



# **Etude exploratoire pour évaluer la pertinence et la faisabilité de la mise en place d'une structure permettant d'observer et de documenter les réalités sociales dans le canton de Fribourg**

Mandatée par l'association porteuse du projet de création d'une structure pérenne d'observation et de documentation de réalités sociales dans le canton de Fribourg

**RAPPORT FINAL**

---

**NOVEMBRE 2025**

# Table des matières

<b>I. Introduction</b> .....	2
<b>II. Revue de littérature</b> .....	4
1. Apports des expériences d'observatoires analysés .....	5
2. Principaux enseignements dans la perspective de création d'un observatoire .....	7
<b>III. Aux origines de la proposition de création d'un observatoire des réalités sociales à Fribourg</b> .....	8
1. Pauvreté et invisibilité sociale : les limites du regard institutionnel .....	9
2. Mobilisation citoyenne et associative .....	12
3. Cycles de rencontres organisées par l'HETS-FR .....	13
4. Positionnement de l'Etat .....	16
5. Création de l'association pour la promotion de l'Observatoire .....	17
<b>IV. Les évolutions contextuelles entre 2023 et 2025</b> .....	18
1. Les évolutions législatives .....	20
2. Les associations du secteur sanitaire et social en tension .....	21
3. Opportunités et contraintes pour la création d'un Observatoire des réalités sociales .....	23
<b>V. Analyses des pratiques et expériences des Observatoires suisses et étrangers</b> 25	
1. Les observatoires à ancrage administratif .....	26
2. Observatoires universitaires de recherche et d'innovation sociale à l'échelle cantonale .....	28
3. Observatoires partenariaux supra-cantonaux à vocation politico-institutionnelle 31	
4. Observatoires indépendants à visée citoyenne ou critique .....	34
5. Enseignements dans la perspective de création d'un Observatoire à Fribourg....	38
<b>VI. Analyse de la pertinence et de la faisabilité d'un Observatoire des réalités sociales à Fribourg</b> .....	41
1. Les attentes et besoins exprimés par les acteurs associatifs et institutionnels à l'aune du contexte actuel.....	43
2. Une gouvernance partenariale et collégiale .....	51
3. Les dynamiques institutionnelles cantonales .....	56
4. Les perspectives de financement d'un Observatoire des réalités sociales à Fribourg.....	61
<b>VII. Conclusions</b> .....	64
1. Pertinence de la création d'un Observatoire des réalités sociales à Fribourg : état des besoins, reconnaissance institutionnelle et finalités opérationnelles .....	65

2. Faisabilité de la création d'un Observatoire des réalités sociales à Fribourg : obstacles et conditions actuelles .....	68
<b>VIII. Perspectives</b> .....	70
1. Scénario 1 : Un modèle hybride, à la croisée de la recherche, de l'innovation sociale et de la participation citoyenne .....	71
2. Scénario 2 : Une structure associative de recherche appliquée .....	77
<b>Annexes</b> .....	81
Annexe 1 : liste de la documentation analysée .....	81
Annexe 2 : liste des personnes interviewées.....	82

## Liste des acronymes

BEF	Bureau de l'égalité entre femmes et hommes et de la famille
CCA	Centre cantonal d'addictologie
CDAC	Conférence des délégués aux affaires culturelles
CJD	Commission des jeunes en difficulté d'insertion professionnelle
DEEF	Direction de l'économie et de l'emploi et de la formation professionnelle
DSAS	Direction de la santé et des affaires sociales
HES-SO	Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale
HETSL	Haute école de travail social et de la santé de Lausanne
HETS-FR	Haute école de travail social de Fribourg
IRD	Institut de recherche sur le développement
LASoc	Loi sur l'aide sociale
LPC Familles	Loi sur les prestations complémentaires pour les familles
ObReSo-Fr	Association porteuse du projet d'Observatoire des réalités sociales du canton de Fribourg
OPCST	Observatoire du patrimoine et de la culture scientifiques et techniques
Ra&D	Recherche appliquée et Développement
RFSM	Réseau fribourgeois de santé mentale
SASoc	Service de l'action sociale rattaché à la DSAS
SSR	Services sociaux régionaux
UNIL	Université de Lausanne

# I. Introduction

---

Constituée en novembre 2023 par quatorze organisations issues du tissu associatif, académique et institutionnel du canton de Fribourg ainsi qu'une dizaine de membres individuels, l'Association porteuse du projet d'Observatoire des réalités sociales du canton de Fribourg (ObReSo-Fr) s'est donnée pour mission de préparer et de piloter la création d'un observatoire dédié à la production de connaissances utiles à l'élaboration des politiques sociales dans le canton de Fribourg notamment.

Mandatée par l'association, la HETS-FR pilote une étude visant à évaluer la pertinence, la faisabilité et les modalités de mise en place de cet Observatoire. Sous la responsabilité des professeures Veronica Gomez-Temesio et Annmama Maria Colombo avant elle, à qui Mme Gomez-Temesio a succédé comme doyenne et du professeur Maël Dif-Pradalier, avec le soutien d'un comité de pilotage désigné par l'assemblée générale de ObReSo-Fr, ce projet d'étude est réalisée grâce au financement du Fonds Ra&D de la HETS-FR, complété par une subvention cantonale.

Cette étude s'inscrit dans le prolongement d'un processus participatif initié dès octobre 2022 par la HETS-FR, en partenariat avec la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS), les milieux professionnels du travail social, les associations et les personnes concernées. Elle vise à poser les bases d'un dispositif intersectoriel et collaboratif capable de documenter les réalités sociales, d'en analyser les évolutions et de renforcer l'appui à la décision publique à partir d'une expertise partagée entre recherche, terrains, personnes concernées et administration.

De nature exploratoire, cette étude vise à examiner la pertinence et la faisabilité de mettre en place une structure dédiée à l'observation des réalités sociales. Elle poursuit trois objectifs principaux :

- 1) Identifier et analyser les attentes et besoins des différentes parties prenantes concernées par le projet.
- 2) Comparer et tirer des enseignements d'expériences analogues menées en Suisse et à l'étranger (analyse comparative / benchmarking).
- 3) Analyser la faisabilité de la création d'une telle structure et, le cas échéant, proposer un ou plusieurs modèles de fonctionnement, en précisant les options possibles en matière d'activités, de gouvernance et de financement.

Le présent document constitue le rapport final de cette étude, réalisé sur la base des activités suivantes menées entre février et octobre 2025 :

- Analyse de la documentation produite par la HETS-FR en lien avec le processus participatif mené depuis 2022
- Analyse succincte de la littérature en sciences sociales sur les Observatoires (voir liste en annexe)
- Analyse de la documentation produite par l'HETS-Fr, l'Etat de Genève et les autres institutions du secteur social, en lien avec l'étude du social et avec les politiques ou initiatives menées dans ce secteur (voir liste en annexe)

- Conduite de 19 entretiens semi-directifs avec les représentant.e.s des organisations membres du comité de l'ObReSo-Fr, d'autres organisations actives dans le champ social et sanitaire dans le canton de Fribourg.
- Conduite de 8 entretiens semi-directifs avec les responsables d'observatoires en Suisse, et en France.
- Recherche complémentaire et veille sur les questions liées au mandat, et pendant la durée de celui-ci.

## II. Revue de littérature

---

L'ensemble de la documentation analysée, relative à des expériences d'observatoire en dehors de Suisse, converge pour indiquer que les observatoires sont tout sauf des instruments neutres. Ce sont des espaces hybrides, à la fois outils de connaissance, de débat, d'action et de gouvernance. La question de ce qu'un observatoire donne à voir, de ce qu'il construit et rend visible traverse l'ensemble des réflexions contemporaines sur ces dispositifs, qu'ils soient scientifiques, sociaux, territoriaux, sectoriels ou organisationnels. Leur richesse repose sur leur capacité à articuler rigueur méthodologique, réflexivité sociale et ancrage politique et leur efficacité dépend de leur capacité à faire dialoguer les savoirs, les acteurs et actrices, et les finalités, tout en étant étroitement liée au contexte politique dans lequel ils s'inscrivent, voire conditionnée par lui.

### SYNTHESE

L'analyse des travaux consacrés aux observatoires – qu'ils soient sociaux, territoriaux ou institutionnels – met en évidence que ces dispositifs ne sont jamais neutres ni purement techniques. Ils se présentent comme des espaces hybrides, à la fois instruments de connaissance, de débat et de gouvernance, où se croisent des logiques scientifiques, politiques et sociales. Leur légitimité repose sur leur capacité à articuler rigueur méthodologique, ancrage territorial et réflexivité collective, tout en assumant la dimension située et construite de l'observation.

Les expériences examinées, issues notamment de France, d'Afrique et de contextes de développement, offrent plusieurs enseignements convergents :

- Les observatoires sont avant tout des espaces instituants, où se fabrique une représentation collective des réalités sociales. Ils traduisent des choix et des rapports de pouvoir autant qu'ils produisent de la connaissance.
- Leur ancrage local est une condition essentielle de leur efficacité : les dispositifs les plus pérennes s'appuient sur des réseaux d'acteurs solides, une reconnaissance institutionnelle claire et une gouvernance partagée entre sphères académique, associative et publique.
- Leur valeur ajoutée réside dans la médiation qu'ils assurent entre données, savoirs professionnels et expériences vécues. Loin d'être de simples producteurs de statistiques, ils jouent un rôle de traduction et de dialogue, rendant les phénomènes sociaux intelligibles et discutables.
- Un équilibre délicat doit être maintenu entre rigueur scientifique et utilité sociale. Les observatoires les plus reconnus associent approches quantitatives et qualitatives, tout en adaptant leurs restitutions à des publics variés — décideurs, praticiens, citoyens.

- La clarté des finalités est un autre facteur déterminant : qu'il s'agisse d'éclairer l'action publique, d'animer un débat social ou de soutenir la planification, l'objectif doit être partagé dès le départ pour garantir la cohérence et la légitimité du dispositif.
- Enfin, la pérennité d'un observatoire dépend moins de sa structure formelle que de sa capacité d'adaptation, de régulation et d'animation. Il s'agit d'un processus vivant, qui requiert des ressources suffisantes, une dynamique collective soutenue et une ouverture constante au dialogue intersectoriel.

La littérature souligne qu'un observatoire ne se limite pas à observer : il construit du sens, produit du lien et participe à la transformation des pratiques sociales et politiques. Sa réussite dépend de sa capacité à conjuguer exigence scientifique, utilité publique et participation démocratique.

## 1. Apports des expériences d'observatoires analysés<sup>1</sup>

- Dans leur article « La création d'un observatoire : que s'agit-il de représenter ? » (2012), Joëlle Le Marec et Florence Belaën prennent pour point de départ l'expérience de l'Observatoire du patrimoine et de la culture scientifiques et techniques (OPCST) de Dijon (France) afin d'interroger les tensions inhérentes à toute tentative de représentation d'un champ complexe. L'observatoire apparaît à la fois comme un instrument de mesure et comme un espace symbolique. Il est traversé par des logiques ambivalentes : volonté de pluralisme d'un côté, aspiration à la normalisation et au pilotage de l'autre. La mise en place de l'OPCST révèle ainsi les contradictions entre les attentes des chercheur-euses et des acteur-rices de terrain, et les impératifs institutionnels qui poussent à une certaine forme de rationalisation. Loin d'être un simple outil technique, l'observatoire devient un espace instituant, c'est-à-dire un lieu de construction collective de sens et de reconnaissance.
- Cette dimension réflexive est au cœur de l'analyse d'Anne Piponnier dans « Les observatoires et l'observation » (2012). Elle montre que les observatoires, notamment dans le cas français, sont des « fabriques d'images sociales » qui participent à la mise en scène publique du savoir. Si la promesse d'objectivité est omniprésente, l'observation elle-même est toujours située, cadrée, influencée par les rapports de pouvoir et les logiques de communication. Loin de se réduire à une collecte de données, l'observatoire engage une fonction de médiation : il rend visible, il interprète et il est lui-même observé dans ses effets. Ainsi, il devient un laboratoire social, où les tensions entre transparence et construction sont inévitables, mais également fécondes pour une compréhension renouvelée des phénomènes étudiés.
- Cette perspective est mise en œuvre de manière concrète dans les observatoires de la pauvreté, comme l'expliquent Jean-Luc Dubois et Isabelle Droy (2001). Leur article

<sup>1</sup> Voir en annexe 1 la liste des références pour cette revue succincte de littérature.

montre que les observatoires socio-économiques, tels ceux implantés à Madagascar, peuvent être des instruments puissants de suivi dynamique, à condition de combiner rigueur méthodologique et ancrage local. Il ne s'agit pas seulement de mesurer la pauvreté, mais de la comprendre dans ses dimensions multiples et évolutives. Ces dispositifs s'appuient sur des approches mixtes, articulant données quantitatives et récits de vie, et contribuent à nourrir les politiques publiques aussi bien au niveau local que national. Toutefois, leur efficacité dépend fortement de leur gouvernance, de leur continuité et de leur clarté conceptuelle.

- Le collectif dirigé par Rémi Clignet dans l'ouvrage de l'IRD (1998) approfondit cette idée en montrant que les observatoires, notamment dans les pays du Sud global et notamment en Afrique, sont souvent tiraillés entre ambitions scientifiques, logiques bureaucratiques et demandes sociales. Ils peuvent être des lieux d'innovation méthodologique, de dialogue interdisciplinaire et de cumul de connaissances. Mais leur succès suppose une double condition : disposer d'un ancrage territorial fort et assumer pleinement une dimension pédagogique et politique. Sans cela, le risque est grand de voir l'observatoire réduit à une simple instance de collecte ou de contrôle, perdant sa capacité transformative.
- Cette capacité est pourtant essentielle dans les observatoires locaux, comme le souligne Jean-Bernard Chebroux à partir de l'expérience de l'Observatoire social des Ulis<sup>2</sup> (2011). Ici, l'observatoire n'est pas un outil statistique, mais un dispositif de dialogue entre les savoirs professionnels, académiques et citoyens. Sa méthodologie repose sur l'implication directe des acteurs et actrices du territoire, la co-construction des indicateurs et une validation collective des analyses. Il devient un espace partagé de réflexion et de régulation, dont la légitimité repose sur la qualité de l'interaction entre science et action publique.
- Pour autant, la reconnaissance institutionnelle des observatoires ne va pas de soi, comme le montre Zilacene Dekli dans son étude sur l'institutionnalisation d'un observatoire des risques psychosociaux, dans un établissement public de recherche en France (2015). Ce cas révèle les difficultés à construire une gouvernance partagée, à aligner les représentations et à faire exister l'observatoire comme un véritable acteur du dialogue social. Faute d'un travail institutionnel cohérent, l'initiative reste fragile et sa pérennité incertaine. Ce constat souligne combien l'appropriation collective, la formation des membres et la définition claire des objectifs sont essentielles pour éviter les écueils d'un dispositif formel mais inopérant.
- Enfin, le modèle OSAGE (Observatoire Scientifique en Appui à la GEstion du territoire) à Montpellier (France), proposé par Loireau et ses collègues (2014), offre une synthèse conceptuelle ambitieuse en intégrant les dimensions scientifiques, techniques et institutionnelles de l'observation territoriale. Conçu comme un système intelligent, adaptatif, OSAGE propose une approche rigoureuse articulant modèles théoriques, dispositifs d'observation et gouvernance ouverte. Il vise à répondre aux besoins concrets

---

<sup>2</sup> Ville du Département des Yvelines de la région Ile de France (France)

des territoires tout en conservant une robustesse scientifique, illustrant ainsi le potentiel d'un observatoire conçu comme un acteur stratégique de la gestion locale.

## 2. Principaux enseignements dans la perspective de création d'un observatoire

Créer un observatoire, c'est engager une démarche à la fois technique, administrative, politique et symbolique. Un premier enseignement fondamental est l'importance de l'ancrage territorial et institutionnel. Un observatoire ne peut exister durablement sans s'appuyer sur des réseaux d'acteurs locaux, une reconnaissance par les institutions concernées, et une gouvernance claire, inclusive et stable. Il doit à la fois s'enraciner dans un contexte et être ouvert à des partenariats intersectoriels et interdisciplinaires.

Deuxièmement, l'observatoire n'est jamais neutre : il sélectionne, organise et rend visibles certains aspects de la réalité sociale ou territoriale. Il construit donc une représentation qui reflète non seulement des données à objectiver, mais aussi des choix collectifs, des rapports de pouvoir et des visions du monde. Toute démarche de création doit ainsi assumer cette dimension construite et située de l'observation.

Troisièmement, un observatoire efficace repose sur un équilibre entre rigueur scientifique et utilité sociale. Il doit produire des connaissances fiables, mais également compréhensibles et mobilisables par une diversité d'acteurs et d'actrices. Cela suppose des méthodes mixtes, associant données quantitatives et qualitatives, mais aussi des formes de restitution adaptées aux contextes d'usage locaux.

Quatrièmement, la finalité de l'observatoire doit être clairement définie et partagée dès l'amont. Est-il destiné à éclairer l'action publique ? À nourrir le débat ? À surveiller l'évolution de phénomènes ? À produire un espace de dialogue ? Cette clarification est essentielle pour éviter les malentendus entre les parties prenantes et pour arbitrer les tensions inévitables entre logique de mesure et logique de sens. Toutefois, un observatoire est un espace social mouvant, par définition, et la compréhension et l'accord sur les finalités peuvent évoluer avec le temps.

Cinquièmement, un observatoire ne doit pas se réduire à une fonction de collecte. Il est aussi un lieu de médiation, de traduction et de mise en débat des savoirs. Il peut ainsi jouer un rôle réflexif, en questionnant les catégories d'analyse, les indicateurs utilisés et les effets de l'observation elle-même. Cette posture critique renforce sa légitimité et sa capacité à évoluer.

Enfin, la pérennité d'un observatoire dépend de plusieurs conditions : une animation active, des moyens humains, techniques et financiers suffisants, une articulation avec les politiques publiques, et une capacité d'adaptation aux transformations du contexte. Il s'agit moins d'un dispositif figé que d'un processus vivant, qui nécessite une régulation continue et une capacité à se remettre en question.

### III. Aux origines de la proposition de création d'un observatoire des réalités sociales à Fribourg

---

L'inscription de la question d'un observatoire des réalités sociales à l'agenda politique cantonal s'est construite progressivement, à l'intersection de dynamiques citoyennes, de démarches issues du monde académique et d'un contexte de crise lié au Covid-19, ayant révélé la fragilité de certains groupes sociaux. Ce cheminement, marqué par des échanges soutenus entre différents acteurs et actrices, témoigne de la complexité des processus de transformation des politiques publiques.

#### SYNTHESE

L'idée d'un Observatoire des réalités sociales dans le canton de Fribourg s'est construite progressivement, au croisement de **dynamiques citoyennes, associatives, académiques et institutionnelles**, dans un contexte marqué par la crise sanitaire du COVID-19. Celle-ci a révélé de manière aiguë les **limites du regard institutionnel** sur la pauvreté et la fragmentation des dispositifs sociaux, tout en mettant en lumière la **résilience et la réactivité du tissu associatif** face aux situations d'urgence.

- Les **études menées entre 2020 et 2023** par différents acteurs – associations, Conseil d'État et HETS-FR – ont mis en évidence l'ampleur des vulnérabilités sociales, la montée du non-recours et la précarité dite « laborieuse ». Ces travaux ont convergé vers une même conclusion : la nécessité d'un **dispositif de veille sociale pérenne**, capable d'articuler données, expériences vécues et analyses territoriales pour éclairer la planification publique.
- Cette réflexion a trouvé un prolongement dans la **mobilisation du Collectif Dignité**, né pendant la crise sanitaire. Rassemblant un large éventail d'associations, il a porté l'idée d'un observatoire comme **outil de connaissance et de reconnaissance** des inégalités, ancré dans une approche participative et inclusive. Bien que la dynamique se soit ensuite essoufflée, elle a contribué à installer durablement la question dans le débat public.
- La **HETS-FR** a ensuite joué un rôle moteur dans la structuration du projet. Entre 2022 et 2023, elle a conduit un **processus de co-construction** associant chercheurs, professionnel·les du terrain, associations, personnes concernées et représentants de l'administration. Ces rencontres, culminant avec le **forum participatif de mars 2023**, ont permis de définir les grandes orientations du futur Observatoire : indépendance scientifique, gouvernance collégiale, croisement des savoirs et ancrage dans la société civile.

- Les **autorités cantonales**, tout en reconnaissant l'intérêt du projet, ont privilégié une **approche progressive**, misant sur l'expérimentation plutôt que sur une institutionnalisation immédiate. Deux motions parlementaires déposées en 2023 et 2024 ont contribué à maintenir la question à l'agenda politique, conduisant à la mise en place d'une **phase exploratoire** sous pilotage partagé.
- Enfin, en **novembre 2023**, une **association de droit privé** a été créée pour conduire cette étude exploratoire. Hébergée à la HETS-FR et associant des acteurs institutionnels, associatifs et académiques, elle incarne une démarche pragmatique et partenariale visant à tester la faisabilité d'un futur Observatoire cantonal des réalités sociales.

la construction progressive du projet illustre un processus de maturation collective : partie d'une réponse à l'urgence sociale révélée par la crise sanitaire, la démarche s'est progressivement structurée pour devenir une initiative concertée, fondée sur la co-construction, le croisement des savoirs et la recherche d'une légitimité partagée entre l'État, la société civile et le monde académique.

## 1. Pauvreté et invisibilité sociale : les limites du regard institutionnel

L'idée d'un Observatoire des réalités sociales dans le canton de Fribourg émerge dans le contexte de la crise sanitaire liée au COVID-19, qui a agi comme un puissant révélateur des inégalités existantes et des limites des réponses institutionnelles face à la précarité croissante. Cette crise a mis en lumière la fragmentation des dispositifs d'observation sociale, l'absence de coordination durable entre acteurs publics et associatifs, ainsi que le manque de données fines permettant d'anticiper et de documenter les besoins sociaux émergents.

Plusieurs études produites à des moments et par des acteurs différents ont contribué à dresser un diagnostic convergent de la situation, tout en soulignant la nécessité de disposer d'une structure pérenne et coordonnée – un observatoire – capable d'assurer une veille continue sur les transformations sociales du canton.

