

**Rapport final du Conseil communal au sujet du postulat n° 158 (2016-2021)
de Mmes et M. Simon Zurich, Claire Roelli et Immaculée Mosoba (PS)
demandant d'élaborer un plan de lutte contre la pauvreté en ville de Fribourg
et n° 197 de Mme Marie-Claire Rey-Baeriswyl (CG-PCS)
demandant d'étudier la possibilité d'instaurer une politique de sécurité alimentaire
en ville de Fribourg**

En séances des 11 janvier 2021 et 30 mars 2021, le Conseil général transmettait au Conseil communal les postulats n° 158 de Mmes et M. S. Zurich, C. Roelli et I. Mosoba lui demandant d'élaborer un plan de lutte contre la pauvreté en ville de Fribourg et n° 197 de Mme M.-C. Rey-Baeriswyl lui demandant d'étudier la possibilité d'instaurer une politique de sécurité alimentaire en ville de Fribourg.

Résumé du postulat n° 158

Le Conseil communal est chargé d'étudier la possibilité d'instaurer un plan de lutte contre la pauvreté en Ville de Fribourg.

Les postulants demandent, pour élaborer ce plan, que la Ville échange avec les services cantonaux et les autres communes du canton et organisations fournissant des prestations aux personnes en situation précaire, renvoyant aux images de distributions alimentaires durant la crise sanitaire. Ils considèrent qu'un nombre important de personnes se trouvent dans une "zone grise", où elles ne disposent pas de revenus suffisants pour vivre dignement sans pour autant pouvoir bénéficier de prestations sociales.

Les postulants demandent au Conseil communal de dresser un état des lieux de la pauvreté en Ville de Fribourg et d'en examiner les causes afin de mieux comprendre les parcours individuels des personnes.

Sur cette base, le Conseil est invité à présenter des solutions de soutien pour ces personnes.

Résumé du postulat n° 197

Le Conseil communal est chargé d'étudier la possibilité d'instaurer une politique de sécurité alimentaire en Ville de Fribourg.

La postulante constate que la crise du covid-19 a révélé des situations de précarité et en a généré de nouvelles, certaines personnes étant privées de ressources suffisantes. Elle considère que la Ville doit constituer un dispositif de sécurité alimentaire plus global et pérenne, prenant en compte la solidarité, la santé publique, l'inclusion, la lutte contre le gaspillage alimentaire et le développement durable.

Le Conseil communal devrait donc lancer une étude afin de:

- mieux connaître les personnes concernées par l'insécurité alimentaire;
- cerner les besoins existants et les stratégies développées par les acteurs concernés;
- documenter les dispositifs existants et leurs logiques (critères d'accès notamment);
- s'informer sur la démarche et les propositions du "manifeste pour la dignité"¹;
- identifier les organismes économiques et sociaux mobilisables dans un dispositif durable de sécurité alimentaire.

Le but final de cette étude consiste à proposer une politique de la sécurité alimentaire multidimensionnelle et assurant l'égalité de droits. La postulante suggère de mandater une ou plusieurs hautes écoles spécialisées (HES) pour réaliser l'étude.

Réponse du Conseil communal

1. Traitement commun des postulats n° 158 et 197

Le Conseil communal entend traiter ensemble les deux postulats, car ils sont en étroite corrélation. La question générale de la pauvreté englobe celle de l'insécurité alimentaire en cas de ressources financières insuffisantes. Le besoin d'améliorer le recensement des personnes en situation économique précaire et la connaissance des causes à l'origine de la précarité se retrouvent dans les deux postulats. Quant aux mesures prévues pour améliorer la situation, elles se recourent également.

2. Objectifs visés par les postulats

Formulés en termes d'objectifs, les postulats n° 158 et 197 visent à:

- disposer de données quantitatives et qualitatives sur la pauvreté en général et la précarité alimentaire en particulier, notamment pour les personnes n'ayant pas accès aux prestations sociales; établir les causes de la pauvreté;
- cerner les besoins de la population précarisée dans le domaine alimentaire et faire un état des lieux sur l'offre actuelle pour y répondre;
- mettre en place des échanges avec les partenaires de la Ville (Canton, communes, institutions et "manifeste contre la pauvreté") en vue d'élaborer des propositions et mesures;
- décider et mettre en œuvre des mesures de soutien aux personnes.

