



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat Wickramasingam Kirthana / Mauron Pierre

2021-GC-57

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

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 14.04.21, les député-e-s constatent d'une part la mise en lumière par la crise du COVID-19 de la précarité existante dans le canton de Fribourg, et d'autre part, l'engagement de la population et des associations face à cette réalité. Ils relèvent également l'élaboration par 74 associations d'un Manifeste pour la dignité dans le canton de Fribourg. Les député-e-s estiment que ces actions citoyennes prennent le relais d'un filet social insuffisant.

Ils demandent donc au Conseil d'Etat de transmettre au Grand Conseil son analyse de la situation en matière de pauvreté dans le canton de Fribourg, en détaillant l'aide précise fournie par les associations, sa nécessité, ainsi que la part de financement privé-public dans l'aide aux personnes en situation de précarité. Ils souhaitent également que le Conseil d'Etat rende compte de l'efficacité des mécanismes de fonctionnement de l'aide sociale. Pour finir, ils se demandent s'il n'y aurait pas lieu de renforcer la stratégie cantonale de lutte contre la pauvreté et enjoignent le Conseil d'Etat à transmettre au Grand Conseil son plan d'action ainsi que son délai de mise en œuvre.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a publié en 2016 un rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg qui montre que 3 % de la population se trouvent en situation de pauvreté et 10 % sont considérés comme à risque. Depuis lors, l'évolution de la situation et la crise du Covid-19 ont amené une péjoration des conditions de vie d'une partie de la population. Selon une étude du Centre de recherches conjoncturelles de l'Ecole polytechnique de Zürich, les personnes dont le revenu familial est très faible (inférieur à 4000 francs) ont connu une baisse de revenu de 20 % en moyenne depuis le début de la pandémie.¹

Comme le relèvent les député-e-s, la crise sanitaire a mis en lumière des problématiques qui existaient déjà, mais étaient moins médiatisées. Parmi celles-ci, on peut citer notamment :

- > la fragilité sociale et économique de certains ménages, qui vivent avec des revenus leur permettant tout juste de subvenir à leurs besoins ;
- > la difficulté de ces ménages à faire face à une dépense imprévue ou une baisse de revenu ;
- > l'existence de la précarité laborieuse (working poor) ;

¹ Centre de recherches conjoncturelles (KOF), *La crise du coronavirus exacerbe les inégalités en Suisse*, Communiqué de presse, 23.02.2021, <https://kof.ethz.ch/fr/news-et-manifestations/medias/communiqués-de-presse/2021/02/La-crise-du-coronavirus-exacerbe-les-inegalites-en-Suisse.html>, consulté le 04.05.2021.

- > la situation précaire dans laquelle peuvent se trouver les personnes avec une activité professionnelle indépendante en cas de difficulté (pas de droit au chômage, pas d'entrée en matière à l'aide sociale) ;
- > le non-recours aux prestations sociales et à l'aide sociale en particulier ;
- > le surendettement ;
- > la pauvreté des familles et des enfants ;
- > les inégalités socio-économiques.

Face à la pauvreté, multidimensionnelle, et sournoise, comme l'écrivent les député-e-s, le Conseil d'Etat met en place différents types d'actions :

1. Mesures urgentes de prévention de la pauvreté et de soutien aux personnes nouvellement précarisées dans le contexte de la pandémie

En préambule, il y a lieu de rappeler que les mesures déployées au plan fédéral en pareilles circonstances ont démontré la robustesse de notre système de sécurité sociale et sa capacité à protéger la population contre une grave détérioration de ses conditions de vie. Parmi ces mesures, on peut citer notamment les allocations pour perte de gain ou les mesures de l'assurance-chômage (RHT) qui ont été adaptées à la situation pour préserver l'efficacité de la protection sociale.

Sur le plan cantonal, les mesures d'urgence économiques prises en 2020 par le Conseil d'Etat au cours de la première vague représentent un montant total de 60.2 millions de francs. Ceux-ci ont servi à apporter des soutiens dans de multiples domaines tels que, les aides pour les baux commerciaux, le tourisme, les acteurs et actrices culturels, les médias, les bourses d'études pour les personnes de plus de 25 ans ou les reconversions, ou encore des mesures fiscales. En outre, le Conseil d'Etat a attribué 1 million de francs à la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) via l'ordonnance sur les mesures économiques destinées à lutter contre les effets du coronavirus par un soutien aux personnes nouvellement précarisées (OMEP Covid-19). Ce montant a servi à soutenir la distribution d'aide de première nécessité, à octroyer des aides financières, notamment aux personnes qui n'auraient pas recours à l'aide sociale, et à assurer l'orientation des personnes en difficulté vers les systèmes d'aide ordinaires. Ce montant est redistribué sous forme d'aide à fonds perdu aux institutions et réseaux d'entraide fribourgeois.