- La première étude est un rapport de terrain intitulé « Résultats du monitoring des personnes ayant recours aux aides alimentaires en Gruyère<sup>3</sup> », réalisé en 2021 dans le contexte post-Covid par un groupement d'acteurs et actrices associatif-ves constitué en tant que « Observatoire des précarités »<sup>4</sup>. Il s'appuie sur des questionnaires et des entretiens auprès des bénéficiaires de l'aide alimentaire afin de mieux comprendre leurs profils et leurs difficultés.

---

<sup>3</sup> Annexe 1

<sup>4</sup> Cet Observatoire est issu de représentant-e-s de différentes associations caritatives, communales/régionales de la Gruyère et de l'unité pastorale UP Compassion. Il semble cependant que cet observatoire ne s'est plus montré actif suite à ce premier rapport.

- La seconde étude est un rapport officiel du Conseil d'État<sup>5</sup>, publié en 2023, qui actualise l'état des lieux de la pauvreté à l'échelle cantonale et répond à deux postulats parlementaires demandant un suivi régulier ainsi qu'une analyse du rôle joué par les associations dans la lutte contre la pauvreté depuis la pandémie.
- À ces deux études s'ajoutent les travaux menés par la HETS-FR, à la demande de la Direction de l'économie et de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF). Ces travaux documentent les effets sociaux de la crise dans une approche pluridimensionnelle. En s'appuyant sur des données issues de trois recherches, l'école a analysé le vécu de la pandémie chez les personnes âgées de 65 ans et plus (Maggiori & Dif-Pradalier, 2020), le recours aux aides d'urgence <sup>6</sup> ainsi que l'impact de la crise sur les professionnel·le·s du champ social et leurs bénéficiaires (Konishi & Piérart, 2021). Ces analyses ont mis en lumière que la crise a exacerbé des vulnérabilités déjà identifiées avant la pandémie, notamment chez les familles monoparentales, les personnes actives dépourvues de statut légal, de même que chez les aîné·e·s et les personnes en situation de handicap.

L'analyse transversale de ces travaux met en évidence une précarité structurelle dans le canton, dont les effets ont été exacerbés par la crise. Si la pandémie a été perçue avant tout comme un risque sanitaire et économique, elle a aussi fonctionné comme un révélateur de vulnérabilités sociales préexistantes, en particulier pour des groupes déjà en situation d'insécurité et de fragilité socio-économique.

Non seulement la précarité s'est intensifiée ces dernières années, mais une partie importante de cette réalité échappe aux instruments statistiques habituels.

- En Gruyère, le recours à l'aide alimentaire a explosé entre 2020 et 2021, notamment au sein de l'association Saint Bernard du Cœur qui est passée de 200 à 900 familles soutenues par mois. Ce phénomène a également été observé chez d'autres organisations, telles que Table Couvre-toi ou Cartons du Cœur.
- Pourtant, dans le même temps, les données institutionnelles disponibles sur le plan cantonal indiquent une légère baisse du taux d'aide sociale entre 2019 et 2021. Ce décalage met en évidence une part importante de non-recours aux aides publiques, par méconnaissance, par peur ou par honte, comme le notent les deux rapports.

Les personnes touchées par la précarité ne correspondent pas nécessairement au stéréotype de l'exclusion sociale. Il s'agit en majorité d'adultes en âge de travailler, souvent entre 30 et 59 ans, et dans de nombreux cas avec des enfants à charge.

---

<sup>5</sup> Annexe 1

<sup>6</sup> Voir les travaux de Maël Dif-Pradalier (HETS-FR) et Riccardo Milani (HETS-FR) :

- Rapport "Qui a eu recours à l'aide d'urgence pendant la pandémie liée au COVID-19 ? Un éclairage issu des données récoltées par Caritas Fribourg entre le 30 mars et le 31 décembre 2020" : <https://www.hets-fr.ch/fr/recherche-appliquee-et-developpement/projets-de-recherche/aide-d-urgence-pendant-la-pandemie-liee-au-covid-19/>
- « Le Covid-19 et ses impacts sociaux dans le canton de Fribourg », à travers le mandat de la DEE (rapport interne non publié)

- Les données récoltées par Caritas Fribourg montrent que près des trois quarts des aides d'urgence ont été utilisées pour couvrir des besoins de base. La majorité des demandeurs étaient des personnes âgées de 30 à 59 ans, souvent insérées dans la vie active, mais rendues vulnérables du jour au lendemain par une perte brutale de revenu<sup>7</sup>.
- Dans le district de la Gruyère, près de 70 % des répondant·e·s perçoivent soit un salaire, soit une assurance sociale, soit une aide sociale. De plus, près des deux tiers des bénéficiaires de l'aide alimentaire interrogés vivent avec des enfants.

Ces éléments confirment ce que les recherches de la HETS-FR ont mis en évidence à l'échelle cantonale : l'emploi, notamment s'il est partiel, mal rémunéré ou sans reconnaissance des qualifications, ne constitue plus une protection fiable contre la pauvreté. Le revenu disponible des ménages les plus modestes reste insuffisant pour faire face aux dépenses contraintes du quotidien. Il existe donc une précarité « cachée » ou « laborieuse », qui ne s'exprime pas toujours dans les registres administratifs, mais qui s'expose dans les files d'attente des distributions alimentaires ou dans les demandes d'aides ponctuelles.

Enfin, certaines catégories sociales se trouvent plus particulièrement exposées au risque de pauvreté :

- Les familles monoparentales : Le taux de pauvreté pour ces dernières atteint 16 % en 2019, selon le rapport 2023 du Conseil d'État sur la pauvreté dans le canton de Fribourg, ce qui s'explique en partie par le coût élevé de la vie, la difficulté de concilier travail et parentalité, et des prestations sociales qui ne tiennent pas toujours compte de la diversité des besoins familiaux.
- Les personnes âgées de 65 ans et plus, quant à elles, ont vu leur quotidien bouleversé par les restrictions sanitaires. L'étude menée par la HETS-FR montre que plus d'un tiers d'entre elles ont ressenti un fort impact négatif sur leur moral, et qu'un quart a vu son sentiment de solitude s'aggraver. Beaucoup ont exprimé un sentiment d'injustice lié à leur âge, notamment dans la manière dont les autorités et les médias les ont désignés comme « à risque ». Loin d'être passives, nombre d'entre elles ont néanmoins su s'adapter, en développant de nouveaux moyens de communication et en poursuivant des engagements solidaires envers d'autres. Néanmoins, les données montrent que les personnes les plus isolées ou les moins favorisées économiquement ont été les plus durement touchées.
- Pour les personnes en situation de handicap, les effets du semi-confinement ont été tout aussi marquants. L'interruption des services à domicile ou en institution a accentué leur isolement, généré de la souffrance psychologique et créé des difficultés d'accès aux prestations essentielles. Les professionnel·le·s de terrain interrogé·e·s ont souligné les efforts déployés pour réinventer des formes de soutien, tant sur le plan émotionnel que matériel. Pourtant, une part importante

---

<sup>7</sup> Ibid

des besoins n'a pas pu être couverte, ce qui a mis en évidence la fragilité des dispositifs existants face à une crise prolongée.

Ces études insistent sur le rôle central des associations dans la réponse à la précarité. Pendant la crise sanitaire, ce sont elles qui ont su réagir rapidement aux situations d'urgence, souvent en dehors des cadres formels. Leur activité s'est intensifiée et n'a pas diminué depuis. Elles assurent désormais une fonction de dernier recours pour de nombreuses personnes qui ne parviennent pas à s'insérer dans les dispositifs publics. Cette situation questionne la répartition des responsabilités entre l'État et la société civile, ainsi que la durabilité d'un modèle reposant autant sur l'engagement bénévole. Cette situation interroge également la manière dont sont prises en compte la responsabilité individuelle, à travers notamment la question de la remboursabilité de l'aide sociale, ainsi que celle des familles, vers lesquelles les personnes sont souvent renvoyées en cas de difficultés ou pour accéder à des formes de solidarité.

Face à ces constats, plusieurs pistes d'action se dessinent. Les études soulignent la nécessité d'améliorer la connaissance des dynamiques de la précarité à travers une observation plus fine des trajectoires de vie, des ruptures, et des facteurs de non-recours. Le *Rapport sur la pauvreté dans le canton de Fribourg* (Conseil d'État, 2023) va dans le même sens : il souligne l'importance de « disposer de données actualisées et de développer un dispositif de veille sociale et statistique structuré » permettant de suivre l'évolution des indicateurs sociaux et d'éclairer la planification cantonale (p. 54).

Bien que le rapport n'emploie pas explicitement le terme d'*observatoire*, sa proposition rejoint les recommandations formulées dans le *rapport gruérien* et dans les études menées par la HETS-FR : celle de mettre en place un Observatoire avec pour objectif de mieux documenter les besoins sociaux, de coordonner les réponses et de nourrir les politiques publiques à partir d'une meilleure connaissance des réalités du terrain et de leurs évolutions.

## 2. Mobilisation citoyenne et associative

C'est dans ce contexte qu'un large collectif d'associations fribourgeoises, rassemblées sous le nom de Collectif Dignité, s'est constitué. Il reprendra et portera l'idée de créer un observatoire dans le canton de Fribourg.

Le Collectif Dignité est né dans le canton de Fribourg au plus fort de la crise sanitaire du COVID-19, en réaction à la montée rapide de la précarité et à l'insuffisance perçue des réponses publiques pour faire face aux besoins les plus urgents. Il s'est constitué comme un espace de coordination et de mobilisation, réunissant un large éventail d'associations engagées dans l'action sociale et la solidarité de proximité. La dynamique du collectif s'est fondée sur une volonté commune de défendre l'accès aux droits fondamentaux dans un contexte d'urgence et de visibilité accrue des inégalités.

L'une de ses premières actions publiques majeures a été la publication d'un manifeste, qui dénonçait notamment les difficultés rencontrées par de nombreuses personnes pour accéder à une aide alimentaire suffisante et digne. Ce texte formulait également une série de revendications au niveau systémique, appelant à une meilleure reconnaissance

institutionnelle des situations de pauvreté dans le canton et à un renforcement des dispositifs d'aide.

Parmi les retombées concrètes de cette mobilisation figure la création de la Banque alimentaire fribourgeoise, projet emblématique porté par les membres du collectif pour répondre aux besoins alimentaires les plus immédiats de la population<sup>8</sup>.

Au-delà de l'urgence alimentaire, le Collectif Dignité a progressivement élargi son champ d'action en formulant des propositions structurelles, dont celle d'un observatoire des réalités sociales. Il a porté cette idée comme un prolongement de son action, dans une logique de documentation rigoureuse des inégalités, d'appui à la planification publique, et de valorisation de l'expérience des personnes concernées. En ce sens, le collectif s'est positionné à l'interface entre la veille sociale, l'innovation citoyenne et la participation démocratique.

Dans son fonctionnement, le Collectif Dignité s'est caractérisé par une démarche horizontale, collaborative et inclusive, articulant l'expertise des associations de terrain, la parole des personnes en situation de précarité et les compétences issues du monde académique, notamment celles de la HETS-FR. Il a ainsi contribué à faire émerger une parole collective forte et structurée, capable de dialoguer avec les institutions tout en gardant une autonomie critique.

Toutefois, après une forte mobilisation initiale, le collectif a connu un essoufflement lié à des dissensions internes sur les modalités d'action. Des divergences sont apparues entre une approche pragmatique visant la collaboration institutionnelle et une posture plus militante revendiquant une critique structurelle. Ces tensions ont freiné la dynamique collective et affaibli sa capacité à porter une parole unifiée.

### **3. Cycles de rencontres organisées par l'HETS-FR**

La HETS-FR a piloté un processus de rencontres établi entre novembre 2022 et février 2023 devant déboucher sur la constitution d'un observatoire.

- Une première phase – à travers des rencontres préparatoires qui ont eu lieu à la HETS Fribourg – a été menée autour d'un groupe de travail pluraliste, réunissant des représentant.e.s associatifs, des chercheurs, ainsi que quelques membres de l'administration cantonale, afin de réfléchir à la mise en place d'un Observatoire des réalités sociales dans le canton de Fribourg.
- Une deuxième phase a correspondu à un Forum participatif, rassemblant un nombre élargi d'acteurs et d'actrices, afin de concevoir un Observatoire enraciné localement, capable de croiser savoirs professionnels, scientifiques et vécus.

---

<sup>8</sup> La Banque alimentaire est officiellement fondée le 2 mars 2023, date de son inscription au registre du commerce.

## Les rencontres préparatoires

**La première rencontre, le 30 novembre 2022<sup>9</sup>**, avait pour but de poser les bases du projet. Elle a permis de rappeler les constats à l'origine de l'initiative : l'absence d'une structure pérenne au service des politiques sociales, capable d'observer, d'analyser et de documenter les réalités sociales dans le canton. Cette réunion a été marquée par de nombreuses interrogations autour de l'intitulé même du projet. Le terme « réalités sociales » a été jugé à la fois trop vaste et trop flou, suscitant la crainte que certaines problématiques restent invisibilisées (pauvreté, sans-abrisme, femmes, migrations). Il a été question de définir des thématiques prioritaires par programme annuel, tout en garantissant une approche transversale. Des échanges ont aussi porté sur la forme à donner à la structure, sur son indépendance scientifique et politique, et sur les publics visés. Une convergence s'est dessinée autour de l'idée d'une gouvernance partagée et d'un lien fort entre recherche, pratiques et expériences vécues. La nécessité d'organiser une demi-journée participative élargie pour approfondir ces points a été actée.

**La deuxième rencontre, le 25 janvier 2023<sup>10</sup>**, a poursuivi les réflexions autour de la structuration du projet. L'organisation d'une demi-journée de « forum participatif » a occupé une place centrale dans les discussions. Les participant·e.s ont évoqué le besoin de clarifier les objectifs du forum à venir, en distinguant les dimensions de structure, de processus et de programme. La question du rattachement institutionnel (au sein de la HETS-FR ou sous forme associative) a été soulevée ainsi que celle de l'indépendance et des modalités de gouvernance. L'approche participative a été largement défendue, tout comme l'implication nécessaire des partenaires non académiques. Des propositions méthodologiques ont été formulées (World Café, tables bilingues, facilitation répartie) et des décisions logistiques ont été prises. La composition des groupes, les règles de fonctionnement, les supports de communication et la liste des partenaires à inviter ont été définis de manière collaborative.

**La troisième rencontre, le 15 février 2023**, a été principalement consacrée à la finalisation de la préparation du forum du 2 mars. Elle a permis d'ajuster les modalités pratiques, de répartir les rôles (facilitateur·trices, secrétaires, coordination logistique), de valider les thématiques abordées et de consolider la méthodologie participative. L'idée que cette demi-journée ne constitue pas l'aboutissement du projet, mais une étape de lancement pour nourrir une dynamique à long terme, a été réaffirmée. Plusieurs participant·e.s ont insisté sur l'importance de garantir un équilibre entre les types d'acteurs et actrices présents aux tables (éviter les déséquilibres hiérarchiques), de respecter les temps de parole et de formuler des règles claires. La communication autour de l'événement a été finalisée avec la diffusion du flyer et l'ouverture des inscriptions via un formulaire multilingue.

---

<sup>9</sup> Les organisations représentées étaient : HETS-FR, ATD-Quart Monde, Observatoire de la précarité/ Pouvoir d'agir en Gruyère, SASoc Canton de Fribourg, Banc public.

<sup>10</sup> Les organisations représentées étaient : HETS-FR, ATD-Quart Monde, Observatoire de la précarité/ Pouvoir d'agir en Gruyère, SASoc Canton de Fribourg, PanAae, Caritas.

À travers ces trois rencontres, un véritable espace de co-construction s'est progressivement installé. Ce processus a permis non seulement de faire émerger une vision partagée de l'Observatoire, mais aussi de mettre en pratique les principes qu'il devrait incarner : participation, horizontalité, transparence, attention aux voix minorées, et engagement au service du changement social.

## **Le forum participatif**

Le forum participatif consacré au projet d'Observatoire fribourgeois des réalités sociales s'est tenu en mars 2023 à la HETS Fribourg et a réuni une soixantaine de participant.e.s autour de l'idée d'un observatoire des réalités sociales. Structurés en groupes de travail, les échanges ont permis de réunir des contributions riches et convergentes, dessinant une vision claire et ambitieuse de ce que cet observatoire pourrait devenir, tant sur le plan de sa mission que de sa structure, de ses thématiques et de sa gouvernance.

Le projet d'Observatoire repose sur une volonté forte de créer un espace de connaissance au service de l'action sociale. Il s'agit de produire des données actualisées et utiles, capables d'éclairer les politiques publiques, d'anticiper les tendances sociales émergentes et d'améliorer la coordination des acteurs et actrices. Plusieurs groupes ont souligné qu'un tel observatoire n'aurait de sens que s'il a un impact concret sur les conditions de vie des populations concernées. Son rôle ne doit pas se limiter à l'observation et à la communication scientifique : il doit devenir un outil d'alerte, de veille, de coordination et d'accompagnement. Sa légitimité viendra de sa capacité à décloisonner les approches, à rendre visible ce qui ne l'est pas, et à proposer des leviers d'action.

Les principes directeurs qui doivent guider le projet font consensus. Les valeurs de dignité, d'égalité, d'humilité et de bienveillance sont considérées comme fondamentales. À cela s'ajoute la nécessité d'une indépendance scientifique, d'une collaboration intersectorielle sincère, et d'une cohérence avec les référentiels internationaux en matière de droits humains. L'Observatoire doit refléter un souci d'écoute, de participation, de transparence, et d'inclusion des personnes concernées à tous les niveaux.

Les thématiques à observer doivent émerger des réalités du terrain. Il a été question de précarisation des jeunes, de handicap, de migration, de pauvreté féminine, de non-recours ou encore des effets de la digitalisation sur l'accès aux droits. Les participant.e.s se sont accordé.es sur le fait que l'Observatoire ne doit pas figer une liste de thèmes, mais fonctionner par priorités annuelles définies collectivement, de manière souple et réactive. Ce fonctionnement permettrait de répondre aux besoins sociaux réels sans exclure certaines problématiques moins visibles.

Sur le plan de la gouvernance, les échanges ont permis de dégager une orientation commune : l'Observatoire devrait être coordonné par un comité de pilotage représentatif, composé d'acteur.rices politiques, scientifiques, professionnel.les du terrain et de personnes directement concernées. Une direction scientifique, assurée par la HETS-FR, apporterait la rigueur méthodologique attendue, mais sans centraliser à elle seule le pouvoir décisionnel. La structure idéale reste à définir, mais plusieurs participant.e.s ont

suggéré un modèle associatif ou autonome, afin de garantir l'indépendance et l'agilité du dispositif.

La participation des publics concernés est au cœur du projet. L'Observatoire doit permettre le croisement des savoirs entre expériences vécues, pratiques professionnelles et connaissances académiques. Il ne s'agit pas seulement d'intégrer les bénéficiaires comme objets d'étude, mais de les associer à l'élaboration des questions, à la production des données et à l'interprétation des résultats. Cette co-construction est vue comme une condition nécessaire à la pertinence des analyses et à leur potentiel de transformation.

Les productions attendues de l'Observatoire sont multiples. Elles incluent des études de besoins, des bulletins de veille, des analyses territorialisées, des recommandations à visée politique ainsi que des outils de sensibilisation accessibles et concrets. L'accent est mis sur la nécessité de formats adaptés aux différents publics : infographies, vidéos, présentations synthétiques ou interventions publiques. L'Observatoire devra s'efforcer de rendre les connaissances produites visibles, mobilisables et utilisables.

Les étapes de mise en œuvre suggérées commencent par la formalisation d'un cahier des charges partagé, la cartographie des partenaires essentiels et la tenue d'un forum de lancement fédérateur. Des réflexions ont émergé sur la manière de porter politiquement le projet, de convaincre les autorités cantonales, d'assurer une base financière stable et de garantir une représentativité équitable des différents milieux. Le défi consiste à construire une dynamique inclusive et pérenne, sans perdre l'ambition critique qui donne sens au projet.

En conclusion, le forum a permis de poser les bases d'un observatoire pensé comme un levier de transformation sociale. Il s'agit d'un outil de veille, mais aussi d'un espace de dialogue entre savoirs, d'un catalyseur de coordination et d'un acteur engagé pour la justice sociale. L'observatoire est ainsi imaginé comme un point d'ancrage collectif au service d'une compréhension partagée et dynamique des réalités sociales dans le canton de Fribourg.

#### **4. Positionnement de l'Etat**

La question de la création d'un Observatoire des réalités sociales a déjà fait l'objet d'échanges approfondis entre la HETS-FR, la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF) et le Conseil d'État. Lors des premières discussions en 2023, la DEEF a rappelé que plusieurs dispositifs de suivi et d'analyse existaient déjà au sein de l'administration, en particulier le programme « Fribourg pour tous » de la DSAS, qui contribue à la collecte et au traitement de données utiles à la compréhension des réalités sociales cantonales. Elle a également souligné que la HETS-FR disposait de ressources internes de recherche appliquée et développement (RA&D) susceptibles de soutenir des initiatives exploratoires dans ce domaine.

Dans ce cadre, la création immédiate d'un nouvel Observatoire n'a pas été considérée comme prioritaire. Le Conseil d'État a privilégié une approche progressive, fondée sur l'expérimentation et la complémentarité avec les instruments déjà existants, tout en

reconnaissant l'intérêt d'une réflexion plus large sur la coordination et la valorisation des connaissances sociales à l'échelle cantonale.

Deux démarches parlementaires ont par la suite contribué à maintenir la question à l'agenda politique.

- La motion 2023-GC-78, déposée en mai 2023 par les député·es Liliane Galley et Savio Michellod, proposait d'intégrer un Observatoire des réalités sociales dans la nouvelle Loi sur l'aide sociale. Le Conseil d'État, dans sa réponse de septembre 2023, a salué l'intérêt de cette proposition tout en soulignant que le champ des réalités sociales dépassait le périmètre de la loi. Il a ainsi proposé une phase exploratoire, confiée à une pré-association hébergée à la HETS-FR et soutenue ponctuellement par le Fonds de l'action sociale, afin d'évaluer la pertinence et la faisabilité d'un tel dispositif. Cette approche graduelle a été retenue et la motion retirée.
- La motion 2024-GC-287, déposée en janvier 2024 par les mêmes député·es, visait à doter le canton d'une loi-cadre de l'action sociale, destinée à renforcer la cohérence des politiques et la coordination interinstitutionnelle. Dans sa réponse de mars 2024, le Conseil d'État a reconnu la pertinence du diagnostic tout en estimant qu'une réforme d'ensemble devait s'appuyer sur les effets observables des réformes déjà engagées — en particulier la révision de la LASoc et l'introduction de la LPC Familles — ainsi que sur les résultats des démarches exploratoires liées à l'Observatoire.