¹ Cf. <https://www.dignite-fribourg.ch>

S'agissant de la méthode, le postulat n° 158 invite le Conseil communal à apporter une réponse directe et à proposer des mesures, alors que le postulat n° 197 propose de passer par un mandat à une ou plusieurs HES pour réaliser une étude qui proposera ensuite des mesures.

3. Etat des lieux de la pauvreté

3.1 Données disponibles

Le constat est que nous ne disposons pas de données récentes et objectives sur le niveau de pauvreté en ville de Fribourg, en particulier depuis le début de la crise sanitaire. Les données disponibles portent sur l'ensemble du canton et remontent à 2016². Sur ce point, nous renvoyons à la réponse du Conseil communal au postulat n° 157 demandant d'instaurer un monitoring de la pauvreté.

Dans le domaine de la précarité alimentaire, il n'existe pas, à notre connaissance, de données d'ensemble précises et fiables sur ce phénomène au niveau du canton ou de la Ville, que ce soit avant ou depuis le début de la crise du covid-19. Dès le premier confinement du printemps 2020, le volume de l'aide alimentaire a fortement augmenté pour atteindre un pic élevé, la crise ayant pris de court la population précarisée et les aides fédérales et cantonales n'étant pas encore en vigueur. C'est ce qui explique les nombreuses initiatives d'associations et de particuliers de distribution de nourriture et/ou de repas préparés.

Les prestations suivantes, soit préexistantes, soit mises en œuvre dès le confinement de mars 2020, ont été accessibles à la population fribourgeoise:

- REPER a mis sur pied des distributions alimentaires en ville et dans tout le canton durant le printemps et l'été 2020 (13 tonnes distribuées par semaine; 5'700 personnes bénéficiaires en 2020³).
- Les Cartons du cœur ont été fortement sollicités (150 tonnes de vivres distribuées et 9674 personnes aidées en 2020, soit une hausse de 50%⁴).
- Le Tremplin a effectué une grande quantité de livraison de repas à domicile durant la période de fermeture du Seuil, centre de jour (16'000 repas fournis en 2020 pour toute l'année⁵).
- La Fondation Saint-Louis a fortement augmenté sa capacité de livraison de repas à domicile (plus de 32'000 repas en 2020 pour toute l'année, en hausse de près de 50% par rapport à 2019⁶).

² Source: Rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg 2016, DSAS <https://www.fr.ch/vie-quotidienne/integration-et-coordination-sociale/rapport-sur-la-situation-sociale-et-la-pauvrete>

³ Source: Rapport annuel 2020, Association REPER, page 4 <https://www.reper-fr.ch/fr/documentation/documents-association.html>

⁴ Source: Site internet, Association Les Cartons du cœur, <https://cartonsducoeur-fribourg.ch/>

⁵ Source: Rapport annuel 2020, Fondation Le Tremplin, page 4 https://tremplin.ch/sites/default/files/2021-06/Le%20Tremplin_Journal_FR_DEF.pdf

⁶ Source: Rapport annuel d'activité 2020, Fondation Saint-Louis, Rapport digital 2020, page 4 <https://www.st-louis.ch/>

- L'Association La Tuile est restée ouverte durant toute l'année 2020 et a également distribué de l'aide alimentaire directe (10 à 25 personnes par distribution⁷).
- L'Association Table couvre toi a connu une diminution de distribution de nourriture en 2020 car elle a dû réduire temporairement ses activités; en 2021 le volume distribué a repris et même dépassé celui d'avant la crise⁸.
- L'Association Banc Public a dû fermer ses portes durant certaines périodes de la crise, ce qui explique la diminution des repas consommés au centre de jour en 2020⁹;
- Début 2021, durant quelques semaines, Récuper-Action a distribué de la nourriture sur le site de BlueFactory et à FriSon (chiffres non disponibles¹⁰).

Le Conseil communal a déjà posé le constat d'un réel besoin de favoriser l'accès avantageux aux biens de première nécessité, besoin qui s'est fortement accru avec la crise du covid-19 et qui a débouché sur le soutien à l'ouverture de l'Épicerie Caritas¹¹ en ville de Fribourg (cf. réponse au postulat n° 151 demandant la mise en place d'un dispositif de sécurité alimentaire en Ville de Fribourg, séance du Conseil général du 30 mars 2021). L'épicerie a ouvert ses portes en septembre 2021.

