les gains autant pour la population que les acteurs et actrices de l'action sociale étant à la hauteur de l'engagement et l'investissement dans une telle entreprise.

7 Conclusion

Ce rapport permet non seulement un état des lieux de la situation sociale, mais également une mise en évidence des derniers développements concernant la thématique de la pauvreté. Même si cette dernière paraît peu présente, dans le canton comme dans le reste du pays, elle doit être une priorité politique. Malgré un taux de pauvreté moins élevé en 2019 qu'en 2011, un autre constat doit surtout retenir l'attention : une accentuation des inégalités et une progression de la précarité pour une partie de la population. Les niveaux d'action « veiller – lier – ancrer » permettront de renforcer les indicateurs pour améliorer la compréhension de ces réalités sociales, d'améliorer les liens et les collaborations ainsi que de fonder l'action sociale sur de nouvelles bases légales permettant une meilleure organisation du dispositif de prévention et de lutte contre la pauvreté.

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