Cette position témoigne d'une volonté de procéder par étapes, en consolidant les outils existants et en s'appuyant sur des données probantes avant toute décision institutionnelle. Dans cette optique, la démarche exploratoire en cours représente une étape pragmatique vers une évaluation partagée des besoins, des partenariats possibles et des conditions de faisabilité d'un dispositif d'observation pérenne des réalités sociales dans le canton de Fribourg.

## **5. Création de l'association pour la promotion de l'Observatoire**

Dans la continuité des échanges menés autour de la faisabilité d'un Observatoire des réalités sociales, une association de droit privé a été constituée en novembre 2023, à la suite du forum participatif organisé en mars de la même année. Cette association, au sein de laquelle la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) est représentée, a pour mandat de conduire une étude exploratoire visant à évaluer la pertinence, les contours possibles et les conditions de faisabilité d'un dispositif cantonal d'observation sociale.

Conçue comme une structure transitoire, cette association a pour mission de produire un rapport d'analyse et de propositions sur les besoins et attentes identifiés. À l'issue de ce travail, elle sera dissoute, afin de laisser place, le cas échéant, à un dispositif pérenne décidé par les autorités compétentes.

Hébergée à la HETS-FR, l'association bénéficie de son appui logistique et scientifique tout en conservant une autonomie de fonctionnement et une gouvernance pluraliste associant des acteurs institutionnels, associatifs et académiques<sup>11</sup>.

Cette configuration représente une réponse pragmatique et concertée aux discussions précédentes : elle permet d'expérimenter un mode de collaboration entre les partenaires concernés, tout en préservant la souplesse nécessaire à une phase d'exploration préalable à toute décision d'institutionnalisation.

## IV. Les évolutions contextuelles entre 2023 et 2025

---

Cette partie a pour objectif de situer la réflexion sur la création d'un Observatoire des réalités sociales dans un contexte en pleine mutation. Elle vise à éclairer les évolutions législatives, institutionnelles et financières survenues entre 2023 et 2025 dans le canton de Fribourg, afin d'en dégager les implications concrètes pour le champ social et associatif. L'analyse s'attache à montrer comment les réformes récentes – en particulier la révision de la Loi sur l'aide sociale (LASoc), l'adoption de la Loi sur les prestations complémentaires pour les familles (LPC Familles) et la Loi sur l'assainissement des finances de l'État (LAFE) – transforment les équilibres entre l'État, les communes et les associations.

Elle met également en évidence les tensions structurelles et financières qui en résultent, ainsi que les opportunités et limites qu'elles créent pour la mise en place d'un dispositif d'observation sociale pérenne et partagé à l'échelle cantonale.

### SYNTHESE

Entre 2023 et 2025, le paysage social fribourgeois a connu de profondes transformations législatives, institutionnelles et financières qui redéfinissent les conditions d'action des acteurs publics et associatifs. Ces évolutions offrent à la fois de nouvelles opportunités pour le développement d'un Observatoire des réalités sociales et des contraintes importantes liées au contexte budgétaire et administratif.

- **Des réformes législatives structurantes**

---

<sup>11</sup> Le fonctionnement de l'association repose sur trois organes : l'assemblée générale, le comité et l'organe de révision. L'assemblée générale, composée de l'ensemble des membres, constitue l'autorité suprême : elle adopte les statuts, approuve les comptes et nomme les membres du comité. Le comité, composé de représentant.e-s de la HETS-FR, de la DSAS et du tissu associatif fribourgeois, assure la conduite stratégique et opérationnelle du projet, veille à la bonne gestion des activités et coordonne la réflexion sur la future structure d'observation. L'organe de révision, enfin, garantit la transparence financière et la conformité du fonctionnement aux statuts.

- La révision de la Loi sur l'aide sociale (LASoc, 2024) marque une étape majeure : elle introduit une régionalisation du dispositif, réduisant le nombre de services sociaux régionaux et renforçant le pilotage cantonal.
- Cette réforme clarifie la répartition des compétences entre l'État et les communes, mais limite leur autonomie et accentue la tension entre coordination centrale et diversité locale.
- La Loi sur les prestations complémentaires pour les familles (LPC Familles, adoptée en 2024) constitue une avancée significative en matière de prévention de la pauvreté : elle garantit un minimum vital aux familles à faibles revenus et s'accompagne d'un accompagnement social de proximité.
- Si ces deux réformes améliorent la cohérence du système et créent des leviers d'observation ponctuelle, elles ne s'accompagnent pas encore d'un dispositif global de suivi ou de veille sociale à l'échelle cantonale.

- **Un secteur associatif en tension**

- Le tissu associatif social et sanitaire fait face à un resserrement budgétaire sans précédent, amplifié par l'adoption en 2025 de la Loi sur l'assainissement des finances de l'État (LAFE).
- Les mesures prévues – stabilisation des subventions, réduction des prestations d'intérêt général et hausse de la participation individuelle – fragilisent les organisations sociales et accroissent les inégalités territoriales.
- Dans ce contexte, la question du financement des associations devient cruciale : les soutiens publics se contractent, les critères de la Loterie Romande sont critiqués pour leur manque de transparence, et la concurrence entre organisations s'intensifie.
- Face à cette situation, une coalition associative, "Fribourg en jeu", a vu le jour afin de repenser les mécanismes de financement et promouvoir un modèle plus équitable, lisible et participatif.

- **Des opportunités limitées pour un Observatoire cantonal**

- Les réformes récentes ouvrent la voie à une meilleure coordination entre État, communes et associations, mais ne prévoient pas encore de cadre d'observation intégré.
- Le contexte budgétaire contraint et les réorganisations en cours réduisent les marges de manœuvre pour créer une nouvelle structure ; le financement d'un observatoire nécessiterait un soutien politique clair et des partenariats externes (HETS-FR, fondations).
- La dispersion actuelle des dispositifs de suivi et la faible interopérabilité des données plaident néanmoins pour un cadre commun d'analyse et de partage, susceptible de renforcer la planification sociale à moyen terme.

La période 2023–2025 traduit un **mouvement paradoxal** : les réformes renforcent la coordination et la cohérence institutionnelle du système social, tout en accentuant la pression financière et la centralisation administrative. Ces dynamiques offrent des leviers pour la création d'un Observatoire des réalités sociales, mais elles en **limitent**

**pour l'instant la faisabilité** sans base légale issue d'une volonté politique claire et sans ressources dédiées.

## 1. Les évolutions législatives

### La LASoc

Le canton de Fribourg a procédé en 2024 à la révision de la Loi sur l'aide sociale (LASoc), qui marque une étape importante dans l'évolution du système social cantonal. Elle introduit des changements profonds dans l'organisation territoriale de l'aide sociale, tout en redéfinissant les rapports entre les principaux acteurs et actrices institutionnelles : l'État, les communes et les associations. Elle clarifie aussi un point particulièrement sensible : la clause de remboursement de l'aide sociale.

Au cœur de cette réforme se trouve la régionalisation du dispositif. Le nombre de services sociaux régionaux (SSR) passera de vingt-et-un à huit, avec pour principe un service par district ou pour chaque ville dépassant vingt-cinq mille habitant·e·s. Cette mesure, selon le texte, vise à renforcer la cohérence territoriale, améliorer la coordination entre les acteurs et actrices et garantir une certaine équité dans l'accès aux prestations. En renforçant le pilotage cantonal tout en maintenant la mise en œuvre locale, elle reconfigure en profondeur le fonctionnement du système.

- Si les communes conservent une part importante de la responsabilité opérationnelle – notamment le financement intégral du fonctionnement des SSR et 60 % des dépenses d'aide matérielle –, leur autonomie s'en trouve partiellement redéfinie. La mise en œuvre des prestations devient plus centralisée, tandis que la capacité des communes à financer de nouvelles mesures reste très variable.
- La réforme a également un impact sur les relations entre l'État et les associations. Celles-ci sont reconnues comme partenaires dans la mise en œuvre de certaines prestations sociales, notamment via des mandats de prestations subventionnés. Toutefois, la réforme renforce les exigences en matière de contrôle, de traçabilité et de respect des normes. Si la place des associations dans le système est confortée juridiquement, les conditions de leur intervention restent précaires. Faute d'un véritable cadre de co-pilotage ou de gouvernance partagée, elles continuent d'opérer dans un environnement marqué par la fragmentation des financements, des indicateurs et des mandats. Cette situation limite leur capacité à s'inscrire durablement dans une logique de planification territoriale.

Un autre point délicat de la LASoc concerne la clause de remboursement. Cette disposition permet, dans certains cas, de réclamer à une personne bénéficiaire le remboursement de l'aide matérielle perçue, si sa situation économique s'améliore de manière significative. Son maintien dans la loi a fait l'objet de discussions nourries. Dans sa version actuelle, la clause est strictement encadrée : elle ne s'applique pas aux aides reçues avant vingt ans, elle ne peut concerner les héritiers qu'à hauteur de leur part d'héritage et elle est soumise à une prescription de dix ans. Surtout, son application est conditionnée à la capacité

effective de remboursement. Si les associations, à l'instar de Caritas, s'étaient opposées à une généralisation de ce principe, elles ont estimé que le compromis trouvé restait acceptable. Dans les faits, cette disposition devrait concerner très peu de situations concrètes.

Il n'en reste pas moins que la présence de la clause dans la loi revêt une forte dimension symbolique. Elle reflète une vision politique de l'aide sociale comme dispositif temporaire, soumis à conditions, et non comme un droit inconditionnel à la sécurité sociale. Elle alimente, en filigrane, une tension entre solidarité et contrôle, et prolonge les débats publics sur la responsabilisation des bénéficiaires.

## **La loi PC Famille**

La Loi sur les prestations complémentaires pour les familles (LPC Familles), adoptée par le peuple fribourgeois en septembre 2024 avec près de 70 % des voix, représente une avancée significative dans la politique sociale du canton. Prévues pour entrer en vigueur le 1er janvier 2026, cette loi vise à soutenir les familles à revenus modestes ayant des enfants de moins de 12 ans en leur garantissant un minimum vital et en prévenant le recours à l'aide sociale.

Concrètement, la LPC Familles offre une aide financière calculée en fonction des dépenses reconnues (telles que le loyer, les primes d'assurance maladie, les frais de garde et les frais médicaux) et du revenu déterminant de la famille. Ce revenu est défini de manière à inclure une franchise et à tenir compte de la fortune afin de refléter la situation réelle des ménages. Les prestations sont non imposables, insaisissables et ne peuvent pas être cédées, assurant ainsi qu'elles profitent directement aux familles bénéficiaires.

Un aspect notable de la LPC Familles est l'accompagnement social individualisé des bénéficiaires. Des guichets communaux sont chargés d'informer les familles, de les orienter vers les aides disponibles, de les accompagner dans leurs démarches administratives et de soutenir leur intégration sociale et professionnelle. Cette approche globale repose sur une collaboration étroite entre les communes, l'État et des associations partenaires.

Le financement de la LPC Familles est entièrement assumé par le canton. Cette mesure concrétise l'article 60 de la Constitution cantonale de 2004, qui prévoyait la mise en place de prestations complémentaires pour les familles.

Les associations actives dans le domaine social ont globalement accueilli favorablement la LPC Familles, y voyant une mesure importante de lutte contre la précarité. Elles soulignent toutefois la nécessité d'une mise en œuvre attentive pour assurer l'efficacité du dispositif et éviter les effets d'exclusion ou de stigmatisation. Une évaluation est prévue cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi, afin d'en mesurer l'impact et d'ajuster les modalités si nécessaire.

## **2. Les associations du secteur sanitaire et social en tension**

Le secteur associatif sanitaire et social du canton de Fribourg traverse aujourd'hui une période de fortes tensions, liées à un resserrement budgétaire sans précédent et à des orientations politiques aux effets structurants sur le tissu social cantonal. Entre la

maîtrise des dépenses publiques et la fragilisation des dispositifs de soutien, les associations se trouvent confrontées à des incertitudes croissantes quant à la pérennité de leurs activités et à leur capacité à répondre aux besoins de la population.

## **Austérité budgétaire**

Le 10 octobre 2025, le Grand Conseil du canton de Fribourg a adopté la Loi sur l'assainissement des finances de l'État (LAFE) par 57 voix contre 35 et 2 abstentions. Présenté par le Conseil d'État le 30 avril 2025, ce programme vise à rétablir l'équilibre des finances publiques pour la période 2026–2028, dans un contexte marqué par une croissance structurelle des dépenses et un ralentissement des recettes fiscales. Le plan, initialement estimé à 490 millions de francs, a été révisé à 405 millions de francs d'économies à la suite de la phase de consultation. L'effort repose à environ 70 % sur la maîtrise des dépenses et 30 % sur l'accroissement des recettes.

Les mesures prévues concernent l'ensemble des domaines d'intervention de l'État, y compris la santé, le social, la culture et le soutien aux associations. Le secteur social et sanitaire est toutefois particulièrement concerné. Le programme prévoit la stabilisation des prestations d'intérêt général (PIG) allouées à l'Hôpital fribourgeois (HFR) et la limitation de celles destinées au Réseau fribourgeois de santé mentale (RFSM). Ces décisions interviennent dans un contexte de forte sollicitation des services, notamment en matière de santé psychique et de prise en charge à domicile.

Parallèlement, la réduction ou la stabilisation des subventions aux infrastructures sociales, aux dispositifs de mobilité ou à certaines prestations d'aide sociale pourrait avoir des incidences sur l'accessibilité des services pour les publics les plus vulnérables. Sur le plan individuel, plusieurs ajustements fiscaux et sociaux sont également prévus : la suppression du régime transitoire des prestations complémentaires AVS/AI, le renforcement des critères de participation financière en EMS, ainsi que le plafonnement de la déduction des frais de déplacement professionnel à 8 000 francs. Ces mesures sont destinées à accroître les recettes cantonales, mais elles pourraient aussi se traduire par un accroissement de la pression économique sur certaines catégories de population, en particulier les personnes âgées, les personnes en situation de handicap et les ménages à revenus modestes.

L'adoption de la LAFE a suscité une forte mobilisation au sein de la société civile et du tissu associatif, conduisant au lancement d'un référendum cantonal. Dans l'attente du résultat de la votation populaire prévue en 2026, la mise en œuvre du programme est suspendue. Le canton débutera ainsi l'exercice 2026 sans budget adopté, ce qui crée une situation d'incertitude pour les institutions sociales, culturelles et associatives tributaires des subventions publiques.

## **Le financement des associations en question**

Dans un contexte budgétaire marqué par le resserrement des soutiens publics, la question du financement des associations prend une importance stratégique. En Suisse romande, la Loterie Romande constitue une ressource essentielle : en 2023, près de 20 millions de

francs ont été distribués dans le canton de Fribourg par deux commissions distinctes, l'une pour le sport, l'autre pour la culture et le social. Toutefois, cette répartition suscite des critiques récurrentes, les acteurs du champ social dénonçant un déséquilibre au profit du sport, ainsi qu'un manque de transparence et de lisibilité dans les critères d'attribution.

Cette situation, conjuguée à la contraction des financements publics, crée une fragilité structurelle du tissu associatif et alimente une concurrence entre organisations au détriment de la coopération. C'est dans ce contexte qu'est née la coalition « Fribourg en jeu », regroupant associations et collectifs citoyens autour d'un objectif commun : analyser et repenser les mécanismes de financement associatif dans le canton. Cette démarche vise à proposer une refonte du modèle de financement public et parapublic des associations, en s'appuyant sur une analyse documentée des flux financiers issus de la Loterie Romande et des subventions cantonales. L'objectif est de favoriser une répartition plus équilibrée des ressources entre les secteurs du sport, de la culture et du social, de clarifier les critères d'attribution, et de simplifier les procédures d'accès pour les petites et moyennes structures. La coalition entend également renforcer la transparence et la participation des acteurs associatifs dans les instances de décision, afin de construire un système de soutien plus cohérent, prévisible et aligné sur les besoins réels du tissu associatif fribourgeois.

### **3. Opportunités et contraintes pour la création d'un Observatoire des réalités sociales**

Les réformes récentes du champ social fribourgeois, notamment la révision de la Loi sur l'aide sociale (LASoc) et l'adoption de la Loi sur les prestations complémentaires pour les familles (LPC Familles), modifient sensiblement les équilibres entre l'État, les communes et les associations. Ces transformations peuvent contribuer à améliorer la connaissance des réalités sociales, mais elles entraînent aussi des contraintes importantes qui limitent, dans l'immédiat, la faisabilité d'un observatoire cantonal.

#### **Des leviers institutionnels potentiels mais fragiles**

La LASoc révisée vise à rationaliser l'organisation territoriale de l'aide sociale et à clarifier la répartition des compétences entre le canton, les communes et les services sociaux régionaux. Si cette réorganisation a pour effet de renforcer le rôle de coordination du canton, elle ne s'accompagne pas pour autant d'un dispositif explicite de pilotage stratégique ou d'observation systématique des réalités sociales. Dans l'état actuel, la loi se concentre principalement sur la mise en cohérence des pratiques et sur la recherche d'une meilleure équité territoriale, sans créer de mécanisme structuré de suivi social ou statistique.

La LPC Familles, adoptée en 2024, introduit un mécanisme d'évaluation quinquennale des effets de la loi. Cette disposition constitue un appui concret pour le développement d'une capacité d'observation des conditions de vie des familles à revenus modestes. Toutefois, ce suivi demeure limité à un champ précis et ne permet pas une lecture globale des

situations de précarité ou des inégalités sociales dans le canton. Le dispositif ne prévoit pas non plus de cadre de diffusion ou de partage des données entre institutions publiques et partenaires associatifs.

Par ailleurs, les deux réformes favorisent une coopération accrue entre l'État, les communes et les associations partenaires. Cette orientation pourrait, à terme, faciliter la mise en place d'un cadre de travail commun autour de l'analyse sociale, à condition que cette coopération soit formalisée et dotée de ressources dédiées.

### **Des contraintes institutionnelles et financières fortes**

La mise en œuvre simultanée de plusieurs réformes (LASoc, LAFE, LPC Familles) place le système social fribourgeois dans une phase de transition institutionnelle marquée par la redéfinition des responsabilités et une forte pression administrative sur les acteurs publics et parapublics. Dans un tel contexte, la création d'un observatoire ne présente aucune garantie d'intégration ni d'être doté de moyens suffisants.

Sur le plan financier, la Loi sur l'assainissement des finances de l'État (LAFE) et l'incertitude entourant le budget 2026 limitent considérablement les marges de manœuvre pour initier de nouvelles structures. Le financement d'un observatoire ne figure pas parmi les priorités actuelles du Conseil d'État et supposerait soit une réaffectation interne de ressources, soit la conclusion de partenariats externes (par exemple avec la HETS-FR ou des fondations). Dans le contexte actuel de rigueur, une telle démarche nécessiterait un engagement politique clair et une justification forte de son utilité publique.

La dispersion actuelle des dispositifs de suivi et d'évaluation existants – entre services cantonaux, institutions parapublics et acteurs associatifs – rend pertinent l'élaboration d'un cadre d'observation partagé, tant les données produites dans ces différents espaces sont sectorielles, hétérogènes et faiblement interopérables. Toutefois, la mise en cohérence de ces sources à travers un Observatoire représente un défi important dans le contexte institutionnel et politique actuel.

## V. Analyses des pratiques et expériences des Observatoires suisses et étrangers

Cette section propose une typologie des observatoires repérés en Suisse et, à titre comparatif, à l'étranger. L'objectif est de dégager des modèles types d'observatoire afin de tirer des enseignements utiles à la conception d'un Observatoire des réalités sociales dans le canton de Fribourg. L'approche retenue croise statut institutionnel, rapport au politique, finalités (production de données, recherche, appui au pilotage, participation) et financement.

### SYNTHESE

L'examen des observatoires suisses et étrangers met en évidence **quatre grandes familles de dispositifs**, différenciées par leur statut institutionnel, leur rapport au politique, leurs finalités (production de données, recherche, appui au pilotage, participation) et leurs modes de financement.

- Les **observatoires à ancrage administratif** sont intégrés à l'État et centrés sur la production d'indicateurs pour éclairer l'action publique. À Fribourg, l'Observatoire de la mobilité fonctionne comme un outil interne de suivi statistique, tandis que l'Observatoire du logement, confié à la HEG-FR, associe neutralité académique et transparence publique. Tous deux remplissent une fonction **descriptive et non évaluative**, fondée sur la fiabilité et la visibilité des données.
- Les **observatoires universitaires de recherche et d'innovation sociale**, portés par des hautes écoles, conjuguent rigueur scientifique, utilité publique et appui aux pratiques. L'Observatoire des précarités (HETSL, Vaud) et l'OPEJF (Genève) en sont des exemples : ils produisent des connaissances empiriques, favorisent la circulation des savoirs et accompagnent les pratiques professionnelles. Leur rapport au politique repose sur une **indépendance coopérative** (« avec l'État, mais pas pour l'État ») qui garantit à la fois utilité publique et autonomie scientifique.
- Les **observatoires partenariaux supra-cantonaux** (romand de la culture, latin de l'enfance et de la jeunesse) remplissent une fonction d'**harmonisation des données et de coordination interterritoriale**. Leur influence est indirecte mais stratégique : ils offrent un cadre commun de connaissance et de dialogue entre administrations, institutions et milieux professionnels, sans pour autant chercher à orienter les décisions politiques.
- Enfin, les **observatoires indépendants à visée citoyenne ou critique**, comme l'Observatoire des inégalités ou les Instituts écocitoyens en France, incarnent une **contre-expertise démocratique** : produire du savoir accessible, rigoureux

et indépendant des pouvoirs institués, afin d'éclairer les débats publics et d'alimenter la réflexion collective. Leur gouvernance pluraliste (scientifiques, institutions, citoyens) et leur financement diversifié garantissent autonomie et crédibilité.