3.2 Population concernée et causes de pauvreté

Sans disposer de données propres à la Ville de Fribourg, nous pouvons nous limiter à formuler quelques points d'attention et hypothèses.

Evaluer le nombre de personnes qui ne s'adressent pas aux services publics est difficile. Outre la précarité d'une partie de la population, la pandémie a mis aussi en évidence le phénomène de "non-recours" aux services sociaux. Le débat sur les raisons possibles de ce phénomène est actuellement mené au niveau politique et entre les professionnels du domaine. Différentes études sont publiées ou projetées sur les effets de la pandémie et ses divers aspects, y compris le phénomène précité du non-recours.

Quant aux personnes qui n'ont pas sollicité les services publics, et en particulier le Service de l'aide sociale de la Ville, nous pouvons supposer une large palette de raisons, comme par exemple la peur de mettre en danger le statut de séjour (étrangers), le fait de ne pouvoir accéder qu'à l'aide d'urgence (étrangers sans titre de séjour notamment), l'obligation de remboursement ou encore la méconnaissance des prestations d'aide sociale. Les données manquent toutefois pour fournir une explication fondée sur des faits.

⁷ Source: Rapport annuel 2020, Association La Tuile, page 14

https://www.la-tuile.ch/www/wp-content/uploads/downloads/2021/05/PROD_laTuile_RA_2020-web.pdf

⁸ Source: Site internet, Association Table couvre toi, chiffres au niveau suisse

<https://www.tischlein.ch/fr/portrait/organisation/des-chiffres-et-des-faits/>

⁹ Source: Rapport d'activité 2020, Association Banc public, page 10

https://www.banc-public.ch/wp-content/uploads/2021/05/BancPublic_RA2020_1.pdf

¹⁰ Source: site internet, BlueFactory, <https://www.bluefactory.ch/distribution-alimentaire>

¹¹ Source: Site internet, Caritas Fribourg, <http://www.caritas-fribourg.ch/nos-prestations/epicerie-caritas>

S'agissant des causes ayant provoqué les difficultés financières de ces personnes, nous relevons que le pic des aides alimentaires concerne le début de la crise sanitaire, lors du confinement initial et dans les semaines qui ont suivi. Durant cette période allant d'avril à l'été 2020, l'incertitude de la population et des acteurs économiques était à son comble. Les mesures d'aides fédérales et cantonales n'avaient pas encore été mises en place ou n'avaient pas encore déployé tous leurs effets. Par exemple, des personnes ne touchaient plus leur salaire, sans savoir si des aides allaient être versées par l'assurance-chômage.

Quant aux institutions actives sur le terrain, leur but et leur travail portaient prioritairement, et cela se comprend, sur la délivrance des aides sans se préoccuper de la provenance ou du statut des personnes. Or, ces éléments jouent un rôle dans la répartition des compétences et le financement entre le Canton, la Ville de Fribourg et d'autres communes.

Nous relevons encore que la situation en Ville de Fribourg n'était alors pas si différente de celle qui prévalait ailleurs dans le canton et dans tout le pays. Dans ce contexte, le département social de la ville de Zurich a chargé la ZHAW-Soziale Arbeit d'étudier systématiquement ces lacunes dans les connaissances sur les utilisateurs et utilisatrices des distributions de denrées alimentaires ainsi que sur les besoins à court et à long terme en la matière. Il en résulte qu'à Zurich, trois groupes ont été les plus directement touchés lors du confinement et ont dû recourir à des aides alimentaires. Il s'agit des sans-papiers, des travailleurs du sexe, ainsi que des familles et des parents isolés dont le revenu s'est effondré suite à un licenciement, à une cessation d'activité ou à une réduction du temps de travail; ces personnes renoncent à l'aide sociale par peur des conséquences sur le droit des étrangers ou de la stigmatisation.

L'Initiative des Villes pour la politique sociale a de son côté fait le constat que le système de la sécurité sociale fonctionne plutôt bien aussi en temps de pandémie, mais qu'il comprend des failles concernant la population étrangère, les travailleurs indépendants ainsi que les employés précaires dans le segment des bas salaires¹².