Jusqu'à aujourd'hui, les Services sociaux régionaux fribourgeois (SSR) n'ont pas noté d'augmentation du nombre de dossiers d'aide sociale. Le monitoring réalisé au niveau suisse montre même une légère diminution en août 2020 par rapport à 2019. Selon la Conférence suisse des institutions d'action sociale, cette situation tient aux prestations sociales en amont (indemnités journalières de l'assurance chômage, chômage partiel, ...) qui ont été étendues pendant la crise.

2. Mesures de prévention de la pauvreté en « temps ordinaires » :

2.1. Prestations sous condition de ressources

Afin de palier certaines lacunes du filet des assurances sociales, le canton de Fribourg a mis en place différentes prestations dites « sous condition de ressources », autrement dit des prestations auxquelles ont droit uniquement les ménages dont les revenus se trouvent au-dessous d'un certain seuil ou des prestations dégressives en fonction du revenu :

- > Prestations complémentaires à l'AVS-AI – 164 millions en 2020² (financement fédéral, cantonal et communal)
- > Réductions de primes à l'assurance-maladie – 175 millions en 2020³ (financement fédéral et cantonal)
- > Allocations cantonales de maternité, dont allocation cantonale de maternité en cas de besoin – 2 millions en 2020⁴ (financement cantonal)
- > Allocations familiales pour personnes sans activité lucrative – 3,7 millions en 2020⁵ (financement communal, cantonal)
- > Avances de pensions alimentaires – 5,8 millions en 2020⁶ (financement, cantonal et communal)
- > Aide sociale – 39 millions en 2020⁷ (aide matérielle selon la loi sur l'aide sociale LASoc ; financement communal, cantonal)

2.2. Mandat/convention avec des institutions pour des problématiques particulières

Au travers des divers programmes de prévention pilotés par le Conseil d'Etat, des mandats sont confiés à de nombreuses institutions fribourgeoises pour la réalisation de prestations spécifiques. Parmi ces prestations, on peut citer notamment :

- les mesures de soutien à la formation et à l'insertion professionnelle (par ex. OSEO, Lire et Ecrire, espacefemmes, Croix-Rouge fribourgeoise, IPT – Intégration pour tous, Passerelles, OuverTür, Association JeunesParents, Pôle insertion +) ;
- la prévention et la lutte contre le surendettement et le jeu excessif (notamment Caritas Fribourg, REPER, Impuls, FRC) ;
- le soutien en faveur des mères en situation de précarité ainsi que des jeunes parents (notamment SOS futures mamans, Association JeunesParents) ;
- la protection des enfants et des jeunes (Intake Service de l'enfance et de la jeunesse SEJ, Justices de paix) ;
- le soutien aux personnes victimes d'infraction (Centre LAVI, Solidarité femmes) ;
- les activités de promotion en faveur de l'enfance et de la jeunesse (notamment Association fribourgeoise pour l'animation socioculturelle (AFASC), Verein zur Kinder- und Jugendförderung in Deutschfreiburg (VKJ), Frisbee, Association FriTime, Maison de la petite enfance, Au bonheur des Touptits, REPER, Pro Junior Fribourg) ;
- le soutien aux proches aidants (par ex. Proches Aidants-Fribourg, Croix-Rouge fribourgeoise) ;

² Etablissement cantonal des assurances sociales, rapport d'activité 2020, p. 34.

³ Idem, p. 35.

⁴ Idem, p. 38.

⁵ Idem, p. 42.

⁶ Direction de la santé et des affaires sociales, rapport d'activité 2020, p. 52.

⁷ Idem, p. 48.

- le soutien de l'intégration, avec des cours de langue pour les personnes avec un parcours migratoire (Croix-Rouge fribourgeoise, Passerelles. LivrEchange, Caritas Suisse, DeLiF, ORS, OSEO,...) ou l'accompagnement de la grossesse pour les femmes migrantes (espacefemmes) ;
- la promotion de la santé et la prévention, avec notamment des activités de promotion de la santé mentale (Réseau fribourgeois de santé mentale RFSM, Education familiale, Office familial, espacefemmes, REPER, EX-expression, Ensemble-fr, AFAAP, ...) ;
- les mesures soutenues dans le cadre de la politique en faveur des seniors, Senior+ (notamment Pro Senectute, RFSM).