De cette comparaison se dégagent plusieurs **enseignements pour Fribourg** :

- Un **positionnement hybride** paraît le plus pertinent : ancrage académique fort (HETS-FR) et structure associative indépendante, ouverte aux institutions publiques, associations et personnes concernées.
- Une **gouvernance collégiale à trois collèges** (scientifique, institutionnel, associatif-citoyen) assurerait l'équilibre des légitimités et la co-construction des priorités.
- Un **financement diversifié** — mandats publics ciblés, fondations, projets compétitifs (FNS, HES-SO, UE) — garantirait la stabilité et la souplesse.
- Les **missions clés** combindraient production de savoirs, espaces de dialogue et appui à l'innovation sociale, dans une logique de transfert et de participation.
- Enfin, une **posture d'indépendance coopérative** permettrait à l'Observatoire fribourgeois de devenir un **tiers de confiance** : un lieu de connaissance partagée et de médiation entre recherche, institutions et société civile.

## 1. Les observatoires à ancrage administratif

Deux observatoires étudiés s'inscrivent dans ce modèle : l'observatoire du logement et celui de la mobilité du canton de Fribourg. Ils illustrent deux déclinaisons d'un même modèle, celui d'une observation publique fondée sur la donnée, conçue pour éclairer les politiques sectorielles sans chercher à les influencer.

Tous deux sont nés d'une volonté politique d'objectiver la décision publique à partir d'indicateurs fiables. Toutefois, ils diffèrent sensiblement par leur positionnement institutionnel et leur degré d'ouverture.

### 1.1 Cadre institutionnel : deux ancrages distincts

L'Observatoire de la mobilité, rattaché au Service de la mobilité (SMo) du Département de l'aménagement, de l'environnement et des constructions, constitue un outil interne de suivi administratif. Il est entièrement intégré à la structure de l'État, qui en assure la coordination, la maintenance et l'exploitation. L'Observatoire n'a en soi pas d'existence propre mais correspond davantage à un label autour de l'analyse statistique du SMO. Sa mission principale est de centraliser les données relatives aux flux de déplacement, aux transports publics, à la mobilité douce ou au stationnement.

À l'inverse, l'Observatoire du logement, créé à la demande du Service du logement (SLog), est hébergé et géré par la Haute école de gestion Fribourg (HEG-FR). Ce choix de délégation confère à l'outil une indépendance accrue et une crédibilité académique reconnue. En confiant la gestion à un établissement scientifique, l'État manifeste une

volonté de garantir la neutralité et la transparence des données sur un marché sensible. L'observatoire agit dès lors comme une interface entre administration, milieux immobiliers et grand public, en diffusant des données accessibles et actualisées.

## **1.2 Conception : deux logiques de commande publique**

Dans les deux cas, la création répond à une demande explicite de l'administration cantonale, inscrite dans une dynamique de modernisation de l'action publique.

- L'observatoire de la mobilité découle de la Stratégie cantonale de la mobilité, qui visait à doter le canton d'un instrument statistique de suivi des déplacements et des politiques de transport. Il s'agit avant tout d'un outil de gestion interne, au service des planificateurs et décideurs.
- L'observatoire du logement, lancé en 2019, répondait à un besoin urgent de transparence sur la pénurie de logements et l'évolution des loyers. Sa conception repose sur un mandat académique : la HEG-FR a été chargée d'élaborer une plateforme publique d'information, ouverte aux communes, régies et citoyens. La logique ici n'est pas celle du pilotage, mais de la mise à disposition de données objectives permettant à chacun de se repérer dans un marché opaque.

Ainsi, alors que la mobilité relève d'une logique intra-administrative, centrée sur l'efficacité et la cohérence des politiques, le logement illustre une logique publique et partenariale, orientée vers la transparence et la diffusion de l'information.

## **1.3 Mandat et rôle : des observatoires descriptifs, non évaluatifs**

Les deux observatoires se limitent à une fonction statistique et descriptive. Ils ne produisent ni évaluations, ni analyses prospectives, ni recommandations. Leur mandat consiste à collecter, fiabiliser et rendre accessibles les données nécessaires à la planification publique.

- L'Observatoire de la mobilité regroupe et met à jour des données sur les flux de trafic, les infrastructures, les transports publics et les comportements de déplacement. Il sert principalement à alimenter les rapports et tableaux de bord utilisés par les services cantonaux.
- L'Observatoire du logement centralise des données issues des régies, promoteurs et communes (vacances, loyers, construction, transactions) et propose un portail interactif public. Il fournit un cadre d'information neutre, sans vocation à interpréter ou commenter les politiques menées.

Dans les deux cas, la valeur ajoutée réside dans la fiabilité et la visibilité des données produites. Les observatoires sont conçus comme des référentiels partagés, non comme des instruments de débat ou d'influence.

## **1.3 Rapport au politique : neutralité et transparence**

Ces observatoires entretiennent un rapport fonctionnel au politique : ils soutiennent la décision publique sans en orienter le contenu. Leur production de données vient étayer

les choix administratifs et renforcer la légitimité des politiques en cours, mais jamais en proposer une lecture critique.

- Dans le cas de la mobilité, le dispositif reste strictement interne à l'administration et sert d'outil de légitimation des politiques publiques déjà engagées.
- Pour le logement, la délégation à la HEG-FR renforce la neutralité et la crédibilité scientifique : l'observatoire agit comme tiers de confiance, garantissant une transparence qui bénéficie autant à l'État qu'aux acteurs économiques et au public.

Ainsi, dans les deux cas, la neutralité prévaut. Ces observatoires éclairent la décision publique, sans intervenir dans son orientation.

## **1.4 Gouvernance et financement : une structure hiérarchique ou déléguée**

La gouvernance de l'Observatoire de la mobilité est entièrement hiérarchique et centralisée : le Service de la mobilité pilote seul la stratégie et la mise à jour des indicateurs. Les autres acteurs (communes, TPF, offices fédéraux) sont consultés ponctuellement, sans pouvoir décisionnel.

À l'inverse, celle de l'Observatoire du logement repose sur une gouvernance mixte : le SLog définit le cadre et finance l'activité, tandis que la HEG-FR assure la gestion scientifique et la mise à disposition des données relatives au marché immobilier. Cette organisation crée un équilibre entre supervision publique et autonomie académique, tout en maintenant une coopération avec les régies, promoteurs et collectivités locales.

Dans les deux cas, le financement est entièrement public, intégré aux budgets des services cantonaux. Les montants, stables mais modestes, couvrent essentiellement la maintenance et la diffusion des données, sans marge pour le développement de nouvelles missions.

## **2. Observatoires universitaires de recherche et d'innovation sociale à l'échelle cantonale**

Les observatoires à ancrage universitaire de recherche appliquée et d'innovation sociale occupent une place singulière dans le paysage cantonal de Suisse romande. Portés par des hautes écoles spécialisées, ils combinent la rigueur scientifique du milieu académique avec une mission d'utilité publique clairement assumée. Ces structures se situent à l'interface entre la recherche, la pratique professionnelle et les politiques sociales, cherchant à produire des connaissances partageables et à renforcer la capacité collective d'analyse et d'action face aux transformations sociales.

### **2.1 Origines et cadre institutionnel**

Ces observatoires émergent de dynamiques partenariales où convergent plusieurs motivations : la volonté des hautes écoles de remplir leur mission de recherche appliquée, les attentes des milieux professionnels d'obtenir des analyses contextualisées et, plus

indirectement, la demande de l'administration cantonale d'appuis méthodologiques et d'observations transversales sur les politiques publiques et leurs effets.

- L'Observatoire des précarités (HETSL, canton de Vaud) a été fondé en 2021 dans un contexte post-pandémique marqué par la mise en lumière de nouvelles formes de vulnérabilité. Il s'est construit en concertation avec des partenaires institutionnels, associatifs et académiques afin d'ancrer son action dans une logique de co-production des savoirs. Cette genèse illustre la volonté de la HETSL de répondre à un besoin social et politique émergent tout en valorisant sa mission de recherche appliquée et de service à la collectivité.
- De son côté, l'Observatoire des politiques de l'enfance, de la jeunesse et de la famille (OPEJF), créé à Genève en 2022, trouve son origine dans une démarche ascendante initiée par des acteurs du champ éducatif — la FOGÉ, Astural et Agapé — qui souhaitent mutualiser leurs observations de terrain. La HETS-Genève et la HEdS-Genève ont ensuite institutionnalisé cette dynamique en créant une structure de recherche interdisciplinaire, soutenue par la HES-SO Genève et par les institutions partenaires. L'OPEJF s'inscrit ainsi dans une continuité de collaborations interinstitutionnelles préexistantes et s'est donné pour mission de structurer un espace d'analyse et de dialogue pérenne à l'échelle cantonale.

Dans les deux cas, ces observatoires naissent d'un besoin concret de connaissance et de coordination, et non d'un mandat politique. Ils incarnent une logique ascendante de production de savoirs, ancrée dans les besoins des acteurs du terrain.

## **2.2 Missions, activités et réalisations**

Les observatoires universitaires cantonaux partagent une triple mission : produire des connaissances empiriques sur les transformations sociales, favoriser la diffusion et la circulation de ces savoirs auprès des acteurs publics et sociaux et accompagner les pratiques professionnelles dans leurs démarches d'analyse et d'évaluation.

### **a) Production de connaissances**

La première mission est la production de connaissances à partir de projets de recherche appliquée et de mandats institutionnels.

- L'Observatoire des précarités s'appuie sur une articulation constante entre recherche scientifique et commandes publiques. Il conduit aujourd'hui des recherches libres et des études mandatées par le canton de Vaud sur des thèmes tels que le non-recours à l'aide sociale ou les parcours de pauvreté. Ces travaux se caractérisent par une méthodologie mixte et par un souci de transférabilité vers les pratiques et les politiques sociales.
- L'OPEJF à Genève développe une approche similaire, en conduisant des mandats confiés par les institutions du champ éducatif et social — notamment la FOGÉ, Agapé, Astural, l'Office de l'enfance et de la jeunesse (OEJ), le Bureau de l'intégration des étrangers (BIC) ou encore l'Office du service civil (OSECH). Ces projets, souvent interprofessionnels, portent sur des thématiques comme la santé mentale des jeunes, les transitions éducatives, la parentalité ou la coordination des

dispositifs cantonaux. Dans les deux cas, la recherche répond à des problématiques concrètes tout en maintenant une exigence de rigueur académique.

### **b) Diffusion et partage des savoirs**

La deuxième dimension essentielle concerne la médiation et la diffusion des savoirs. Ces observatoires considèrent que la recherche ne prend tout son sens que si elle alimente le débat public et renforce la capacité collective de réflexion. Ils organisent donc des forums, séminaires, ateliers, world cafés et publications permettant de croiser les points de vue de chercheurs, de praticiens, de décideurs et, parfois, de citoyens concernés.

- À Lausanne, l'Observatoire des précarités anime régulièrement des rencontres publiques autour des questions de pauvreté, d'inégalités ou de cohésion sociale. Ces événements servent de relais entre le monde académique et la société civile, en rendant visibles les constats du terrain et en facilitant le dialogue entre institutions.
- À Genève, l'OPEJF consacre une part importante de son activité à la valorisation collective des savoirs issus de la pratique. En 2023, il a notamment organisé un Forum sur la souffrance psychique des jeunes réunissant institutions éducatives, santé publique et secteur associatif, ainsi qu'une soirée participative avec ATD Quart Monde, associant expression artistique et débat public. Ces formats ouverts illustrent une conception démocratique de la connaissance : produire ensemble, débattre ensemble et comprendre ensemble.

### **c) Appui aux acteurs et valorisation des pratiques**

Enfin, ces observatoires interviennent comme ressources méthodologiques et analytiques pour les partenaires institutionnels.

- À Lausanne, l'équipe de l'Observatoire des précarités accompagne les institutions dans leurs démarches d'évaluation ou de développement organisationnel à travers des mandats ciblés.
- À Genève, l'OPEJF offre des espaces d'échange réservés aux professionnels, où les expériences de terrain sont reconnues comme des sources légitimes de savoir.

Cette valorisation des savoirs d'expérience participe pleinement de la mission d'innovation sociale de ces structures : il s'agit moins de prescrire que de permettre la reconnaissance des pratiques et la circulation des apprentissages.

## **2.3 Rapport aux politiques publiques**

Ces observatoires adoptent une posture d'indépendance coopérative vis-à-vis des autorités cantonales. Ils ne sont ni des organes d'évaluation ni des instruments de plaidoyer, mais des espaces médiateurs entre le savoir scientifique, la pratique professionnelle et la décision publique. Leur contribution aux politiques publiques se fait par la qualité des analyses et la légitimité des constats, plus que par une volonté d'influence directe.

- L'Observatoire des précarités assume clairement ce positionnement. Il travaille "avec l'État, mais pas pour l'État", selon les mots de ses responsables. Cette formule

traduit l'équilibre recherché entre utilité publique et autonomie scientifique. L'observatoire se définit comme un producteur de savoirs partagés permettant de rendre visibles des réalités sociales souvent invisibles — pauvreté, précarité énergétique, non-recours — et de renforcer la cohérence des politiques cantonales.

- À Genève, l'OPEJF s'inscrit dans la même logique. Il ne produit pas de recommandations politiques, mais contribue à éclairer la décision et à structurer un langage commun entre recherche, terrain et institutions publiques. Cette position prudente et réflexive est vue comme un moyen de renforcer sa crédibilité et sa capacité à agir comme catalyseur d'une réflexion collective sur les enjeux sociaux.

## **2.4 Gouvernance et financement**

Les deux observatoires reposent sur des gouvernances collaboratives intégrant chercheurs, praticiens et représentants des institutions publiques.

- À Lausanne, la gouvernance s'articule autour d'une direction scientifique interne à la HETSL et d'un conseil consultatif regroupant les principaux partenaires institutionnels et associatifs.
- À Genève, l'OPEJF est coordonné par une équipe scientifique dédiée, soutenue par un réseau de partenaires qui participent à la définition des axes de travail.

Sur le plan financier, ces observatoires fonctionnent selon un modèle mixte, combinant un financement structurel intégré au budget global de la haute école et des ressources issues de mandats ou de projets compétitifs.

- L'Observatoire des précarités bénéficie d'un financement inclus dans le budget global de la HETSL, négocié chaque année avec le canton de Vaud. Ce modèle permet à l'école d'intégrer l'observatoire à son périmètre stratégique sans contrat de prestations, tout en assurant une légitimité publique indirecte. Cependant, cette configuration implique une dépendance à la reconduction annuelle du budget cantonal.
- À Genève, l'OPEJF repose sur un financement partenarial réunissant la HETS, la HEdS et plusieurs institutions du champ éducatif et social. Ces contributions, complétées par des mandats ponctuels et des soutiens de la HES-SO Genève, garantissent une certaine souplesse, mais rendent la structure vulnérable à la fin des projets ou à l'évolution des priorités institutionnelles.

## **3. Observatoires partenariaux supra-cantonaux à vocation politico-institutionnelle**

Les observatoires à vocation politico-institutionnelle représentent ici des observatoires de Suisse romande qui se distinguent par leur fonction stratégique d'appui au pilotage public au niveau supra-cantonal. Ils naissent d'une volonté conjointe des pouvoirs publics et des milieux professionnels de disposer d'un outil neutre, partagé et crédible pour

harmoniser les données, éclairer la décision et améliorer la coordination interinstitutionnelle au niveau de la Suisse romande ou latine.

### **3.1 Origines et cadre institutionnel**

Ces observatoires sont le produit d'une co-construction entre les administrations cantonales et les acteurs du secteur concerné, souvent en réponse à des besoins identifiés de longue date.

- L'Observatoire romand de la culture est né d'une demande politique explicite des directions cantonales et communales de la culture et des faîtières professionnelles. Face à la fragmentation des données et à la difficulté de mesurer l'impact des politiques culturelles, la Conférence des délégués aux affaires culturelles (CDAC) a exprimé la volonté de créer un outil d'observation commun.

Cette initiative a trouvé une concrétisation à la faveur de la crise du COVID-19, qui a mis en lumière la vulnérabilité économique du secteur culturel et le manque d'indicateurs fiables pour le soutenir. La conception de l'Observatoire s'est appuyée sur une étude de faisabilité universitaire, validée par l'ensemble des partenaires, avant d'être institutionnalisée au sein de l'Université de Lausanne (UNIL).

- L'Observatoire latin de l'enfance et de la jeunesse s'inscrit dans une dynamique comparable, mais à une échelle plus large. Il est né d'une concertation entre les directions cantonales de la protection de l'enfance et de la jeunesse des cantons romands et du Tessin, qui constataient le manque d'outils comparables et harmonisés pour le pilotage de leurs politiques.

Ce projet a pu se concrétiser grâce à l'engagement d'un mécène privé – la Fondation Isabelle Hafen – qui a décidé de financer durablement la création d'un observatoire intercantonal. La structure repose sur une fondation de droit privé, indépendante des administrations mais en lien fonctionnel étroit avec elles, garantissant à la fois autonomie d'action et service public.

Dans les deux cas, les observatoires traduisent la maturation d'un besoin collectif de connaissance, articulé à une volonté politique d'améliorer la cohérence des politiques publiques à l'échelle romande ou latine.

### **3.2 Missions et réalisations**

#### **a) Harmonisation et production de données**

L'harmonisation statistique constitue un chantier central et commun à ces deux observatoires. L'objectif est double : produire des données fiables, mais aussi instaurer une culture commune de l'évaluation entre les différents niveaux de gouvernement.

- L'Observatoire romand de la culture a élaboré un référentiel commun permettant de rendre comparables les données entre cantons et communes. Cette démarche vise à rationaliser la production statistique publique, à améliorer la lisibilité des politiques culturelles et à poser les bases d'une planification concertée à l'échelle romande.

- De son côté, l'Observatoire latin de l'enfance et de la jeunesse concentre une part importante de son activité sur l'harmonisation des données administratives cantonales dans le domaine de la protection de l'enfance. Il agit comme centre de compétences méthodologiques, accompagnant les services cantonaux pour améliorer leurs systèmes d'information. Les premiers résultats concernent les indicateurs relatifs à la protection de l'enfance, et des chantiers sont en cours sur les mineurs non accompagnés. Cette démarche, bien qu'essentielle, progresse lentement, car elle dépend de l'évolution interne des systèmes cantonaux et des ressources disponibles.

### **b) Études thématiques et analyses qualitatives**

Les deux observatoires développent des études de fond sur des questions d'intérêt commun.

- L'Observatoire romand de la culture produit deux études par an, menées conjointement avec ses partenaires. Les thèmes abordés — parcours d'artistes, pratiques culturelles, usages numériques des jeunes — nourrissent la réflexion sur la structuration du secteur et les conditions de travail des professionnels. Ces travaux combinent analyse statistique et entretiens de terrain et visent à rendre visibles des dimensions souvent invisibilisées de la vie culturelle (précarité, charge administrative, réseaux professionnels).
- L'Observatoire latin de l'enfance et de la jeunesse mène, pour sa part, des recherches exploratoires qualitatives sur des thématiques sensibles : séparations parentales conflictuelles, passage à la majorité des jeunes placés, ou encore dispositifs de protection.

Ces études, menées en lien avec les services cantonaux, visent à objectiver les pratiques et identifier des leviers d'amélioration sans formuler de recommandations politiques directes.

### **c) Animation de réseaux et mutualisation**

Ces deux observatoires se distinguent aussi par leur fonction d'animation et de coordination interinstitutionnelle.

- L'Observatoire romand de la culture organise régulièrement des rencontres entre collectivités publiques et milieux professionnels, contribuant à créer une culture commune de la concertation et à diffuser des outils méthodologiques accessibles.
- L'Observatoire latin, quant à lui, anime des plateformes thématiques cantonales, véritables espaces de dialogue entre professionnels, permettant d'échanger sur les pratiques et de définir collectivement les priorités.

Ces dispositifs participent à une meilleure cohésion entre acteurs, mais leur régularité reste conditionnée aux ressources humaines disponibles.

## **3.3 Rapport au politique**

Les observatoires partenariaux à vocation politico-institutionnelle se situent dans une relation de coopération structurée mais non militante avec les autorités publiques. Ils ne

produisent pas de plaidoyer, mais agissent comme outils d'aide à la décision et de renforcement de la gouvernance publique.

- L'Observatoire romand de la culture illustre une forme d'instrument d'action publique collective : il répond à une commande explicite des administrations cantonales et communales, tout en s'appuyant sur l'expertise académique pour garantir la neutralité scientifique. Son objectif n'est pas d'évaluer les politiques, mais de fournir des bases factuelles solides pour éclairer les choix et favoriser une coordination interterritoriale.

Il s'agit donc d'un observatoire de connaissance et de pilotage, dont la légitimité repose sur la rigueur des analyses et sur l'équilibre entre les acteurs politiques et professionnels.

- L'Observatoire latin de l'enfance et de la jeunesse adopte un positionnement similaire : il agit comme outil de service pour les administrations cantonales, contribuant à la redevabilité internationale de la Suisse en matière de droits de l'enfant. Son influence se déploie de manière indirecte, à travers la structuration des données et la veille méthodologique. Sa contribution au politique relève d'une logique d'appui technique, et non de plaidoyer.

Cette influence discrète s'inscrit dans une vision pragmatique de l'action publique, centrée sur la consolidation du pilotage et l'amélioration des outils de gestion.

### **3.4 Gouvernance et financement**

Les deux observatoires reposent sur des gouvernances tripartites ou hybrides, associant les administrations publiques, les institutions académiques et les milieux professionnels.

- L'Observatoire romand de la culture est administrativement rattaché à l'Université de Lausanne, mais fonctionne selon une gouvernance partenariale. Un comité stratégique, composé des principaux bailleurs (cantons, villes, HES-SO, UNIL), définit les orientations, tandis qu'un groupe d'accompagnement réunit les faïtières et services culturels.

Le financement repose sur un modèle équilibré : un tiers assuré par les cantons et les villes, un tiers par la HES-SO, un tiers par l'Université de Lausanne, qui apporte également des contributions en nature (locaux, salaires partiels, infrastructures). Cette formule traduit un véritable partage de responsabilité institutionnelle et garantit à la fois la légitimité scientifique et la reconnaissance politique du dispositif.

- L'Observatoire latin repose sur une fondation privée indépendante, financée intégralement par la Fondation Isabelle Hafen. Ce modèle offre une autonomie financière et administrative exceptionnelle, permettant des emplois stables et une grande réactivité opérationnelle.