4. Collaboration entre Ville, Canton et institutions

En lien avec la crise sanitaire, la Ville de Fribourg a intégré la Commission "aide et crise sociale" en la personne du chef du Service de l'aide sociale. Cet organe composé de Conseillers communaux, de la secrétaire générale de l'Association des communes fribourgeoises (ACF), de responsables de services sociaux régionaux (SSR), du chef du Service cantonal de l'action sociale (SASoc), du chef du Service public de l'emploi (SPE), de la secrétaire générale de la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) et du Préfet du district de la Gruyère, ces deux dernières personnes étant également membres de l'Organe cantonal de conduite en cas de crise (OCC). Cet instrument s'est réuni à de nombreuses reprises en 2020 et 2021.

Dans ce cadre, la Ville a fait la promotion de mesures de soutien aux institutions actives dans les aides alimentaires auprès des communes, par l'intermédiaire de l'ACF.

¹² Source: site internet, Initiative des villes pour la politique sociale, https://staedteinitiative.ch/cmsfiles/corona_system_social_202106_fr.pdf

Nous préconisons également une collaboration renforcée avec le SASoc et les communes pour l'établissement du rapport sur la pauvreté et la situation sociale dans le canton, notamment en vue d'améliorer la collecte des données et d'affiner les analyses au niveau régional ou communal (cf. réponse au postulat n° 157).

La Ville s'est aussi intéressée à la démarche du "manifeste pour la dignité", qui a notamment remis au centre des préoccupations l'idée d'une banque alimentaire (cf. paragraphe 5.2 ci-après). Elle a participé à plusieurs séances réunissant notamment les institutions porteuses du projet, l'Association des communes fribourgeoises et le Service cantonal de l'action sociale.

5. Mesures dans le domaine alimentaire

5.1 Offre de distribution à la population

Une offre variée est actuellement disponible en Ville de Fribourg, respectivement a été mise temporairement en place durant certaines phases de la crise du covid-19 en matière d'aide alimentaire directe (nourriture et/ou repas à consommer sur place ou livrés à domicile):

- Association Table couvre toi
- Association Les Cartons du cœur
- Association La Tuile
- Association Banc Public
- Epicerie Caritas
- Fondation Le Tremplin
- Fondation Saint-Louis
- Association Les Saint-Bernard du cœur
- REPER (nb: l'activité de distribution de nourriture est maintenant terminée)
- RécuperAction (nb: à notre connaissance l'activité de distribution de nourriture est maintenant terminée).

D'après les informations dont nous disposons, les Conférences Saint Vincent de Paul, les paroisses réformée et catholique, la Croix rouge fribourgeoise, le Secours d'hiver ou encore FreeGan allouent des aides financières ponctuelles aux personnes démunies, aides destinées notamment à des achats alimentaires.

La Ville de Fribourg joue un rôle actif et conséquent dans ce réseau d'institutions. Des soutiens financiers réguliers sont pris en charge par la Ville comme subvention directe (Banc public, Epicerie Caritas, Le Tremplin, REPER), inscrits au budget des subventions aux institutions à caractère social (rubrique 1130.3636.20). Ce poste a augmenté de 2020 (CHF 353'500.-) à 2021 (CHF 382'000.-) puis à 2022 (CHF 472'000.-). La Ville participe aussi au financement des services sociaux spécialisés comme La Tuile et Banc public, paritairement avec l'Etat (rubrique budgétaire 1110.3611.08); une partie de leurs prestations concerne les aides alimentaires. Le Service de l'aide sociale promeut l'utilisation des prestations de ce réseau, en y dirigeant les personnes en difficulté et en les aidant à obtenir la carte culture, le sésame d'accès à certains prestataires. Dans le cadre de la crise du covid-19, des montants conséquents mais ponctuels ont été alloués à diverses institutions actives dans l'aide alimentaire (Fondation le Tremplin, les Cartons du cœur, Saint-Bernard du cœur, Point d'ancrage).

S'agissant de la politique de subventionnement, dans tous les domaines y compris celui des institutions sociales, un projet de règlement communal sur les subventions est en cours d'élaboration. Le postulat n° 177 demande également de se pencher sur le financement des institutions sociales. C'est dans ce cadre que la Direction des Affaires sociales développera la question de la politique de soutiens aux acteurs concernés.