Si l'on considère en particulier les mandats attribués dans le cadre de la LASoc, l'article 14 permet à l'Etat de confier à des institutions privées l'octroi de l'aide sociale à certains groupes de personnes. Ces services assurent une aide spécifique à des publics avec des besoins particuliers (sans-abrisme, dépendance, surendettement, violence domestique...) et agissent en complémentarité avec les services sociaux régionaux, mis en place par les communes, là où ces derniers ne peuvent apporter un soutien aussi spécialisé. Parmi les services sociaux spécialisés figurent notamment :

- > Association La Tuile
- > Association Banc public
- > Association Fri-Santé, Espace de soins et d'orientation
- > Pro Infirmis
- > Pro Senectute
- > Caritas Fribourg
- > Fondation Le Tremplin
- > Ligue contre le cancer
- > SOS futures mamans
- > Solidarité Femmes (LAVI)

Dès le début de la pandémie, afin de consolider le filet de protection sociale mis à l'épreuve par la crise qui s'en est suivie, les services sociaux spécialisés ont été invités à participer à la task force d'urgence sociale, mise sur pied par le Service de l'action sociale SASoc, et tous ont répondu à l'appel. Leur engagement, dans des circonstances difficiles, a permis d'assurer aux situations les plus précaires les permanences pour accéder à l'hébergement d'urgence, aux soins, à des repas, à des aides financières et aux consultations sociales.

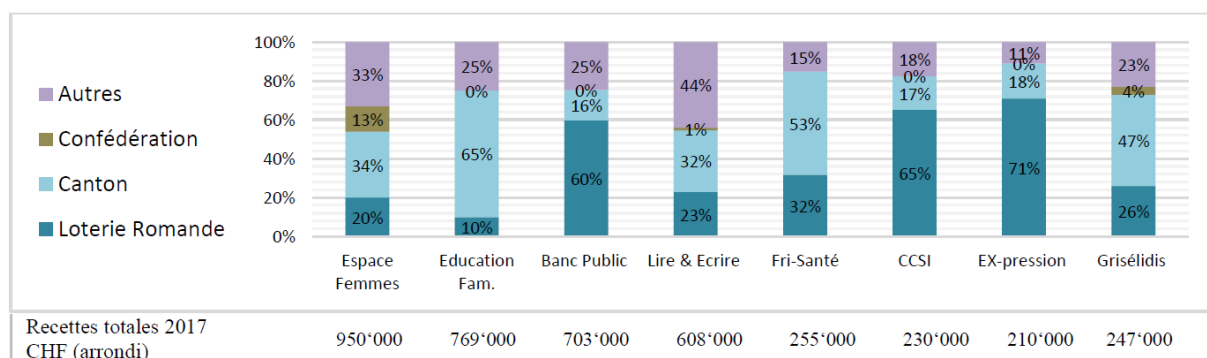
Le Conseil d'Etat est resté attentif à l'évolution de la situation et a d'ailleurs proposé des augmentations de subvention pour certaines structures dans le cadre du budget 2022, lequel a été accepté par le Grand Conseil en novembre 2021. Les montants sont les suivants :

- Caritas Fribourg pour son service de désendettement : + 40 000 francs
- Fri-santé, Espace de soins et d'orientation : + 10 000 francs
- Solidarité femmes, centre LAVI : + 120 000 francs
- Point Rencontre Fribourg : + 90 000 francs

De manière générale, le Conseil d'Etat est conscient de la tâche et de la responsabilité incombant aux organisations auxquelles il confie des mandats de prestations. Les exigences qui leur sont assorties permettent au mandant de s'assurer, d'une part, de la réalisation et de la qualité des prestations, et d'autre part, de la gestion adéquate des subventions accordées. En outre, les mandats

de prestations comprennent des montants dédiés à la couverture des frais d'exploitation et d'infrastructures. Ces mandats visent des objectifs de politique publique et répondent à des besoins circonscrits selon la législation en vigueur.

En ce qui concerne la part du financement public-privé dans l'aide aux personnes en situation de précarité, les chiffres concernant les prestations sous condition de ressources ont été mentionnés plus haut. Au niveau du financement des institutions fribourgeoises, la part publique-privée est différente pour chacune d'entre elles. Une étude mandatée par la Fondation Arcanum⁸ donne un aperçu pour une dizaine de petites et moyennes associations fribourgeoises (cf. graphique ci-dessous). L'autrice dégage une constante : « la part des fonds publics représente souvent plus de 75 % des recettes totales » et « l'accès limité aux sources de financement privées représente un défi considérable ».