## **4. Observatoires indépendants à visée citoyenne ou critique**

Ces observatoires représentent une forme spécifique d'engagement civique et scientifique : ils émergent en dehors de l'appareil étatique et universitaire, mais avec une

forte exigence de rigueur méthodologique, d'indépendance et de transparence. Les observatoires de ce type que nous avons pu observer sont français.

Leur objectif est double : produire une connaissance critique sur les inégalités, les dérives institutionnelles ou les atteintes environnementales et favoriser la participation citoyenne dans la construction du savoir. Ils s'inscrivent ainsi dans une logique de contre-expertise démocratique, combinant observation, diffusion et interpellation publique.

#### **4.1 Origines et positionnement institutionnel**

Ces observatoires naissent souvent d'un constat de vide institutionnel : absence de données consolidées, manque de transparence ou faible prise en compte de la parole citoyenne.

- L'Observatoire des inégalités a été créé en 2003 par un collectif français de journalistes, chercheurs et économistes pour combler le déficit d'information indépendante sur la répartition des richesses, les discriminations et les fractures sociales. Son ambition : fournir une lecture factuelle, accessible et pluraliste des inégalités sans dépendre des administrations ni des partis politiques.
- L'Observatoire de l'enseignement supérieur privé, fondé en 2022 par un sociologue français de l'éducation, est né d'une même dynamique. Face à la croissance spectaculaire du secteur privé et à l'absence de données publiques consolidées, il s'est donné pour mission de documenter le champ éducatif en s'appuyant sur les bases open data et les analyses statistiques.
- Les Instituts écocitoyens (notamment ceux du Pays du Mont-Blanc et de l'Aude) sont quant à eux issus de démarches territoriales de vigilance environnementale. Constitués en associations, ils se sont imposés comme des lieux de médiation scientifique et démocratique, permettant à des habitants, des élus, des chercheurs et des associations d'explorer ensemble les effets de la pollution sur la santé et l'environnement.

Malgré leurs champs d'action différents, ces structures partagent une même philosophie : produire du savoir au service de la société, indépendamment des intérêts économiques ou politiques.

#### **4.2 Missions et activités**

Les trois types d'observatoires s'inscrivent dans une même grammaire d'action : observation, pédagogie et débat public.

##### **a) Observation et production de données**

- L'Observatoire des inégalités collecte, traite et diffuse des données publiques (INSEE, DARES, Education nationale) afin de dresser un état objectif des inégalités sociales et économiques.
- L'Observatoire de l'enseignement supérieur privé fait de même dans le champ éducatif : il recense les établissements privés, leurs statuts, frais d'inscription et

reconnaissance par l'État, et élabore des panoramas et analyses thématiques pour informer les familles et décideurs.

- Les Instituts écocitoyens appliquent ces principes au domaine environnemental : en plus des données publiques qu'ils exploitent, ils mènent leurs propres mesures scientifiques (air, sols, eau, biomarqueurs), des cartographies participatives et des enquêtes sur l'exposition aux polluants.

### **b) Sensibilisation et vulgarisation**

Ces observatoires se distinguent par leur vocation éducative et citoyenne.

- L'Observatoire des inégalités propose des outils pédagogiques, un baromètre interactif et des formations à destination du grand public.
- L'Observatoire de l'enseignement supérieur privé vulgarise ses analyses via des visualisations et synthèses destinées aux familles, journalistes et étudiants.
- Les Instituts écocitoyens organisent quant à eux des réunions publiques, ateliers participatifs et restitutions citoyennes pour rendre accessibles les résultats scientifiques et nourrir le dialogue territorial

### **c) Débat public et fonction critique**

Tous partagent une posture d'indépendance critique : ils ne formulent pas de revendications militantes, mais leurs analyses éclairent le débat public et stimulent la redevabilité institutionnelle.

Les travaux de l'Observatoire des inégalités sont régulièrement cités dans les rapports du Défenseur des droits ou du CESE, tandis que ceux de l'Observatoire de l'enseignement supérieur privé ont déjà alimenté des délibérations parlementaires sur la régulation du secteur éducatif.

Les Instituts écocitoyens, enfin, exercent une influence locale directe : leurs mesures et diagnostics servent de base à des décisions de santé publique et d'aménagement du territoire

## **4.3 Gouvernance et financement**

Ces observatoires partagent un modèle d'autonomie pluraliste, fondé sur la transparence, la participation et la rigueur scientifique.

### **a) Gouvernance**

- L'Observatoire des inégalités fonctionne sous statut associatif, avec un comité scientifique composé de chercheurs, et un conseil d'administration ouvert à des journalistes, enseignants et citoyens.
- L'Observatoire de l'enseignement supérieur privé repose pour l'instant sur un collectif bénévole de chercheurs et techniciens, avec un projet de structuration en association afin d'ouvrir sa gouvernance à des représentants des syndicats, étudiants et journalistes.
- Les Instituts écocitoyens, en particulier ceux du Pays du Mont-Blanc et de l'Aude, offrent un modèle de gouvernance participative particulièrement inspirant : ils

associent dans leur conseil d'administration trois collèges représentatifs – scientifiques, institutionnels (collectivités, services de santé, élus) et citoyens (associations, habitants). Certains, comme l'Institut écocitoyen du Pays du Mont-Blanc, ont également institué des comités scientifiques et citoyens mixtes pour valider les protocoles et orienter les recherches. Cette gouvernance tripartite assure une double légitimité – scientifique et sociale – et garantit que les priorités de recherche émanent à la fois des besoins de terrain et des standards de rigueur académique.

### **b) Financement**

Les modèles économiques reposent principalement sur des ressources indépendantes et diversifiées :

- Observatoire des inégalités : dons de particuliers, abonnements, fondations privées.
- Observatoire de l'enseignement supérieur privé : bénévolat, financements participatifs, partenariats médias et universitaires à venir.
- Instituts écocitoyens : subventions locales, appels à projets, adhésions, contributions volontaires et collaborations scientifiques.

Dans tous les cas, le refus de dépendance à une autorité publique unique est central : il garantit l'autonomie du discours et la pérennité de la confiance citoyenne.

## **4.4 Rapport au politique**

Ces observatoires ne se conçoivent pas comme des instruments d'évaluation publique, mais comme des acteurs de veille démocratique.

- Leur rapport au pouvoir est horizontal : ils interpellent sans prescrire, informent sans revendiquer, et documentent sans militer.
- Leur influence repose sur la force de leurs données et la crédibilité de leurs analyses, plus que sur une reconnaissance institutionnelle formelle.
- L'Observatoire des inégalités a contribué à replacer la question des écarts de richesse dans l'agenda public, tandis que l'Observatoire de l'enseignement supérieur privé met en lumière des failles de régulation et de gouvernance éducative.
- Les Instituts écocitoyens, quant à eux, réussissent à articuler action scientifique et ancrage territorial, en faisant des collectivités locales des partenaires mais non des tutelles.

## 5. Enseignements dans la perspective de création d'un Observatoire à Fribourg

### 5.1 Positionnement institutionnel : un ancrage scientifique ouvert et partenarial

L'expérience des observatoires universitaires montre qu'un ancrage académique fort constitue une garantie de rigueur, de crédibilité et de légitimité publique. À Fribourg, cette fonction pourrait être assumée par la HETS-FR, dont la mission de recherche appliquée offre un cadre favorable à l'observation sociale et au dialogue interinstitutionnel. Toutefois, les acteurs consultés expriment clairement leur souhait d'éviter un dispositif purement institutionnel ou administratif, perçu comme trop vertical et éloigné des dynamiques de terrain.

Le modèle le plus adapté serait donc hybride : il s'agirait d'un observatoire ancré académiquement, mais structuré sous la forme d'une association indépendante. Ce format permettrait d'associer dans un cadre commun la HETS-FR, les institutions publiques, les associations du champ social et les personnes concernées. L'observatoire fonctionnerait ainsi « avec l'État mais pas pour l'État », selon la formule employée par les responsables de l'Observatoire des précarités, c'est-à-dire dans une relation de coopération sans subordination.

Ce type d'ancrage garantirait à la fois la solidité scientifique et la souplesse participative. Il assurerait aussi l'utilité publique de l'outil tout en protégeant son indépendance analytique — deux conditions nécessaires à la confiance des partenaires et à la pérennité du projet.

### 5.2 Gouvernance : pluralisme, collégialité et équilibre des légitimités

L'analyse comparée des observatoires révèle que les modèles les plus solides sont ceux qui reposent sur une gouvernance collégiale. L'exemple des Instituts écocitoyens est particulièrement inspirant pour Fribourg : il illustre une manière d'associer dans un même cadre décisionnel les sphères scientifique, institutionnelle et citoyenne.

Transposé au contexte fribourgeois, ce modèle pourrait prendre la forme d'une gouvernance à trois collèges. Un premier collège, scientifique, regrouperait la HETS-FR, d'éventuels partenaires universitaires et des experts reconnus, garants de la rigueur méthodologique. Un deuxième collège, institutionnel, rassemblerait les services cantonaux et communaux ainsi que les directions d'institutions sociales, afin d'assurer la circulation de l'information et l'articulation avec les politiques publiques. Enfin, un troisième collège, associatif et citoyen, réunirait les organisations de terrain et des représentants des publics concernés, garants de la pertinence sociale et de l'ancrage local.

Cette organisation collégiale assurerait un équilibre entre les différentes légitimités – scientifique, administrative et citoyenne – tout en favorisant une coresponsabilité réelle dans la définition des priorités et des méthodes. Elle offrirait également une structure de médiation propice à la construction d'une lecture partagée des réalités sociales du canton.

### **5.3 Financement : structure de base intégrée et diversification des ressources**

Les exemples analysés, notamment celui de la HETSL avec l'Observatoire des précarités, montrent que l'intégration partielle d'un observatoire au budget d'une haute école permet d'en stabiliser le fonctionnement de base. Ce financement structurel constitue une assise institutionnelle, tout en laissant la liberté d'élargir les activités par des partenariats.

Toutefois, la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF), autorité de tutelle de la HETS-FR, n'a pas retenu la proposition de créer un Observatoire au sein de l'école. Dès lors, le financement via la HETS ne peut venir que de mandats ciblés, institutionnels, de fondations ou partenaires privés à but social ainsi que de projets de recherche compétitifs au niveau national (FNS, HES-SO) ou européen.

L'absence de financement structurel intégré dans le budget annuel de la HETS-FR fragilise la possibilité d'une stabilité financière nécessaire au fonctionnement continu et d'une souplesse permettant de développer des projets innovants.

### **5.4 Missions et périmètre d'action : connaissance, dialogue et innovation sociale**

Les observatoires étudiés soulignent qu'un dispositif d'observation n'a d'impact que s'il articule trois dimensions complémentaires : la production de savoir, la diffusion et le dialogue entre acteurs et l'appui à l'innovation sociale.

La première mission de l'observatoire fribourgeois serait de produire et d'analyser des connaissances sur les transformations sociales du canton : précarité, inclusion, santé mentale, jeunesse, logement ou non-recours aux droits. Il s'agirait moins d'un outil statistique que d'un lieu de production de lectures croisées, combinant données quantitatives, analyses qualitatives et retours d'expérience.

Sa deuxième mission consisterait à devenir un espace de dialogue et de médiation entre les acteur.ice.s du social. L'observatoire pourrait organiser des rencontres thématiques, des séminaires participatifs ou des forums de discussion, à l'image des formats adoptés par l'Observatoire de l'enfance et de la jeunesse à Genève. Ces espaces permettraient de confronter les points de vue, d'identifier des besoins communs et de renforcer la compréhension mutuelle entre associations, institutions et décideurs.

Enfin, l'observatoire pourrait exercer une fonction d'appui méthodologique et d'innovation sociale, en accompagnant les partenaires dans leurs démarches d'évaluation, de planification ou de participation. Cette dimension, inspirée des observatoires universitaires de type appliqué, permettrait de relier la recherche à l'action publique et associative, en favorisant des démarches expérimentales de co-construction.

### **5.5 Posture et rapport au politique : indépendance coopérative et utilité publique**

Les observatoires les plus pérennes adoptent une posture d'indépendance coopérative : ils travaillent avec les pouvoirs publics sans en dépendre directement. Cette position

intermédiaire, entre neutralité académique et engagement social, constitue un levier essentiel pour la crédibilité et l'efficacité.

À Fribourg, l'Observatoire des réalités sociales pourrait incarner ce rôle de tiers de confiance collectif, garant de la qualité du dialogue entre la société civile, l'administration et la recherche. Sa légitimité ne découlerait pas d'un mandat formel, mais de la fiabilité de ses analyses, de sa capacité à faire dialoguer des sphères habituellement cloisonnées et de la transparence de ses travaux.

Plutôt qu'un instrument d'évaluation ou de plaidoyer, l'observatoire deviendrait un acteur de veille partagée et de mise en lien, à même d'alimenter la réflexion stratégique du canton tout en soutenant la reconnaissance du travail social et des initiatives locales.

## VI. Analyse de la pertinence et de la faisabilité d'un Observatoire des réalités sociales à Fribourg

---

La présente partie propose une analyse de la pertinence et de la faisabilité d'un Observatoire des réalités sociales dans le canton de Fribourg. Elle s'appuie sur une série d'entretiens menés auprès d'un ensemble varié d'acteurs issus du milieu associatif fribourgeois, ayant participé à la dynamique de l'Observatoire — dont certains sont membres de l'ObReSo-Fr — ainsi qu'auprès d'autres organisations associatives, de représentants institutionnels de l'administration cantonale et de fondations privées<sup>12</sup>.

Ces échanges ont permis de recueillir des perspectives complémentaires sur les besoins, les attentes et les conditions de mise en œuvre d'un tel dispositif. Le chapitre s'organise autour de quatre volets :

- Les attentes et besoins exprimés par les acteurs associatifs et institutionnels face au contexte social actuel ;
- Les principes de gouvernance envisageables, dans une logique partenariale et collégiale ;
- Les dynamiques institutionnelles existantes, aux échelles cantonale et romande, susceptibles d'offrir des points d'appui à l'Observatoire ;
- Les perspectives de financement, analysées au regard du contexte budgétaire et politique actuel.

L'ensemble de ces éléments contribue à préciser les conditions d'émergence d'un Observatoire ancré dans les réalités locales, fédérateur des acteurs et utile à la compréhension et à la planification sociale dans le canton de Fribourg.

### SYNTHESE

Cette section s'appuie sur les entretiens menés auprès d'acteurs associatifs, institutionnels et philanthropiques pour examiner la **pertinence** et la **faisabilité** d'un Observatoire des réalités sociales à Fribourg. Elle cherche à comprendre ce qui fonde la légitimité d'un tel projet, les conditions de sa mise en œuvre et les obstacles actuels à surmonter.

#### 1) Attentes et besoins

Les échanges font apparaître une forte convergence autour d'un même constat : il est aujourd'hui difficile d'avoir une lecture claire et partagée des transformations sociales à l'œuvre dans le canton.

---

<sup>12</sup> La liste complète se trouve en annexe 2.

- **Rendre visible l'invisible** : plusieurs réalités restent peu connues — jeunes en rupture, personnes en errance, femmes migrantes isolées, handicaps invisibles ou formes de vulnérabilité liées à la santé psychique. Les phénomènes de non-recours et les inégalités territoriales restent également mal documentés.
- **Produire une connaissance utile et mobilisable** : les acteurs souhaitent des analyses qui combinent données quantitatives, observations de terrain et savoirs d'expérience, permettant de mieux comprendre les trajectoires sociales et d'outiller la décision publique.
- **Capitaliser sans alourdir** : l'enjeu n'est pas de créer un dispositif supplémentaire, mais de mieux coordonner et valoriser les données déjà produites par les associations, les communes et les services cantonaux.
- **Préserver la confiance** : plusieurs interlocuteurs insistent sur la nécessité de garantir la confidentialité des données, de limiter la charge administrative et d'éviter les comparaisons stigmatisantes entre structures.

## 2) Gouvernance souhaitée

La question de la gouvernance suscite un large consensus sur la nécessité d'un modèle équilibré, transparent et représentatif.

- **Une gouvernance collégiale** est jugée indispensable : elle devrait associer sur un pied d'égalité les acteurs associatifs, institutionnels, académiques et les personnes concernées.
- Le **modèle associatif** est privilégié pour sa souplesse et son ancrage dans la société civile, mais des **formes hybrides** – par exemple un hébergement temporaire à la HETS-FR – sont envisagées pour amorcer le dispositif.
- L'**État** doit y jouer un rôle de partenaire et de garant, sans pour autant dominer son fonctionnement.
- Enfin, la **participation directe des personnes concernées** est perçue comme un levier de légitimité et d'innovation, permettant d'enrichir la lecture des réalités sociales.

## 3) Dynamiques institutionnelles mobilisables

Plusieurs réseaux existants pourraient servir de points d'appui pour le futur Observatoire.

- Dans le domaine des **addictions**, la Commission cantonale (CCAd) illustre déjà une culture de collaboration interinstitutionnelle et de veille partagée, qui pourrait inspirer la démarche.
- Le champ de la **migration et de l'intégration** (CMR/IMR) dispose d'expériences solides de concertation et de partage de données, mais il conviendrait d'éviter que l'Observatoire ne soit perçu comme limité à cette thématique.
- Du côté de la **jeunesse**, les acteurs s'accordent sur la nécessité de mieux comprendre les parcours de transition et les phénomènes de non-recours, dans un contexte encore très cloisonné.

- Plus largement, il apparaît que l'Observatoire aurait vocation à renforcer les espaces de dialogue déjà existants, tout en favorisant une articulation plus claire entre terrain, recherche et politiques publiques.

#### 4) Financements : contraintes et pistes

Sur le plan financier, le contexte reste fragile.

- La **prudence politique** et le **contexte d'assainissement budgétaire** freinent toute création de structure nouvelle.
- L'**absence de cadre légal ou de mandat explicite** empêche aujourd'hui de consacrer des moyens publics pérennes à une fonction d'observation sociale.
- Les **cotisations des membres** pourraient jouer un rôle symbolique et de coordination, mais ne suffiraient pas à assurer une activité régulière d'analyse et de diffusion.
- Certaines **fondations privées** pourraient soutenir une phase pilote, à condition qu'elle soit ciblée, ancrée localement et dotée d'une gouvernance claire, mais leur contribution resterait limitée dans le temps.

#### Appréciation générale

Au terme de l'analyse, deux constats s'imposent.

- La **pertinence du projet** est largement reconnue : la plupart des acteurs soulignent le besoin de rendre les réalités sociales plus visibles, de structurer la connaissance et de décroiser les approches.
- Sa **faisabilité immédiate**, en revanche, demeure faible : les obstacles sont d'abord institutionnels, politiques et financiers.

## 1. Les attentes et besoins exprimés par les acteurs associatifs et institutionnels à l'aune du contexte actuel

### 1.1 Des besoins convergents : visibiliser, structurer, décroiser

A partir des entretiens menés, un premier constat largement partagé et qui fait écho aux échanges du Forum participatif de mars 2023 concerne l'existence de réalités sociales peu visibles, mal documentées et qui peinent à être prises en compte dans les dispositifs publics.

- Le représentant de Caritas insiste sur le manque de données objectives dans des domaines comme la précarité alimentaire ou la solitude. L'association souligne l'isolement dans lequel se retrouvent parfois les structures de terrain lorsqu'il s'agit de démontrer l'ampleur de phénomènes pourtant bien réels.
- Du côté de REPER, le même constat s'applique aux trajectoires juvéniles marquées par la précarité ou la désaffiliation : les institutions issues de l'administration ou

du secteur associatif disposent de segments d'information, mais ne parviennent pas à reconstituer une vision globale en raison de données différentes collectées selon les mesures. Les jeunes "hors cadre" ou en situation de transition institutionnelle ne sont souvent ni visibles ni suivis dans les outils formels. Le représentant de l'OSEO confirme cette tendance structurelle : environ 120 à 130 jeunes sortent chaque année des dispositifs fribourgeois sans solution, alors qu'un groupe "fantôme" estimé à 300 jeunes demeure hors radar, sans accompagnement institutionnel.

- Le représentant de La Tuile évoque pour sa part les réalités des publics dits "à bas seuil", caractérisés par l'errance, la grande précarité ou la souffrance psychique, qui échappent largement aux statistiques administratives.
- Pour le représentant de Forum Handicap Fribourg, toutes les formes de handicap ne sont pas reconnues de la même façon, et les handicaps sensoriels (auditif et visuel), mental, cognitif et psychique sont généralement davantage négligés.
- La représentante d'Espacefemmes, de son côté, attire l'attention sur les femmes en situation de précarité et d'isolement social, en particulier les femmes migrantes, dont les besoins ne sont pas pris en compte ou rendus visibles dans les indicateurs classiques, du fait de leur éloignement volontaire ou structurel des dispositifs.
- La représentante du RFSM attire l'attention sur les difficultés structurelles de la procédure d'indication<sup>13</sup>, en particulier dans les domaines du handicap et de la santé mentale. Elle souligne que le manque chronique de places en institution fausse les mécanismes de planification, car il conduit les professionnel.les à renoncer à formuler certaines demandes, ou à orienter par défaut vers des solutions d'urgence. Ce décalage rend les besoins invisibles dans les outils de pilotage et empêche une lecture réaliste de la demande sociale.
- Des associations comme les Cartons du Cœur confirment ce constat d'invisibilisation : leur expérience révèle une forte augmentation des demandes depuis la pandémie, notamment de la part de personnes hors dispositifs classiques (étudiants, personnes sans statut légal, retraités précaires). Leur fonctionnement basé sur la confiance et le lien direct leur permet de détecter des situations qui échappent aux filets institutionnels.
- Enfin, la représentante du SASoc indique qu'il y a un besoin de détection autour d'un outil capable de rendre visible et intelligible la complexité croissante du dispositif social, afin de mieux aider les personnes en difficulté avant qu'elles ne sombrent. Le système actuel est morcelé, les informations sont éparpillées entre de multiples services et associations, et même les professionnel.les peinent parfois à s'y retrouver. Un Observatoire pourrait permettre de mieux repérer les personnes en situation de vulnérabilité avant qu'elles ne se retrouvent en rupture de droits ou de lien social, en croisant des données issues de plusieurs sources, y

---

<sup>13</sup> La procédure d'indication a pour but de déterminer pour chaque personne la ou les prestations adaptées à ses besoins. A cet effet, une évaluation des besoins est effectuée pour toute personne qui souhaite bénéficier d'une prestation financée par les pouvoirs publics au moyen d'un outil commun.

compris celles de guichets de première ligne comme « Fribourg pour tous », qui disposent d'informations précieuses mais peu exploitées.