5.2 Banque alimentaire fribourgeoise

L'idée de cette banque alimentaire est revenue sur le devant de la scène en raison de la crise du covid-19. Le collectif du "manifeste pour la dignité" a intégré le droit à l'alimentation dans les mesures urgentes demandées auprès du Canton¹³. Le Conseil d'Etat a répondu à la pétition par courrier du 30 novembre 2021¹⁴.

Un projet de banque alimentaire active sur l'ensemble du canton est actuellement en bonne voie. REPER a fourni la structure de départ pour le lancement du projet. Le 27 septembre 2021, l'association "La Banque alimentaire fribourgeoise" a vu le jour. Sa mission consiste à mettre sur pied une structure dans le canton et à en définir tous les aspects (forme juridique, missions et prestations, infrastructures, critères d'accès). La future banque alimentaire, dans sa forme opérationnelle, devrait voir le jour en 2023; elle prendra le relais de l'association Banque alimentaire fribourgeoise, qui aura atteint son objectif et devrait disparaître en tout cas dans sa forme actuelle.

Le besoin d'une banque alimentaire part du constat suivant. La distribution d'aide alimentaire à la population peut s'appuyer sur un large réseau d'institutions proches de la population (cf. paragraphe 5.1 ci-avant). Mais pour ces institutions, collecter les denrées alimentaires prend beaucoup de temps et d'énergie et nécessite d'importants moyens logistiques (recherche des marchandises, transport, stockage, conditionnement, transformation, etc., dans le respect de normes très strictes). Ecouler ou transformer un produit n'est pas à la portée de chaque institution, notamment pour les denrées périssables. Quant aux produits disponibles à la distribution, une institution peut se retrouver avec une trop grande quantité d'un seul produit, sans être en mesure de l'écouler auprès de son public. Cela réduit aussi l'éventail de produits accessibles à son public.

La banque alimentaire aura donc pour mission de se charger des tâches de recherche, de fournisseurs (un large éventail est prévu, des grandes surfaces jusqu'aux producteurs locaux), collecte, stockage et transformation des produits, soient celles qui nécessitent une infrastructure lourde (locaux, moyens de transports etc.). On peut s'attendre à un important gain en efficacité. La banque alimentaire évalue le volume annuel de marchandises à 200 tonnes.

Les tâches reprises par la banque alimentaire auront aussi pour effet de décharger les institutions, afin qu'elles puissent se consacrer à leur mission principale: assurer la distribution des produits, le cas échéant en lien avec leurs autres prestations (par ex. conseil social). La banque alimentaire ne va en revanche pas effectuer de distribution directe aux personnes, laissant cette mission aux institutions bénéficiaires.

¹³ Consultable sous : <https://dignite-fribourg.ch/la-petition/>

¹⁴ Consultable sous : https://dignite-fribourg.ch/wp-content/uploads/2021/12/fr_DCES-LACE_petition_dignite_signiert-1.pdf

Un accès gratuit aux prestations et aux produits de la banque alimentaire est prévu pour les institutions de redistribution, en fonction de leurs besoins (quantité, variété de produits, etc.). Les institutions qui fournissent des repas cuisinés, à consommer sur place ou à emporter, pourront aussi accéder aux denrées alimentaires. La banque alimentaire estime qu'environ 20 institutions bénéficieront de ses prestations dans le canton.

Outre sa mission technique, le projet de banque alimentaire intègre un aspect de lutte contre le gaspillage (collecte des invendus ou produits non calibrés, transformation de produits frais avant leur péremption, etc.). Elle va aussi jouer un rôle dans le domaine de l'insertion socioprofessionnelle, en formant et en occupant des personnes en recherche d'activité. Elle va également se fournir en produits de qualité et de proximité (réseau de producteurs fribourgeois). Ces éléments répondent aux souhaits exprimés dans le postulat n° 197.

La banque alimentaire va également travailler en collaboration avec les organismes poursuivant la même mission, notamment Table suisse - une banque alimentaire au niveau suisse - et les épiceries Caritas – elles ont leur propre centrale de collecte et distribution des biens.

Pour atteindre ses objectifs, la mission de la future banque alimentaire fait sens au niveau de l'ensemble du canton. L'Etat, par son Service cantonal de l'action sociale, soutient également le projet.