Graphique 1: Mix financier 2017 (source : cf. travail de maîtrise)

2.3. Orientation au sein du réseau social fribourgeois

Depuis exactement 10 ans, le guichet d'orientation et d'information sociales « Fribourg pour tous » (fribourgpourtous.ch) renseigne la population sur les aides disponibles au sein du réseau fribourgeois et dirige les personnes qui le demandent vers les services d'aide professionnelle les plus appropriés, gratuitement, sans rendez-vous et en toute confidentialité. Ce guichet optimise l'utilisation des prestations disponibles, renforce la circulation de l'information auprès de la population et entre les services d'aide et évite les redondances. Depuis sa création, ce guichet a incité plusieurs cantons à mettre sur pied de semblables dispositifs et l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a recommandé l'instauration de tels guichets dans sa Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.⁹

2.4. Monitoring de la situation sociale et de la pauvreté et amélioration du dispositif

L'ensemble des mesures de prévention et de lutte contre la pauvreté s'inscrivent dans le cadre de programmes qui définissent l'orientation de politiques publiques mises en œuvre selon la législation. Des mandats de prestations fixent les objectifs et des indicateurs permettant de vérifier les réalisations. Le renouvellement de toutes les subventions est basé sur un monitoring des

⁸ BASCHUNG C., *Eine konzeptionelle Analyse für den Aufbau eines Kompetenzzentrums für kleine und mittelgrosse Nonprofit-Organisationen im sozialen Tätigkeitsbereich*, Fribourg, 2018.

⁹ Bericht des Bundesrates zum Nationalen Programm sowie in Erfüllung der Motion 14.3890 Sozialdemokratische Fraktion vom 25. September 2014, p. 41.

activités réalisées par les organisations mandatées. Des analyses ont été effectuées avec succès conformément à la loi sur les subventions entre 2018 et 2019 dans les domaines de l'aide sociale, de l'asile et de l'aide aux victimes d'infraction.

Le Conseil d'Etat est néanmoins conscient, comme l'a montré la crise consécutive à la pandémie, que le dispositif de protection sociale est exposé à des risques. Il a observé, par exemple, les difficultés d'accès à l'aide sociale auxquelles pouvaient être confrontés certains groupes dans la population. Il était attentif à la situation des ménages à risque de pauvreté dont le revenu disponible correspond à 60 % du revenu médian, soit 10 % de la population du canton. C'est la raison pour laquelle le système de protection sociale est constamment l'objet d'un suivi, notamment au travers des évaluations suivantes :

- > Rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg : réalisé une fois par législature, il permet au Conseil d'Etat de monitorer le phénomène de la pauvreté et des inégalités sociales sur le territoire fribourgeois. La deuxième édition du rapport est prévue pour fin 2022, en raison de quelques ralentissements consécutifs aux priorités dictées par la pandémie.
- > Pôle d'échanges sur les réalités sociales du canton de Fribourg : en juin 2020, la Haute école de travail social du canton de Fribourg et le Service de l'action sociale ont conclu un partenariat et créé le *Pôle d'échanges sur les réalités sociales du canton de Fribourg*. Basé sur les données récoltées par « Fribourg pour tous », le but du Pôle d'échanges est de produire des connaissances scientifiques permettant de mieux comprendre les problématiques sociales du canton et d'adapter les dispositifs sociaux.
- > Etude sur les effets de seuil dans le canton de Fribourg : partie intégrante de la Stratégie de développement durable, un mandataire externe (le bureau Interface) a été chargé entre 2020 et 2021 de réaliser une étude sur les effets de seuil dans les prestations sociales fribourgeoises. Celle-ci a permis d'identifier quelques écueils et de modéliser certaines modifications législatives à venir.
- > Rapport sur les prestations destinées aux femmes et à leur famille à la suite du postulat 2021-GC-25 de Weck/Fagherazzi.
- > Rapport sur la situation des familles, dont la parution est prévue en 2022 à la suite du postulat 2019-GC-41 Meyer Lötscher/Mäder-Brühlhart

2.5. Travaux législatifs

Les efforts du Conseil d'Etat pour renforcer la prévention et la lutte contre la pauvreté se sont aussi traduits, en 2021, par des avancées au niveau législatif. Tout d'abord, l'avant-projet de loi sur l'aide au recouvrement et l'avance de contributions d'entretien (LARACE) a été accepté par le Grand Conseil avec une augmentation de l'avance de contribution d'entretien de 400 à 956 francs. Ensuite, deux avant-projets de loi ont été mis en consultation : l'avant-projet de loi sur les prestations complémentaires pour les familles (LPCFam) et l'avant-projet de loi sur l'aide sociale (LASoc).