- Les dynamiques locales telles que la plateforme "Pouvoir d'agir" à Bulle démontrent la pertinence de tels croisements de savoirs. Née de la mobilisation post-Covid, cette initiative fédère institutions, associations et personnes concernées dans une logique de co-construction des constats et des actions, illustrant un modèle d'observatoire participatif ancré dans le terrain.

Toutefois, un tel outil de détection pose des questions techniques et éthiques : centraliser des données sociales sensibles dans un système unifié sans compromettre la confidentialité ni instaurer une logique de surveillance. La représentante du SASoc insiste aussi sur la nécessité de ne pas alourdir la tâche des associations déjà surchargées, en leur demandant de remplir des questionnaires ou de produire des données supplémentaires. Pour elle, la pertinence d'un tel Observatoire tiendrait à sa capacité à capitaliser sur l'existant, à structurer l'information déjà disponible, et à faciliter une coordination plus efficace entre acteurs et actrices, plutôt qu'à créer une nouvelle couche administrative ou une entité lourde à financer.

Cette préoccupation est partagée dans l'entretien avec le représentant de Bénévolat Fribourg, qui évoque les réticences des organisations à partager des données financières ou de terrain, par crainte d'être comparées, sanctionnées ou stigmatisées.

Ces constats font écho de manière frappante aux échanges tenus lors du forum participatif de 2023, où la raison d'être de l'observatoire a été largement définie comme celle de rendre visibles des réalités sociales mal connues ou sous-investies par les politiques publiques. Lors du Forum, les participant.e.s rassemblé.es en sous-groupes ont appelé à faire émerger les "angles morts" du système, en intégrant les expériences de précarité, de rupture ou d'errance aujourd'hui peu prises en compte. La volonté de sortir d'une approche strictement institutionnelle des besoins était également exprimée.

## **1.2 Une connaissance à produire : lisible, croisée et mobilisable**

L'ensemble des représentants et représentantes des associations interrogées exprime une attente forte en matière de production de connaissances. Ce qui est attendu de l'observatoire dépasse le cadre d'un outil purement statistique. Les associations souhaitent qu'il soit en mesure de produire une lecture croisée et contextualisée des réalités sociales, qui articule données quantitatives, enquêtes empiriques et analyses issues du terrain.

- La représentante du RFSM souligne l'importance de croiser les savoirs professionnels, scientifiques, administratifs et expérientiels. Elle insiste sur la reconnaissance du savoir issu de la pratique quotidienne des intervenant.es, mais aussi sur la nécessité d'intégrer la voix des personnes concernées.
- Le représentant de REPER formule une attente proche, en évoquant la production de données "utiles, contextualisées et partageables", en lien avec les pratiques de terrain et les constats issus des mandats communaux.

- Celui de Caritas insiste pour sa part sur le besoin de suivre les trajectoires sociales dans la durée, notamment dans les domaines du logement, de l'insertion ou de l'accès aux droits. L'association regrette que les instruments actuels offrent des photographies ponctuelles mais peu d'éléments de mesure des évolutions dans le temps..
- Le représentant de La Tuile exprime le souhait que les réalités observées dans les lieux d'accueil puissent être mieux valorisées dans une perspective collective. Il propose de s'appuyer sur des formes d'observation directement ancrées dans les pratiques de terrain, en partant des situations concrètes vécues plutôt que de catégories préétablies ou imposées de l'extérieur.

Ce souci de produire une connaissance pluraliste et actionnable est également très présent dans les travaux du forum participatif de 2023. Les groupes ont souligné l'importance de croiser les regards entre disciplines et entre statuts d'acteurs, et de valoriser tout autant les savoirs professionnels que les savoirs expérientiels. La nécessité de dépasser les approches uniquement statistiques, et de produire des lectures compréhensibles, ancrées, et utiles à l'action, a fait consensus. Cette attente rejoint également les valeurs exprimées par les participant-e-s : justice sociale, transparence, reconnaissance de la diversité des savoirs, dans une logique de co-construction.

Les retours d'expérience issus d'acteurs comme Trait d'union, les Cartons du Cœur ou l'OSEO convergent vers ce même besoin : rendre lisible ce qui, aujourd'hui, ne l'est pas dans les outils publics.

- Du côté de Trait d'union, son représentant met en évidence le décalage persistant entre les logiques institutionnelles et la réalité des parcours d'insertion. Il souligne que les dispositifs sont trop souvent construits autour de catégories fermées (type de problématique, âge, statut, etc.), qui ne reflètent pas la complexité des situations rencontrées. Ce morcellement empêche d'agir de manière globale, en particulier pour des publics en situation de rupture (santé mentale, précarité sociale, isolement). En conséquence, les personnes naviguent entre des structures aux critères d'accès et aux logiques d'intervention hétérogènes, sans coordination réelle. Cette absence de vision transversale produit une forme d'invisibilisation des problématiques systémiques et limite les possibilités d'actions intégrées. Pour Trait d'union, une production de connaissance pertinente devrait au contraire partir des parcours réels, et permettre d'interroger collectivement les effets de cette fragmentation sur l'efficacité sociale des dispositifs.
- Pour les Cartons du Cœur, la proximité du terrain permet de capter des signaux faibles qu'aucun indicateur formel ne détecte. L'absence de critères restrictifs et le lien direct avec les bénéficiaires permettent à l'association de rendre visibles des publics souvent absents des dispositifs : personnes sans statut, retraités précaires, jeunes isolés ou familles dissimulant leur précarité par peur du jugement. Cette expérience met en lumière la nécessité de croiser des sources hétérogènes de connaissance, y compris non institutionnelles.

- Du côté de l'OSEO, son représentant souligne l'importance de produire une connaissance située, fondée sur les pratiques d'accompagnement et les vécus hétérogènes des jeunes. Il critique les limites des outils statistiques agrégés, qui masquent la diversité des parcours. Il appelle à une lecture qualitative qui tienne compte des transitions, des ruptures, des ancrages territoriaux et du rôle des intervenants de proximité. Un observatoire, dans cette optique, devrait fonctionner comme un espace d'analyse partagée, capable d'articuler micro-constats empiriques et compréhension systémique.
- Dans l'entretien avec le représentant de Bénévolat Fribourg, cette vision d'une connaissance co-construite est réaffirmée : il évoque la méfiance suscitée par une approche descendante, et plaide pour une logique d'expérimentation partagée, dans laquelle les données ne servent pas à comparer ou sanctionner, mais à comprendre et ajuster les réponses sociales en fonction des contextes.

### **1.3 Un outil d'ancrage, de coordination et de reconnaissance des savoirs**

Un autre enjeu transversal réside dans la manière dont l'observatoire pourrait contribuer à une meilleure coordination des acteurs et actrices, sans pour autant instaurer une nouvelle structure de pilotage descendante. Toutes les associations insistent sur la nécessité d'un ancrage dans les dynamiques locales, sur une approche progressive et sur la reconnaissance des pratiques existantes.

- Le représentant de La Tuile met en garde contre le risque de créer une « usine à gaz » institutionnelle qui viendrait ajouter de la complexité à un écosystème déjà fragmenté. Surtout, il considère que si l'observatoire reste relié au terrain, il peut jouer un rôle utile de mise en visibilité, à condition de ne pas effacer les voix des acteurs et actrices de proximité au profit d'acteurs et actrices plus militantes mais éloignés des réalités de terrain.
- Le représentant de REPER souligne que l'observatoire devrait pouvoir se mettre au service des plateformes locales existantes, en les soutenant dans leur capacité à produire des constats articulés, sans imposer un modèle extérieur.
- Celui de Caritas propose que l'outil puisse accompagner des démarches collectives à l'échelle thématique ou territoriale, en renforçant les capacités d'analyse et de plaidoyer des associations.
- La représentante d'Espacefemmes rappelle de son côté que les dynamiques de proximité, souvent fragiles ou peu reconnues, doivent pouvoir bénéficier d'un appui sans perdre leur autonomie.
- De son côté, le représentant de l'OSEO met en avant une préoccupation spécifique : la multiplication des dispositifs et des programmes entraîne parfois une fragmentation des actions et un manque de lisibilité globale du champ social. Il insiste sur le besoin d'une coordination renforcée entre les niveaux institutionnels – cantonal, communal et associatif – afin d'éviter la dispersion des efforts et les chevauchements de mandat.

Dans cette perspective, un observatoire pourrait jouer un rôle utile en offrant une vue d'ensemble du dispositif social fribourgeois, en rendant visibles les articulations et les complémentarités entre acteurs, et en documentant les zones d'ombre ou de recoupement entre politiques publiques et actions de terrain.

L'enjeu n'est donc pas de créer une nouvelle structure, mais de fournir un cadre commun d'analyse et de compréhension, permettant aux acteurs de mieux situer leurs interventions et de renforcer la cohérence de l'action sociale à l'échelle cantonale.

- Les Cartons du Cœur, ancrés dans l'action de première ligne, abordent la question sous un angle pragmatique : ils appellent à une coordination concrète entre associations et institutions pour éviter les doublons, repérer les besoins émergents et mieux comprendre les trajectoires des bénéficiaires. Leur position renvoie à une attente de mise en lien et de reconnaissance mutuelle entre acteurs du terrain.
- Le Réseau Pouvoir d'agir, porté par des acteurs sociaux, des personnes concernées et des institutions partenaires, constitue un modèle de coopération à valoriser. Né en 2019 dans le district de la Gruyère, le Réseau Pouvoir d'Agir est une initiative qui réunit des acteurs institutionnels, des travailleur·euses sociaux·ales et des personnes concernées autour d'une ambition commune : renforcer la participation des publics touchés par les politiques sociales. Le réseau se développe à travers des projets concrets (liés à l'alimentation, la jeunesse, l'inclusion) ancrés localement et menés de manière collaborative. Il accorde une attention particulière à la reconnaissance des savoirs d'expérience et à la co-construction de solutions. Le réseau est à l'origine de l'Observatoire de La Gruyère sur les précarités dont l'existence n'a duré que le temps de la production d'un rapport. Il vise en outre à faire émerger une parole collective à partir des expériences vécues et à encourager la participation directe des premiers concernés à l'analyse des situations sociales. Le réseau développe une approche de co-apprentissage entre professionnels et usagers, cherchant moins à revendiquer qu'à favoriser le dialogue et la compréhension mutuelle entre terrain, recherche et institutions. Ses membres voient dans un observatoire un outil complémentaire : non pas une instance hiérarchique, mais un appui méthodologique et symbolique à la reconnaissance des savoirs issus de l'expérience et à la construction d'une lecture partagée des réalités sociales.

L'importance de soutenir les dynamiques locales existantes plutôt que de les absorber, et de garantir une articulation entre les registres scientifique, politique et professionnel a été réaffirmée de manière unanime. L'observatoire, dans cette vision, n'est pas une instance centrale d'analyse, mais un dispositif au service d'un écosystème, capable de relier, d'amplifier et de rendre visibles des pratiques déjà porteuses de sens.

## **1.4 Un dispositif partagé d'analyse et de concertation pour l'action sociale**

Les associations ne conçoivent pas l'observatoire comme un outil de confrontation ou de contre-pouvoir, mais comme un levier d'influence légitime, capable de faire entendre les

constats du terrain dans les espaces de décision. Elles privilégient une posture de co-construction, favorisant un dialogue structuré avec les autorités, fondé sur la légitimité des savoirs issus de la pratique.

- La représentante du RFSM évoque un outil susceptible de "faire bouger les lignes", en rendant audible la parole des professionnels. Elle insiste sur la nécessité de sortir du silence statistique qui entoure certaines formes d'exclusion.
- REPER, dans une posture similaire, voit dans l'observatoire un moyen de mieux faire reconnaître des formes de travail social alternatives (comme les mini-jobs ou les plateformes de transition), en les documentant avec sérieux et rigueur.
- Caritas appelle à une mise en débat des priorités sociales sur la base d'analyses collectives. L'association espère que l'observatoire permettra de structurer une parole commune à l'échelle du canton, dans une perspective de planification sociale.
- La représentante d'Espacefemmes, tout en exprimant un certain scepticisme, souligne que l'outil pourrait être utile s'il permet une remontée directe des constats vers les décideurs, à condition que les finalités soient clairement définies.
- Le représentant d'OSEO estime que la force d'un tel outil résiderait dans sa capacité à produire des indicateurs fiables et des analyses communes, permettant de consolider le dialogue entre associations et autorités tout en respectant les mandats de chacun.
- Le collectif Trait d'Union occupe une place particulière. Rassemblant depuis 2006 des professionnels du travail social issus de différents champs (aide sociale, santé mentale, éducation), il œuvre à la valorisation du travail social et au renforcement de la cohérence interinstitutionnelle. Ses actions — visites croisées, tables rondes, world cafés — favorisent une compréhension mutuelle entre institutions et une mise en commun des constats issus du terrain. Son approche vise à promouvoir le dialogue et la convergence d'intérêts, plutôt qu'une logique de confrontation. Les membres défendent un plaidoyer de coopération, fondé sur la qualité de la relation et la construction progressive d'un langage commun entre les acteurs du social et les décideurs. Pour eux, un observatoire pourrait prolonger cette logique en structurant le dialogue entre praticiens, chercheurs et autorités, tout en donnant une visibilité accrue au travail social et à ses apports à la cohésion cantonale.
- De son côté, la représentante du SASoc évoque un intérêt clair pour un outil capable de produire des données solides et crédibles, susceptibles d'appuyer la réflexion et la révision de certaines politiques publiques. Mais elle souligne aussi les risques politiques d'un tel dispositif : d'une part, la crainte pour l'État de voir ses carences exposées ou ses dispositifs remis en cause, et, d'autre part, la crainte de voir ressortir des besoins appelant des moyens financiers supplémentaires qui ne pourraient être accordés, dans le contexte actuel de la politique de gestion des finances publiques.

Les organisations rencontrées expriment un consensus fort autour d'une démarche de contribution à l'élaboration des politiques sociales.. Loin d'un outil de dénonciation ou de contre-pouvoir, l'observatoire est envisagé comme un levier d'influence légitime, capable de faire remonter des constats du terrain de manière structurée, documentée et intelligible pour les décideurs publics. Ce positionnement se fonde sur :

- La reconnaissance des savoirs pratiques issus des professionnel.les et praticien.nes, et des savoirs expérimentiels, issus des premier.ères concerné.e.s, à valoriser aux côtés des données statistiques et des expertises institutionnelles ;
- Une volonté partagée de co-construction des politiques sociales, dans un esprit de dialogue et de complémentarité entre acteurs associatifs, professionnels, chercheurs et autorités ;
- Le besoin de visibiliser des réalités peu prises en compte, comme l'exclusion silencieuse ou les formes alternatives de travail social.

Plusieurs associations (REPER, Caritas, Trait d'Union, OSEO) insistent également sur le rôle potentiel de l'observatoire comme facilitateur de mise en débat et producteur d'analyses partagées, susceptibles de structurer une parole collective dans une perspective de planification sociale. Toutefois, cette ambition reste conditionnée à plusieurs facteurs :

- La clarté des finalités de l'observatoire et sa capacité à rester relié au terrain ;
- L'assurance que l'outil ne se substituera pas aux dynamiques existantes, mais les soutiendra ;
- La reconnaissance politique de ses résultats, dans un contexte institutionnel marqué par des contraintes budgétaires.

Toutefois, plusieurs réserves sont exprimées sur les capacités réelles de plaidoyer d'un potentiel observatoire.

- La représentante d'Espacefemmes exprime un certain scepticisme à ce sujet : les expériences passées montrent que les rapports produits par les institutions universitaires ne débouchent pas nécessairement sur des décisions concrètes, ou qu'ils peuvent être bloqués par les autorités. Le danger identifié est celui d'un outil perçu comme un affichage institutionnel, sans effets structurants sur les politiques publiques.
- Le représentant de REPER, de son côté, craint que les résultats de l'observatoire puissent être utilisés de manière sélective, par exemple pour justifier des coupes budgétaires ou pour légitimer la recentralisation de dispositifs.
- Caritas, enfin, évoque l'épuisement des dynamiques collectives. À ses yeux, la dispersion des initiatives, combinée à la faiblesse de la coopération entre associations, constitue un frein à la structuration d'un observatoire véritablement partagé. L'exemple de la banque alimentaire est cité pour illustrer les limites d'un travail commun en l'absence d'un pilotage structuré.

## Conclusion

Les entretiens ont mis en évidence une convergence forte autour d'un même constat : la nécessité de mieux comprendre et rendre visibles les réalités sociales du canton, dans un contexte marqué par la fragmentation des dispositifs et la persistance de formes de précarité peu reconnues.

Au-delà du besoin de données, les acteurs expriment une attente de reconnaissance mutuelle et de coopération, fondée sur la mise en commun des savoirs et des expériences. L'Observatoire est perçu non pas comme une structure administrative supplémentaire, mais comme un outil fédérateur, capable d'articuler les différents niveaux d'action et de favoriser une lecture partagée des transformations sociales. Sa légitimité reposerait avant tout sur sa capacité à faire le lien entre terrain, recherche et décision publique, dans une logique de dialogue continu.

## 2. Une gouvernance partenariale et collégiale

La question de la gouvernance constitue un point de convergence fort entre les acteurs interrogés. Tous s'accordent sur la nécessité d'un pilotage collégial, fondé sur la coopération entre acteurs associatifs, institutions publiques, chercheurs et, dans une certaine mesure, personnes concernées. Cette gouvernance devrait garantir à la fois l'indépendance de l'observatoire, sa légitimité et sa capacité à construire une parole utile pour l'action publique sans tomber dans la dénonciation militante ou dans la neutralité technocratique.

Les acteurs interrogés évoquent tous la perspective d'un observatoire structuré sous une forme associative, avec toutefois des variantes dans les modalités de pilotage, les degrés d'institutionnalisation souhaités et les partenariats envisagés. Si les principes de collégialité, de transparence, de clarté des rôles et d'indépendance sont largement partagés, les modalités concrètes du pilotage (composition, pouvoirs, statut juridique, lien avec l'État) font l'objet de positionnements différenciés.

### 2.1 Le modèle associatif : une proposition explicite

Parmi les propositions concrètes de gouvernance, la création d'une association fait l'objet d'un soutien explicite chez plusieurs acteurs. Elle est envisagée comme un levier pour assurer une gouvernance collégiale, stable et démocratique, sans subordination directe à une autorité publique.

- Le représentant de Caritas suggère que l'observatoire soit constitué sous forme associative, avec un comité de pilotage élargi. Ce statut permettrait d'offrir une base juridique claire pour contractualiser avec des partenaires publics ou privés, une reconnaissance institutionnelle et un cadre collectif assurant la participation de divers acteurs, y compris des personnes concernées. L'association serait ainsi

porteuse de valeurs démocratiques, capable de garantir une forme d'indépendance critique vis-à-vis de l'État tout en restant ouverte à un partenariat avec ce dernier.

- Dans son entretien, le représentant du réseau Pouvoir d'Agir à Bulle va plus loin en formulant une modélisation complète d'un observatoire structuré en association, articulé autour de trois organes de gouvernance. L'Assemblée générale regrouperait l'ensemble des membres, qu'il s'agisse d'acteurs associatifs, d'institutions, de partenaires publics ou de personnes concernées. Elle serait le lieu souverain de validation des grandes orientations, de l'élection du comité de pilotage et de l'approbation des rapports d'activité. Le Comité de pilotage, élu par l'assemblée, constituerait l'organe stratégique et opérationnel, chargé de suivre les activités de l'observatoire, de valider les thématiques à traiter, de coordonner les partenariats et d'encadrer l'équipe de coordination. Ce comité veillerait à une représentativité équilibrée entre collectivités, institutions, associations, monde académique et personnes concernées, et incarnerait une gouvernance horizontale et inclusive.

La Coordination serait assurée par un binôme complémentaire : une personne en charge des fonctions stratégiques (animation du réseau, plaidoyer, recherche de financements) et une autre dédiée à la coordination opérationnelle (organisation des rencontres, suivi logistique, communication). Le représentant de Pouvoir d'Agir insiste aussi sur plusieurs principes fondamentaux : la transparence dans les processus décisionnels, la parité et la diversité dans les instances de gouvernance, la possibilité d'associer ponctuellement des experts selon les thématiques traitées, et la capacité de l'association à arbitrer de manière autonome, hors de logiques partisans ou institutionnelles dominantes. Cette proposition incarne une vision professionnelle, structurée et participative d'un observatoire, ancré dans la société civile, mais doté d'une capacité d'action institutionnelle forte.

- Le représentant d'OSEO appuie également la perspective d'un observatoire structuré sous forme associative. L'organisation exprime un intérêt pour une gouvernance collégiale, plurielle et stable, tout en insistant sur l'importance d'un pilotage resserré mais représentatif. Il considère qu'un ancrage institutionnel trop fort pourrait limiter l'indépendance, mais qu'un portage purement associatif sans partenaires publics serait insuffisant. L'association serait donc, pour OSEO, une forme juridique adéquate à condition qu'elle repose sur une ouverture inter-institutionnelle (associations, communes, chercheurs, personnes concernées) et qu'elle s'appuie sur une animation professionnelle.
- La représentante d'Espacefemmes défend de son côté une gouvernance participative fondée sur la forme associative, mais insiste avec force sur la place centrale à accorder aux personnes concernées, en particulier aux femmes en situation de précarité. Elle plaide pour un observatoire qui ne soit ni un instrument académique, ni un service public, mais un espace autonome ancré dans les réalités sociales vécues. Elle soutient une gouvernance mixte, à la fois inclusive et

professionnalisée, vigilante quant à la répartition du pouvoir entre associations établies, institutions et collectifs plus informels.

- Enfin, le représentant de Bénévolat Fribourg insiste sur les conditions concrètes de la collégialité. Pour lui, la forme associative ne garantit pas en soi une gouvernance partagée ; encore faut-il que les règles de prise de décision, de répartition des responsabilités et d'animation soient claires et effectives. Il met en garde contre le risque d'une domination implicite de certaines structures, même dans un cadre officiellement collégial, et plaide pour que les savoirs issus du vécu soient reconnus et valorisés dans les instances de gouvernance.