La Ville de Fribourg, par son Service de l'aide sociale, suit l'avancement de ce projet. A ce stade, le soutien de la Ville intervient à quatre niveaux:

- octroi d'une aide financière de CHF 10'000.- en 2022;
- lettre de soutien de principe à l'association, en vue de favoriser l'obtention de fonds privés;
- coordination avec l'Association des communes fribourgeoises (ACF) afin d'encourager un soutien de principe et financier du maximum de communes du canton;
- mise en relation avec la promotion économique de la Ville / Agglomération pour un soutien à la recherche de locaux.

6. Mandat d'études auprès des HES

Le postulat n° 197 propose de mandater une ou plusieurs HES afin de proposer une politique de la sécurité alimentaire multidimensionnelle (sociale, économique et politique) précisant sur quels facteurs il conviendra d'agir.

Le Conseil communal estime qu'à ce stade et pour la Ville de Fribourg, une telle étude ne se justifie pas. D'une part, l'association Banque alimentaire fribourgeoise a déjà effectué un travail d'analyse et propose un concept convaincant, basé sur les constats et l'expérience du terrain. La répartition des missions est claire et logique. De son côté, la banque se chargera, au niveau de tout le canton, de l'infrastructure au profit des institutions chargées de la redistribution. Pour sa part, le réseau de distribution est organisé de manière décentralisée, afin de mettre en valeur les liens déjà existants avec le public de chaque institution et prendre en compte les différentes populations visées et les différents modes de distribution des produits. L'ensemble du dispositif "banque alimentaire" et "institutions" intègre des éléments de lutte contre le gaspillage, d'insertion socioprofessionnelle et de mise en valeur de la production locale.

D'autre part, l'étude de la Ville de Zurich donne des pistes d'analyses qui peuvent également être prises en considération pour la Ville de Fribourg.

Par ailleurs, ce dispositif porte sur tout le canton. C'est la compétence territoriale que se donne la banque alimentaire. Quant aux institutions, cela dépend de leur ancrage qui va du très local à l'ensemble du canton également.

De l'avis du Conseil communal, l'heure est donc à l'action. Dans ce sens, la Direction des Affaires sociales soutient les démarches initiées par le "manifeste pour la dignité" et reste un interlocuteur pour la banque alimentaire. Si une étude ultérieure du dispositif devait certainement s'avérer utile, elle devrait être envisagée mais au niveau cantonal. Une politique de sécurité alimentaire efficace déborde largement des frontières communales.

Conclusion

Le Conseil communal estime que les mesures d'aide financière fédérales et cantonales mises en place pendant la crise ont été efficaces, en limitant fortement les effets de la crise sur la population. En soutenant les partenariats déjà existants avec des organisations du domaine social par des contributions extraordinaires et en poursuivant sa politique de subventionnement des institutions à caractère social, la Ville dispose d'autres instruments qui permettent d'atteindre les objectifs fixés, notamment d'aider la population qui n'est pas nécessairement suivie par les instances publiques.

Le Conseil communal est convaincu que cette stratégie concrète basée sur plusieurs axes, soit le soutien actif à la Banque alimentaire fribourgeoise (financement, soutien de principe, coordination avec l'ACF et recherche de locaux) et aux institutions de distribution à la population (épicerie sociale Caritas et Banc public, parmi d'autres) est la meilleure pour répondre et agir face aux besoins changeants. Il est difficile de tirer des conclusions définitives, étant donné que la pandémie est encore en cours et que la situation peut encore évoluer.

Le Conseil communal renonce à mandater une étude visant à proposer une politique alimentaire. Cette politique se met concrètement en place. Si la Ville y prend une part active, la vue d'ensemble porte sur le canton. Une telle étude pourrait se justifier ultérieurement, au niveau du canton.

Concernant les données relatives à la population touchée par la pauvreté, le Conseil communal renvoie à sa réponse au postulat n° 157.

Le Conseil communal estime avoir pris des mesures efficaces dans la compétence communale pour lutter contre la pauvreté, y compris dans le domaine particulier de l'aide alimentaire, évoquée par les postulants, et va continuer d'analyser la situation et évaluer d'autres mesures si nécessaire.

Les postulats n° 158 et 197 sont ainsi liquidés.