L'avant-projet de loi sur les prestations complémentaires pour les familles (LPCFam) donne suite à l'article 60 al. 2 de la Constitution fribourgeoise. Par cette nouvelle loi, l'Etat souhaite soutenir de manière temporaire les familles de condition modeste au moment où leurs enfants en bas âge ont besoin d'une attention de tous les instants, pour qu'elles puissent à la fois s'occuper d'eux et poursuivre leur activité professionnelle sans tomber dans la pauvreté ni être contraintes de demander l'aide sociale.

L'avant-projet de loi sur l'aide sociale (LASoc) vise en particulier à adapter l'aide sociale aux défis résultant de l'évolution de notre société et consolide le rôle primordial rempli par cet ultime filet de notre protection sociale. Les nouveautés principales par rapport au droit actuel sont une nouvelle organisation territoriale du dispositif, une amélioration des instruments à disposition des services sociaux régionaux (SSR) ainsi que le développement d'une politique préventive.

Ce dernier axe constitue une importante amélioration qui se traduit par l'instauration d'une stratégie coordonnée. L'article 9 de l'avant-projet de loi prévoit l'établissement périodique d'un plan d'action sur la base du rapport sur la situation sociale et la pauvreté. Cette disposition confère au système de protection la faculté de s'adapter à l'évolution des problématiques sociales. L'article 5 al. 2 stipule que « l'Etat et les communes préviennent les causes de pauvreté et d'exclusion sociale » et qu'ils « soutiennent le développement de projets contribuant à prévenir les difficultés sociales et matérielles ». L'avant-projet prévoit en outre de renforcer la formation de manière à trouver pour des situations précaires des solutions durables. Il instaure par ailleurs un système d'information coordonné qui facilite l'échange d'informations non seulement entre les organes de l'aide sociale, mais aussi avec les services partenaires afin d'optimiser l'activation de la subsidiarité et de réduire ainsi la dépendance à l'aide sociale.

Les consultations sur ces deux avant-projets de loi ont suscité de nombreuses réponses. Parmi celles-ci figure la position de l'Association des communes fribourgeoises (ACF) qui estime que ces avant-projets de loi constituent une opportunité de mener une réflexion de désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes (DETTEC).

Concernant le « Manifeste pour la dignité », la Direction de la santé et des affaires sociales a pris acte de la lettre ouverte publiée par le collectif d'associations. Le Conseil d'Etat a été formellement saisi d'une pétition le 4 octobre dernier, auquel il a répondu en parallèle à la réponse au présent postulat.

3. Conclusion

La prévention et la lutte contre la précarité est une priorité du Conseil d'Etat. Dans ce domaine, plusieurs politiques ont donné naissance depuis quelques années à quantité de mesures et actions. Des mesures à plus court terme ont été réalisées depuis la crise sanitaire du COVID-19. D'autres travaux, en particulier législatifs, sont en passe de s'achever, notamment la nouvelle loi sur l'aide sociale ou la nouvelle loi sur les prestations complémentaires pour les familles. Partant de ce constat, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à :

- > fractionner le postulat ;
- > accepter le volet visant à analyser l'opportunité d'un renforcement de la stratégie cantonale de prévention et de lutte contre la pauvreté et à transmettre au Grand Conseil un plan d'action ; il se basera notamment pour cela sur les conclusions du Rapport sur la situation sociale et la pauvreté prévu fin 2022 et celles du Rapport sur la situation des familles prévu également en 2022 suite au postulat 2019-GC-41 Meyer Lötscher/Mäder-Brülhart mentionné sous le point 2.4.
- > rejeter le volet relatif à la transmission de l'analyse de l'aide précise fournie par les associations, sa nécessité, ainsi que la part de financement privé-public dans l'aide aux personnes en situation de précarité de même que l'analyse de l'efficacité des mécanismes de fonctionnement de l'aide sociale. Il estime en effet y avoir répondu dans les différents points soulevés dans la présente réponse.

En cas de refus sur le fractionnement, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à rejeter le postulat.

30 novembre 2021