## **2.2 Une gouvernance hybride ou adossée à un acteur existant**

Certaines organisations interrogées évoquent la possibilité d'une gouvernance alternative au modèle associatif classique, en faveur d'un fonctionnement souple de type « projet partenarial hébergé ». Cette modalité permettrait à une institution existante de porter l'observatoire sans créer une nouvelle entité juridique, tout en assurant un pilotage collégial. Cela est perçu comme apportant plus de souplesse et de légèreté par rapport à une structure associative dont le fonctionnement pourrait occasionner des frais importants.

- Le représentant de REPER, en particulier, envisage « une coordination portée par un acteur ou une petite équipe, mais avec un comité de pilotage actif, représentatif », ce qui permettrait d'allier efficacité opérationnelle et ancrage partenarial.
- La représentante du RFSM défend également l'idée d'une structure souple, préférant une « équipe légère », en soulignant l'importance d'éviter la création d'une « institution de plus ». Elle met en garde contre les lourdeurs bureaucratiques et appelle à privilégier une dynamique de réseau coordonnée de manière agile. Cette position rejoint celle de plusieurs autres intervenants qui redoutent une formalisation prématurée.
- La représentante du SASOC défend une option hybride articulant portage académique et gouvernance partagée. Elle indique que la HETS-FR « pourrait jouer un rôle moteur », en apportant une rigueur méthodologique et une indépendance scientifique précieuse. Elle plaide cependant pour que cette fonction ne soit pas exclusive : l'observatoire devrait reposer sur une pluralité d'acteurs impliqués dans la gouvernance.
- Caritas, tout en soutenant prioritairement le modèle associatif, n'exclut pas qu'un ancrage académique – notamment auprès de la HETS – puisse offrir un socle pertinent pour démarrer, à condition qu'il s'articule avec un pilotage associatif élargi. Cette combinaison garantirait à la fois la production de données robustes et la participation d'acteurs de terrain.

Ainsi, plusieurs acteurs convergent vers une option transitoire ou hybride, qui permettrait de bénéficier d'un appui institutionnel fort – comme celui de la HETS-FR – tout en jetant les bases d'une gouvernance autonome, collégiale et représentative.

Au-delà des divergences institutionnelles, les principes directeurs font consensus. Il s'agit de garantir un fonctionnement collégial, avec des espaces de délibération réguliers, une transparence sur les décisions et les orientations, ainsi qu'une valorisation de la diversité des points de vue, notamment des publics concernés. Plusieurs acteurs insistent sur la nécessité d'un pilotage resserré pour l'efficacité, couplé à des dispositifs plus larges de consultation ou d'implication thématique. Cette dialectique entre agilité et représentativité, pilotage restreint et participation élargie, constitue l'un des enjeux de conception majeurs pour une future gouvernance de l'observatoire.

### **2.3 La place de l'État dans la gouvernance**

Cette question suscite des opinions contrastées, entre volonté d'indépendance et reconnaissance du rôle structurant des pouvoirs publics.

- Plusieurs acteurs, dont Caritas, La Tuile et OSEO, insistent sur la nécessité que l'État ne domine pas le pilotage, afin d'éviter tout risque d'instrumentalisation politique ou d'autocensure. Cette méfiance s'explique par la volonté de préserver la capacité de l'observatoire à produire des analyses libres, ancrées dans la réalité sociale, sans devoir composer avec des logiques politiques ou administratives restrictives.
- Pour autant, certains acteurs reconnaissent la nécessité d'impliquer l'État dans la gouvernance, à condition que sa place soit équilibrée. La représentante du RFSM estime ainsi que l'État doit jouer un rôle structurant, en tant que partenaire clé du comité de pilotage, notamment pour faciliter l'accès aux données et aux financements. Elle ne plaide pas pour un pilotage étatique, mais pour une reconnaissance institutionnelle forte, susceptible de consolider la légitimité de l'observatoire.
- La représentante du SASOC défend également une gouvernance pluraliste en soulignant l'importance d'une structure de pilotage ouverte, intégrant une diversité d'acteurs, y compris publics, mais sans hégémonie. Elle s'interroge néanmoins sur la forme juridique la plus adéquate à long terme, notamment sur la capacité à garantir une stabilité sans rigidité bureaucratique.

Ainsi, le rôle de l'État fait consensus sur un point : il ne doit ni se substituer aux acteurs de terrain, ni se retirer complètement. Il est appelé à être un partenaire parmi d'autres, garantissant l'accès aux ressources et la reconnaissance publique, sans absorber la capacité critique et d'initiative de l'observatoire.

### **2.4 La question de la participation des personnes concernées**

La participation des personnes directement concernées par les politiques sociales est largement considérée comme une exigence incontournable par les associations et les professionnel·les de l'action sociale à Fribourg. Elle est vue comme un levier de légitimité et de transformation des politiques publiques.

- Une référence importante en matière de participation des premier.es concerné.es est également le rapport “Pauvreté et croisement des savoirs”, produit en 2022 par la HETS-FR et ATD Quart Monde. Ce travail repose sur une méthodologie rigoureuse de co-analyse réunissant des personnes en situation de pauvreté, des professionnel·les de l’action sociale et des chercheur·es. Le processus de production de l’étude prévoyait des phases préparatoires spécifiques pour chaque groupe, suivies de rencontres croisées où les savoirs étaient mis en discussion à égalité. Cette méthode a permis non seulement de reconnaître les savoirs vécus, mais de les intégrer pleinement dans une analyse partagée des mécanismes de l’exclusion. Elle a montré qu’une participation exigeante et structurée est possible, à condition d’y consacrer du temps, des ressources, et un cadre adapté.
- Les représentantes d’Espacefemmes et du RFSM insistent sur l’importance de faire entendre les voix issues de l’expérience vécue. Elles rappellent que cette reconnaissance ne doit pas se limiter à des gestes symboliques ou ajouter une charge supplémentaire aux publics concernés, mais s’inscrire dans des formats respectueux, choisis, et porteurs de sens.
- Dans le réseau Pouvoir d’Agir, la participation des personnes concerné·es constitue un principe opérationnel et un critère d’appartenance au collectif (« faire avec » et non « faire pour »). Elle se traduit par l’inclusion systématique d’au moins une personne experte du vécu de la précarité et par des séances trimestrielles dédiées à la co-définition des thèmes, à la coordination de projets participatifs et à la production de connaissances sur la précarité. Cette implication tout au long du processus améliore la pertinence des priorités (par ex. le non-recours, éclairé par des freins tels que la honte, la méconnaissance ou la crainte administrative) et renforce l’utilité décisionnelle des résultats pour les autorités. Conscient des exigences organisationnelles du participatif, le réseau préconise une gouvernance clarifiée — comité de pilotage doté d’un pouvoir effectif, consultations régulières, élections et critères de représentation — afin d’assurer l’efficacité des travaux et la légitimité des décisions. Enfin, la démarche constitue un levier de mobilisation (lien social, estime de soi) et un vecteur de diffusion, favorisant l’appropriation des productions par l’ensemble des acteurs.
- La Tuile exprime sa prudence face aux dispositifs classiques de représentation, souvent peu adaptés aux réalités vécues par les personnes en situation d’errance ou de grande précarité. Elle souligne la valeur de formes d’expression informelles — événements festifs, témoignages dans la presse ou dans les publications de la Tuile — qui permettent aux personnes accueillies de s’exprimer sans injonction ni format rigide. Pour l’association, la participation doit rester volontaire, contextuelle et respectueuse des temporalités singulières des publics.

Cette reconnaissance des savoirs d’expérience gagne du terrain dans les milieux professionnels et institutionnels. La représentante du SASoc observe une évolution des pratiques, marquée par une volonté de mieux prendre en compte la parole des usager·ères. Elle cite, parmi les exemples concrets, les ateliers participatifs organisés dans

le cadre de l'ARTIAS, ou les espaces de plaidoyer mis en place par ATD Quart Monde, où des personnes concernées ont pu s'exprimer directement devant des décideurs.

Cette orientation est désormais consolidée dans le cadre juridique cantonal. La révision de la Loi sur l'aide sociale (LASoc), adoptée en 2024, inscrit pour la première fois un principe de participation. L'article 7, alinéa 3 stipule que « les publics concernés sont associés à la définition et au suivi des mesures de prévention ». Cette disposition traduit une volonté politique d'associer plus étroitement les usager·ères aux politiques qui les concernent.

## Conclusion

Les échanges font apparaître un large consensus sur la nécessité d'une gouvernance collégiale, transparente et indépendante, associant de manière équilibrée les acteurs associatifs, institutionnels, académiques et les personnes concernées. Si le modèle associatif recueille un soutien majoritaire, plusieurs options hybrides ou évolutives sont également envisagées pour garantir la souplesse et l'efficacité du dispositif.

Le rôle de l'État, reconnu comme essentiel mais non dominant, devra être défini avec précision afin de préserver l'autonomie critique de l'Observatoire.

Enfin, la participation structurée des publics concernés apparaît comme une condition de légitimité et d'innovation, à la fois sociale et méthodologique. L'ensemble des acteurs converge ainsi vers la vision d'un Observatoire partagé, ancré dans la société civile, et reconnu comme un espace collectif d'analyse, de dialogue et de co-construction des politiques sociales.

## 3. Les dynamiques institutionnelles cantonales

Cette étude exploratoire sur les conditions de pertinence et de faisabilité d'un Observatoire des réalités sociales à Fribourg avait initialement identifié que certaines dynamiques institutionnelles à l'échelle du canton et à l'échelle romande pouvaient constituer des opportunités pour la création d'un Observatoire.

Il s'agit en effet de comprendre dans quelle mesure la création d'un tel Observatoire pourrait contribuer à renforcer l'efficacité et la cohérence des politiques sociales en accompagnant les espaces de dialogue sectoriel et de concertation entre acteurs que sont les commissions cantonales et en accompagnant les espaces de concertation et de dialogue à l'échelle romande.

Le canton de Fribourg dispose aujourd'hui d'un ensemble de commissions consultatives actives dans des champs variés en prises avec les questions sociales<sup>14</sup>. Ces structures

---

<sup>14</sup> Citons à titre d'exemple la Commission des jeunes en difficulté d'insertion professionnelle (CJD), la Commission cantonale des addictions (CCad), la Commission cantonale migration et intégration (CMR), la Commission cantonale de l'égalité entre femmes et hommes et de la famille.

jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre des politiques publiques et constituent des espaces de dialogue entre l'administration cantonale, les communes, les institutions spécialisées et, pour certaines, avec le tissu associatif.

- Sur cette base, l'hypothèse centrale était que la qualité du dialogue multi-acteurs est le principal facteur de cohérence et d'efficacité dans la gouvernance cantonale. Plus les échanges entre institutions, associations et professionnels sont ouverts et équilibrés, plus les politiques sociales peuvent être adaptées aux besoins réels du terrain. L'Observatoire, en soutenant la production de connaissances partagées, contribuerait à renforcer ce dialogue, à rendre visibles les réalités sociales émergentes et à améliorer la capacité d'anticipation des politiques publiques.

Les commissions addictions, migration et intégration, jeunesse et insertion ont été retenues pour faire l'objet d'une analyse dans la mesure où elles constituent des espaces déjà établis de concertation interinstitutionnelle en lien avec les questions du social. Leur analyse permet d'appréhender concrètement la manière dont un observatoire pourrait s'inscrire dans l'écosystème cantonal, en appui aux dynamiques existantes, sans s'y substituer.

## **La Commission cantonale des addictions (CCad)**

Elle illustre un modèle de gouvernance partenariale inscrit dans un cadre légal fédéral — la Stratégie nationale addictions — qui se décline dans chaque canton. Cette structure garantit une continuité institutionnelle, un ancrage intersectoriel et un lien direct avec les autorités de santé. Sous la coordination du Médecin cantonal et du délégué cantonal addictions, la CCad s'est imposée comme un espace reconnu de coordination interinstitutionnelle, réunissant des représentants de la santé, du social, de la justice, de l'éducation et du monde associatif. Sa mission est de conseiller le Conseil d'État en construisant une compréhension partagée des phénomènes liés aux addictions et à proposer des réponses adaptées, fondées sur les réalités observées sur le terrain.

Les travaux récents de la CCad ont particulièrement mis en lumière cette approche empirique et transversale. À la suite de la crise du Covid-19, elle a souligné l'émergence de publics jeunes cumulant vulnérabilités sociales, isolement et conduites à risque, et a plaidé pour un renforcement des dispositifs dits "bas seuil" et des pratiques d'outreach. Dans ce cadre, la Commission a entrepris des échanges de travail avec la HETS-FR, afin de mieux documenter ces réalités et d'évaluer l'efficacité des approches existantes.

C'est précisément sur ce terrain que se dessinent les principales convergences entre la CCad et un éventuel Observatoire des réalités sociales. Les deux démarches partagent la volonté de rendre visibles les phénomènes émergents, de documenter les parcours et d'appuyer les décisions publiques sur des données probantes. L'Observatoire, par son rôle de veille, d'analyse et de diffusion de connaissances, pourrait venir outiller les travaux de la CCad, en lui apportant des éléments comparatifs, des indicateurs consolidés et un appui méthodologique pour la lecture des dynamiques sociales complexes.

L'expérience acquise par la CCad dans la coordination interinstitutionnelle constitue par ailleurs un atout majeur pour une telle collaboration. Elle incarne déjà un modèle de

gouvernance participative et transversale, où la pluralité des expertises – médicales, sociales, éducatives, associatives – alimente un travail collectif de régulation et d'innovation. En ce sens, elle offre un terrain concret d'application pour les missions de l'Observatoire, notamment dans la production de savoirs co-construits et dans l'articulation entre recherche, politiques publiques et pratiques professionnelles.

Les défis sont toutefois significatifs. Ils relèvent avant tout de la dimension financière : les ressources actuelles du champ addiction sont jugées insuffisantes pour soutenir des initiatives de production de connaissances. De plus, l'administration cantonale fait preuve de prudence face à un outil perçu comme potentiellement évaluatif ou critique. Dans un contexte de restriction budgétaire, certains craignent qu'un observatoire mette en lumière des besoins auxquels l'État ne pourrait répondre, créant une tension entre diagnostic et action.

### **La Commission cantonale migration et intégration (CMR)**

La politique d'intégration des migrant·e·s et de lutte contre le racisme dans le canton de Fribourg s'inscrit dans un cadre fédéral défini par la Confédération suisse. En effet, la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) établit que l'intégration est une tâche transversale impliquant tous les niveaux de l'État, y compris les cantons et les communes. Pour soutenir cette mission, la Confédération a introduit en 2014 les Programmes d'intégration cantonaux (PIC), cofinancés par la Confédération et les cantons, avec des objectifs stratégiques et des domaines d'encouragement définis à l'échelle nationale.

De son côté, le canton de Fribourg a développé un cadre institutionnel structuré reposant sur une articulation forte entre les fonctions stratégiques, consultatives et opérationnelles, mobilisant les autorités publiques, les communes, les institutions spécialisées et le tissu associatif.

- La Commission cantonale pour l'intégration des migrants et la lutte contre le racisme (CMR), créée en 2004, est un organe consultatif du Conseil d'État. Elle est chargée de promouvoir des relations harmonieuses entre les populations, de prévenir les discriminations et de proposer des recommandations en matière de politique d'intégration. Sa composition, qui inclut des représentant·e·s de l'administration cantonale, des communes, des communautés migrantes et du milieu associatif, garantit une diversité de regards et une participation de la société civile aux décisions stratégiques. Elle joue un rôle central de veille, de concertation et de proposition.
- Le Bureau de l'intégration des migrant·e·s et de la prévention du racisme (IMR), rattaché à la Direction de la sécurité, de la justice et du sport (DSJS), est l'organe de mise en œuvre des politiques cantonales d'intégration. Il coordonne les PIC, anime les réseaux d'acteurs, soutient les communes, assure le secrétariat de la CMR et accompagne les associations partenaires.
- Les PIC constituent le cœur opérationnel des politiques d'intégration. Chaque année, l'IMR lance des appels à projets destinés aux communes, institutions et associations. Le PIC 2024–2027 reposait sur plusieurs axes : accueil et information,

accès à la langue, employabilité, soutien à la parentalité, vivre-ensemble, lutte contre les discriminations et gestion de la diversité dans les institutions.

Au fil des années, la CMR a développé, aux côtés de l'IMR, une fonction de veille et de production de connaissances qui dépasse son rôle strictement consultatif. Sans disposer d'un mandat explicite d'observation sociale, la commission a progressivement investi ce champ en initiant ou en accompagnant plusieurs études empiriques portant sur la migration, la discrimination et la cohésion sociale. Ces démarches, souvent réalisées en partenariat avec la Haute école de travail social de Fribourg (HETS-FR), ont contribué à renforcer la légitimité scientifique et institutionnelle de la commission au sein du dispositif cantonal d'intégration.

Une première étape importante a été l'étude consacrée aux naturalisations dans le canton de Fribourg. Cette recherche, lancée à l'initiative directe de la CMR, visait à objectiver les conditions d'accès à la citoyenneté et à comprendre les obstacles rencontrés par les personnes issues de la migration dans leurs démarches d'intégration civique. Bien qu'elle ait permis de nourrir utilement la réflexion politique, cette initiative a également révélé certaines tensions institutionnelles, en particulier autour de la répartition des compétences entre directions cantonales. Cet épisode a eu pour conséquence d'inciter la commission à clarifier sa posture et à privilégier à l'avenir des démarches de recherche concertées, fondées sur une gouvernance partagée.

Dans la continuité, la commission s'est engagée dans des projets menés en partenariat avec d'autres instances de l'État, notamment le Service de l'action sociale (SASoc), avec lequel elle cogère le Programme d'intégration cantonal (PIC). L'exemple le plus significatif est l'étude sur la discrimination sur le marché de l'emploi, réalisée conjointement avec la HETS-FR et le SASoc et actuellement en cours, et financée à travers le PIC. Cette étude vise à documenter les mécanismes de discrimination systémique auxquels sont confrontées les personnes issues de la migration dans leur parcours professionnel, que ce soit à l'embauche, en matière d'accès à la formation ou de progression de carrière. Elle illustre la capacité croissante de la commission à générer des connaissances utiles à l'action publique, dans une logique d'appui à la décision et d'éclairage des politiques cantonales d'emploi et d'intégration.

Ces projets témoignent d'une montée en puissance de la dimension analytique et prospective du travail de la CMR, mais aussi des limites de cette fonction. La commission reste une structure légère, disposant d'une petite équipe de quatre personnes, dont aucune à plein temps. Ses moyens dépendent largement des crédits du PIC et des financements fédéraux, et ses études demeurent ponctuelles, liées à des opportunités de financement plus qu'à une stratégie d'observation pérenne. Il n'en reste pas moins que ces expériences ont permis de poser les bases d'une culture de la donnée et de l'évaluation au sein du dispositif fribourgeois d'intégration.

Dans le débat autour de la création d'un Observatoire des réalités sociales dans le canton de Fribourg, l'IMR adopte une position à la fois ouverte et prudente. Les échanges avec sa représentante montrent qu'un tel dispositif pour améliorer la compréhension des

transformations sociales et des besoins émergents, mis notamment en lumière par la crise du Covid-19, est pertinent. La représentante de l'IMR interrogée considère qu'un observatoire pourrait constituer un outil précieux de partage de connaissances et de coordination entre les différents acteurs publics, associatifs et académiques. Elle perçoit dans cette initiative une opportunité de mieux capitaliser les expériences et les données existantes, souvent dispersées entre institutions.

Toutefois, cette ouverture s'accompagne de réserves claires sur le périmètre, la gouvernance et la faisabilité du projet.

- La représentante de l'IMR insiste avant tout sur la nécessité de ne pas réduire la vocation d'un observatoire aux questions migratoires. Selon elle, la précarité et les inégalités sociales concernent l'ensemble de la population, et il serait contre-productif, voire stigmatisant, de rattacher une telle structure à la seule politique d'intégration.
- Sur le plan institutionnel, elle estime qu'un observatoire de ce type doit impérativement être porté par une autorité publique dotée d'un mandat et de moyens adéquats. Elle identifie la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) comme l'acteur légitime pour assumer la responsabilité politique et financière du projet. Sans cet ancrage, un observatoire ne pourrait, selon elle, ni s'imposer dans le paysage cantonal ni garantir sa durabilité.

Dans un esprit constructif, la commission propose une approche graduelle : avant toute institutionnalisation formelle, il conviendrait d'organiser une journée de réflexion réunissant les différentes commissions cantonales — migration, addictions, jeunesse, égalité, et autres — afin de croiser les perspectives et de faire émerger les thématiques communes. Un tel espace de concertation permettrait de tester la pertinence du projet, d'identifier ses objectifs prioritaires et de déterminer les formes possibles d'articulation avec les structures existantes. Cette étape préparatoire offrirait aussi l'occasion d'identifier les synergies, d'éviter les doublons et de poser les bases d'une coopération intersectorielle plus cohérente.

## **La Commission de la jeunesse et de l'insertion (CJD)**

Elle représente un autre versant des dynamiques institutionnelles. Confrontée à la complexité du champ jeunesse, elle cherche à rationaliser l'action publique en regroupant plusieurs dispositifs sous la bannière d'une plateforme cantonale jeunesse. Ce processus vise à clarifier les compétences et à améliorer la cohérence entre les acteurs de la formation, de l'insertion et du social. Toutefois, les entretiens avec les associations révèlent un pilotage fortement vertical, mené essentiellement par l'administration, sans véritable co-construction avec les acteurs associatifs ou les communes. Les initiatives locales, souvent innovantes et souples, comme les plateformes jeunesse intercommunales ou les mini-jobs portés par REPER, demeurent marginalement associées à la réflexion stratégique.

Les opportunités pour un observatoire résident ici dans la possibilité de rétablir un dialogue entre les niveaux institutionnels et associatifs, en documentant de manière

transversale les transitions des jeunes entre école, formation, emploi et non-recours aux dispositifs. Les associations soulignent qu'un outil de ce type pourrait renforcer la légitimité des constats de terrain et donner une visibilité aux publics invisibles du système.

Mais les défis sont considérables. En l'absence d'une démarche réellement concertée, l'observatoire risquerait d'être perçu comme un instrument extérieur ou parallèle, sans ancrage opérationnel. Le coordinateur de la CJD, sollicité à plusieurs reprises sur cette question, n'a d'ailleurs pas donné suite, ce qui reflète une certaine distance institutionnelle vis-à-vis de l'idée d'un observatoire. Plus fondamentalement, tant qu'une dynamique de coopération ne sera pas engagée entre la CJD, les services cantonaux et les acteurs de terrain, un dispositif d'observation ne pourra jouer son rôle de médiation et d'analyse partagée.

L'examen de ces trois commissions met en évidence des configurations contrastées, mais convergentes sur deux points :

- Là où des cultures de collaboration existent déjà — comme dans le champ des addictions — il pourrait renforcer et systématiser la production de connaissances.
- Là où les logiques institutionnelles demeurent cloisonnées ou hiérarchisées — comme dans les domaines de la migration et de la jeunesse — il devra s'appuyer sur un ancrage institutionnel plus fort, notamment avec la DSAS. L'absence de perspective allant dans ce sens limite les possibilités d'intervention en lien avec ces Commissions cantonales.

## **4. Les perspectives de financement d'un Observatoire des réalités sociales à Fribourg**

### **Un contexte budgétaire et politique défavorable à un financement public structurant**

Les activités d'enquêtes menées pour conduire cette étude mettent en évidence une non-implication budgétaire de l'État à l'égard d'un futur Observatoire des réalités sociales à Fribourg.

- La DEEF n'envisage pas de financement structurel confié à la HETS-FR
- La DSAS n'entend pas mandater ni financer une structure externe dédiée.

Cette position, motivée par la volonté de ne pas créer une « nouvelle couche institutionnelle », reconnaît l'utilité d'une veille sociale mais écarte tout portage financier direct. L'État souhaite bénéficier d'analyses utiles à la planification sans s'engager sur leurs coûts récurrents.

Ce choix s'inscrit dans un contexte de politique d'assainissement des finances : le Conseil d'État a mis en consultation au printemps 2025 un programme d'assainissement 2026–2028 (PAFE), puis l'a présenté et ajusté en septembre 2025 à un objectif d'amélioration

total d'environ 405 millions CHF sur trois ans, conditionnant l'équilibre du budget 2026 aux mesures prévues par ce plan. Ces décisions interviennent après des comptes 2024 équilibrés grâce à des prélèvements sur des réserves (notamment liées à la BNS) et alors même que l'équilibre 2025 a nécessité des arbitrages importants — signes d'une marge de manœuvre réduite.

Dans ce cadre, l'ensemble des acteurs associatifs interrogés pointent une absence de leadership public et alertent sur le décalage entre reconnaissance du besoin et absence d'impulsion politique et financière. Faute d'un mandat clair et d'un amorçage budgétaire, la création de l'Observatoire demeure fragile et risque de rester une intention consensuelle mais inopérante. À court terme, le rôle de l'État se limiterait au mieux à des appuis ponctuels (micro-financements thématiques, accès aux données, participation à la gouvernance), sans constituer un bailleur structurant capable d'assurer la pérennité du dispositif.

### **Les cotisations et contributions des membres : un levier symbolique mais fragile**

La création d'une association ou d'un réseau préfigurant l'observatoire ouvre la voie à un modèle d'autofinancement partiel par cotisations.

Plusieurs acteurs (Caritas, OSEO, REPER, Espacefemmes) soutiennent cette idée d'un noyau de membres contributeurs, permettant de garantir une base financière minimale et un engagement concret des partenaires. Cependant, cette piste se heurte à trois limites structurelles :

- Les associations fribourgeoises sont déjà fragilisées par des réductions de subventions et ne disposent que de marges financières minimales.
- Le potentiel de mutualisation reste faible : la culture du "cotiser pour un bien commun" est peu développée dans le tissu social fribourgeois, historiquement dépendant de mandats publics.
- Une contribution symbolique ne permettrait pas de financer les postes-clés de coordination, de recherche ou de communication nécessaires au fonctionnement d'un observatoire crédible.

Les cotisations pourraient constituer un socle d'engagement et de légitimité, mais pas un modèle économique durable. Ce levier serait utile pour amorcer la structure, non pour la faire vivre à long terme.

### **Les fondations privées et la philanthropie : entre prudence et opportunités ciblées**

Face à la frilosité publique, la voie philanthropique apparaît comme la plus prometteuse à court terme, mais également la plus exigeante.

#### **Fondation Drosos : un intérêt conditionné à l'impact concret**

La Fondation Drosos établie à Zürich soutient des projets innovants favorisant l'autonomisation et l'insertion des personnes vulnérables. Si elle manifeste une sympathie

pour les démarches collectives, elle n'intervient pas sur les dispositifs structurels d'observation.

Son appui serait envisageable seulement si l'observatoire se dote d'une fonction de transformation des pratiques sociales, produisant des effets mesurables sur les publics cibles.

Drosos pourrait financer un module expérimental ou une phase pilote, à condition que le projet démontre une utilité sociale directe (ex. : amélioration des dispositifs de transition, inclusion économique, accès aux droits).

### **Fondation Das Leben Meistern : une opportunité thématique ciblée**

La Fondation Das Leben Meistern basée à Fribourg concentre ses ressources sur les inégalités d'accès à l'éducation et à l'emploi, notamment chez les enfants et les jeunes. Elle a récemment défini en ce sens deux axes prioritaires : la petite enfance et les transitions scolaires et vers le monde professionnel. Bien que son mandat ne couvre pas les dispositifs de veille, un observatoire abordant la pauvreté infantile, les inégalités scolaires ou les conditions de vie des familles pourrait entrer dans son champ d'action.

Sa politique de subsidiarité – intervenir là où l'État est absent – rend possible un appui ponctuel au démarrage d'un observatoire thématique, à condition d'un ancrage local fort et d'un projet co-porté par des acteurs associatifs reconnus.

Das Leben Meistern pourrait constituer un soutien d'amorçage (1 à 2 ans) sur un volet spécifique, en partenariat avec des structures comme Caritas ou OSEO. Toutefois, la fondation se trouve actuellement dans une phase de redéfinition stratégique.

### **c. Fondation Arcanum : un partenaire potentiel pour la phase de préfiguration**

L'entretien avec Arcanum montre un positionnement lucide et sélectif. Le représentant de la fondation exprime une réserve à l'égard des dispositifs "hors-sol" et une préférence nette pour les projets opérationnels, ancrés et évaluables. Il ne financerait pas un observatoire comme structure permanente, mais pourrait soutenir une phase pilote, à condition que celle-ci remplisse plusieurs critères précis :

- Innovation et utilité directe : l'observatoire doit démontrer comment ses analyses améliorent la pratique de terrain (ex. développement d'outils partagés, expérimentations collaboratives).
- Ancrage territorial fort : Arcanum rejette les projets trop académiques et attend une implication réelle des acteurs sociaux locaux.
- Gouvernance claire et inter-associative : l'appui serait conditionné à une dynamique collective équilibrée entre institutions, associations et personnes concernées.
- Temporalité courte : l'aide se limiterait à une phase d'amorçage (12 à 24 mois), permettant de tester la faisabilité et la valeur ajoutée du dispositif.

## VII. Conclusions

---

### SYNTHESE

L'étude confirme la **pertinence largement reconnue** de créer un Observatoire des réalités sociales dans le canton de Fribourg. Les acteurs associatifs, institutionnels et communaux s'accordent sur un besoin clair : mieux documenter les **transformations sociales** du canton — qu'elles relèvent de la précarité, de la santé mentale, du handicap, des migrations, des parcours de jeunesse ou des mutations familiales — et analyser plus finement les effets des politiques publiques.

Les besoins identifiés sont multiples mais convergents :

- Plusieurs réalités sociales restent **peu visibles ou mal comprises**, notamment les inégalités territoriales, la santé psychique et les trajectoires de jeunes.
- Les **données existantes** sont dispersées entre services, communes et associations, ce qui empêche une lecture transversale.
- Les **capacités d'analyse** gagneraient à être renforcées pour mieux relier indicateurs, observations de terrain et savoirs d'expérience.
- Les **connaissances issues des pratiques locales** pourraient être davantage capitalisées et intégrées à la planification publique.

Dans cette perspective, un futur Observatoire poursuivrait **deux objectifs complémentaires** :

1. **Soutenir la planification publique et l'aide à la décision**, en produisant des analyses transversales et contextualisées sur l'ensemble des enjeux sociaux du canton ;
2. **Renforcer la coordination et l'apprentissage collectif**, en diffusant des connaissances partagées et en reliant recherche, action publique et pratiques professionnelles.

Si le **consensus sur la pertinence** du projet est fort, sa **mise en œuvre se heurte à plusieurs contraintes majeures** :

- **l'absence de cadre légal ou institutionnel** permettant d'ancrer formellement une fonction d'observation sociale au niveau cantonal ;
- une **prudence politique** liée à la crainte de créer une nouvelle instance perçue comme un contre-pouvoir ou une charge supplémentaire pour les finances publiques ;
- un **contexte budgétaire contraint**, peu propice à l'ouverture de dispositifs nouveaux ;

- et le **manque de financements pérennes**, les alternatives privées ou ponctuelles ne garantissant pas la stabilité d'un tel projet.

Face à ces contraintes, l'étude recommande une **démarche progressive et expérimentale**, fondée sur trois principes :

- la **co-construction** des priorités d'observation entre acteurs publics, associatifs et académiques ;
- le **croisement des savoirs** pour saisir la complexité des réalités sociales ;
- la **valorisation active** des résultats, pensée dès la conception pour favoriser leur appropriation et leur usage.

Le lancement d'un **projet pilote thématique** — autour, par exemple, des trajectoires de jeunesse, des inégalités territoriales ou de la santé sociale — constituerait une première étape concrète, permettant de tester les conditions méthodologiques et partenariales nécessaires à un dispositif pérenne.

En parallèle, la **préfiguration d'une structure légère** issue de l'association existante pourrait poser les bases d'une gouvernance pluraliste et d'un modèle souple.

En définitive, la création d'un Observatoire des réalités sociales à Fribourg apparaît comme une **ambition collective en construction** :

- collective, parce qu'elle vise à renforcer la connaissance et la coordination entre les acteurs ;
- en construction, parce qu'elle requiert un engagement politique progressif, des moyens adaptés et une culture de coopération à consolider.

## 1. Pertinence de la création d'un Observatoire des réalités sociales à Fribourg : état des besoins, reconnaissance institutionnelle et finalités opérationnelles

L'étude menée permet de confirmer un niveau élevé de pertinence pour la création d'un Observatoire des réalités sociales (ORS) dans le canton de Fribourg. Cette pertinence repose sur un large consensus entre les acteurs associatifs et les représentants institutionnels autour de besoins clairement identifiés en matière de documentation des réalités sociales et de suivi des politiques publiques. Ces besoins concernent tant la connaissance des situations de précarité que l'analyse des effets des dispositifs sociaux, et sont aujourd'hui reconnus de façon convergente par les professionnels de terrain, les communes et les autorités cantonales.

## **1.1 Une documentation insuffisante des réalités sociales : invisibilités, lacunes et non-recours**

Les entretiens menés dans le cadre de cette étude font apparaître de nombreux angles morts dans la connaissance des situations sociales précaires. Plusieurs groupes vulnérables demeurent sous-documentés ou absents des statistiques officielles : jeunes en rupture, femmes migrantes isolées, personnes en souffrance psychique ou en situation de handicap invisible, publics dits « à bas seuil » vivant des formes d'errance ou de grande précarité, travailleurs pauvres. Ces réalités sont connues des acteurs de terrain, mais insuffisamment reflétées dans les données disponibles à l'échelle cantonale.

Ce constat est largement partagé par les institutions publiques. Le rapport cantonal sur la situation sociale et la pauvreté (DSAS, 2023) souligne la difficulté à appréhender certaines dimensions de la pauvreté, notamment le non-recours, les parcours d'exclusion ou les effets de seuil. De même, le Conseil d'État, dans sa réponse à la motion GC-78 (2023), reconnaît l'intérêt de renforcer les outils d'observation afin de disposer d'une meilleure lecture des inégalités sociales dans le canton.

Les limites ne portent pas uniquement sur les publics cibles, mais aussi sur les capacités d'analyse. Les données quantitatives existantes ne permettent pas de comprendre les mécanismes qui conduisent à la précarité. Il existe un besoin explicite d'articulation entre indicateurs chiffrés, récits de parcours, observations de terrain et savoirs d'expérience. Cette exigence est rappelée tant dans les contributions des associations que dans les recommandations du rapport HETS/Ville de Fribourg sur la question du non-recours aux aides sociales (2022).

Un troisième ensemble de besoins concerne la continuité et la territorialisation de l'observation. Les données disponibles sont souvent ponctuelles, liées à des projets ou à des rapports ad hoc, sans série temporelle ni vision intercommunale. Le Conseil d'État reconnaît dans ses réponses à la motion GC-78 qu'il manque un outil de suivi pérenne permettant d'objectiver les dynamiques sociales dans le temps et sur l'ensemble du territoire cantonal.

Enfin, les connaissances issues des pratiques de terrain – notamment les projets participatifs ou communautaires – sont peu centralisées et peu capitalisées. Il n'existe pas d'espace institutionnel de mutualisation et de valorisation de ces savoirs, bien que leur utilité pour la planification publique soit régulièrement soulignée, notamment dans les analyses produites par la Ville de Fribourg et dans les travaux soutenus par Caritas, OSEO et La Tuile.

## **1.2 Une connaissance fragmentée des dispositifs et des effets des politiques sociales**

Le second ensemble de besoins concerne la documentation des dispositifs sociaux eux-mêmes. Le paysage institutionnel est perçu comme morcelé, les données sont produites par une multitude d'acteurs sans harmonisation méthodologique. Cette situation empêche l'agrégation et la lecture transversale des dynamiques d'accès aux droits et des

flux entre dispositifs. Le rapport HETS/Ville de Fribourg (2022) souligne l'absence d'un référentiel commun qui permettrait de comparer les situations entre communes, institutions ou profils de publics.

Ce diagnostic est validé par les textes politiques. La motion cantonale GC-287 (2021), visant une loi-cadre sur l'action sociale, insiste sur le manque d'indicateurs partagés et de mécanismes de suivi des dispositifs. Le Conseil d'État reconnaît également, dans sa réponse à cette motion, que les outils actuels sont dispersés et insuffisamment coordonnés pour permettre un pilotage efficace des politiques sociales.

Un besoin spécifique se détache concernant la capacité d'évaluer les effets des politiques publiques. Dans un contexte de restriction budgétaire, les décisions prises (par exemple la limitation de prestations ou le recentrage de certaines offres) ne font l'objet d'aucun suivi d'impact documenté. Ni les conséquences pour les publics, ni les déséquilibres induits entre structures ne sont systématiquement analysés. Le rapport cantonal sur la pauvreté (DSAS, 2023) recommande d'ailleurs un meilleur outillage de l'État pour évaluer les conséquences de ses arbitrages sur la cohésion sociale.

Enfin, la mise en forme des données existantes constitue un frein important. Les organisations consultées dans le cadre de la recherche qualitative déplorent l'absence de tableaux de bord sociaux, de notes synthétiques, de visualisations et d'outils d'aide à la décision. Cette lacune est particulièrement marquée au niveau communal, où les autorités locales (notamment les villes de Fribourg, Bulle et Estavayer) demandent des produits lisibles et réguliers pour ajuster leurs politiques sociales sur des bases solides. Au niveau cantonal, les efforts actuels de suivi portés en interne par le SASoc – via « Fribourg pour tous » et l'équipe scientifique adjointe – relèvent davantage d'une gestion pragmatique eu égard aux ressources disponibles que d'une politique planifiée. Ce « micro-observatoire », bien que pertinent et ancré dans les réalités locales, reste marginalisé par le manque de ressources et l'absence de reconnaissance institutionnelle formelle.

### **1.3 Finalités stratégiques et opérationnelles d'un Observatoire**

En réponse aux besoins identifiés, l'Observatoire des réalités sociales aurait vocation à remplir deux grandes missions principales:

#### **1. Appui à la planification publique cantonale et à la prise de décision politique**

L'Observatoire aurait pour objectif de produire des analyses et des synthèses directement utiles aux autorités cantonales, en lien étroit avec les commissions cantonales (notamment les commissions addictions, migrations, et jeunesse), ainsi qu'avec les directions concernées, en particulier la DSAS. Il s'agirait de fournir des diagnostics actualisés, fondés sur des données croisées (quantitatives et qualitatives), permettant d'éclairer l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques.

Cette fonction d'aide à la décision viserait à rendre visible les dynamiques sociales émergentes, à documenter les besoins de façon territorialisée et à outiller les processus de planification par des tableaux de bord, cartographies, indicateurs harmonisés et

dossiers thématiques. Elle permettrait également d'anticiper les tensions sociales et d'accompagner les arbitrages en période d'assainissement budgétaire.

## **2. Soutien à l'amélioration des pratiques professionnelles et à l'ajustement des réponses de terrain**

La seconde mission de l'Observatoire consisterait à renforcer les capacités d'intervention des acteurs de terrain, en mettant à leur disposition des analyses partageables, des ressources comparatives et des outils de veille utiles à la réflexion sur les pratiques. Il s'agirait notamment de fournir des repères sur l'évolution des profils de publics, sur les trajectoires sociales observées, et sur les effets (intentionnels ou non) des dispositifs existants.

Cette fonction permettrait de favoriser l'ajustement des prises en charge, de repérer les phénomènes de non-recours ou d'inadéquation des offres, et de faciliter la coordination interinstitutionnelle. Elle s'inscrirait en complémentarité des dispositifs de formation, d'évaluation interne ou d'accompagnement des institutions sociales.

## **2. Faisabilité de la création d'un Observatoire des réalités sociales à Fribourg : obstacles et conditions actuelles**

Malgré un consensus largement partagé sur la pertinence de créer un Observatoire des réalités sociales dans le canton de Fribourg, l'analyse met en évidence un niveau de faisabilité actuellement faible. Cette situation résulte d'un enchaînement de facteurs structurels, politiques et financiers, qui rendent particulièrement difficile l'aboutissement d'un tel projet sur le court terme. Le présent document propose une lecture articulée de ces obstacles.

### **2.1 Un portage institutionnel absent et une frilosité politique renforcée par le contexte budgétaire**

À ce jour, aucun service cantonal ne s'est clairement positionné pour soutenir politiquement ou administrativement la création d'un Observatoire des réalités sociales. La Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS), bien que sensible aux enjeux soulevés, n'a pas exprimé d'intention d'engagement opérationnel. De son côté, la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF), en tant qu'autorité de tutelle de la HETS-FR, a refusé l'idée d'adosser l'Observatoire à cette dernière, considérant que les dispositifs actuels suffisent et que les activités de recherche peuvent être prises en charge par les fonds internes de l'école (RA&D).

Ce retrait institutionnel traduit une forme de désengagement stratégique de la part de l'État vis-à-vis des fonctions de veille sociale. Le Conseil d'État a clairement exprimé sa volonté de ne pas créer une « nouvelle couche institutionnelle », privilégiant l'optimisation d'outils déjà existants, comme le dispositif « Fribourg pour tous ».

Cette posture s'inscrit dans un contexte plus large d'assainissement des finances publiques, qui renforce les réticences politiques. Les autorités redoutent qu'un tel dispositif ne produise des analyses susceptibles de mettre en lumière des insuffisances

dans les politiques sociales en place ou de faire apparaître des besoins non couverts, difficilement compatibles avec les objectifs de rigueur budgétaire. Il existe également une appréhension quant au rôle que pourrait jouer un observatoire dans la légitimation de discours critiques ou revendicatifs portés par certains acteurs de la société civile.

Cette crainte qu'un observatoire devienne un miroir trop exigeant de l'action publique alimente une culture du contrôle de l'information, peu favorable à une dynamique de transparence partagée. Il existe une tension manifeste entre la volonté de produire des connaissances utiles et la peur qu'elles ne soient utilisées pour « pointer du doigt » les failles de l'intervention publique, plutôt que pour construire collectivement des réponses.

Du côté des communes et des milieux associatifs, les attentes sont bien réelles, mais les capacités d'initiative sont limitées. Les communes, en particulier, expriment des réserves à l'idée de cofinancer un dispositif supplémentaire, dans un contexte de réforme de la LASoc et de tension croissante autour de la répartition des charges.

## **2.2 Des ressources limitées, un manque de financement public et peu d'alternatives solides**

Ce retrait politique se traduit également par une absence de financement public pérenne. À ce jour, aucune ligne budgétaire ne permet d'envisager un soutien structurel à travers une haute école, ni un appui récurrent à une structure associative dédiée à la veille sociale. En l'absence de cadre légal ou de mandat explicite, aucun service n'est en mesure de porter ce type de financement sur la durée.

Les pistes alternatives – financement par des fondations, appels à projets, mécénat ou recherche appliquée – apparaissent fragiles. Le secteur du mécénat est particulièrement peu développé à Fribourg, et les fondations actives dans le champ social financent rarement des dispositifs structurels de long terme. Les appels à projet, de leur côté, restent thématiques et limités dans le temps, ce qui ne correspond pas aux exigences de continuité et d'indépendance d'un Observatoire.

L'analyse des observatoires existants dans d'autres cantons montre au contraire que leur réussite repose sur deux conditions fondamentales : un engagement politique clair des autorités concernées, et un financement public stable et identifié. En l'absence de ces deux éléments, aucun exemple ne permet d'envisager la pérennité d'un observatoire fondé uniquement sur des financements privés.

## VIII. Perspectives

---

Malgré un contexte institutionnel et budgétaire actuellement peu propice à la création immédiate d'un Observatoire des réalités sociales dans le canton de Fribourg, l'étude met en lumière un intérêt transversal et durable pour un tel dispositif. Les entretiens menés et les expériences observées dans d'autres cantons montrent qu'un observatoire constitue un outil structurant pour documenter les transformations sociales, améliorer la planification publique et renforcer la coopération entre acteurs et actrices.

Il paraît donc pertinent d'envisager dès à présent plusieurs scénarios de conception, afin de disposer d'une base opérationnelle prête à être activée lorsque les conditions institutionnelles, politiques et financières seront plus favorables. Ces scénarios ne doivent pas être perçus comme exclusifs, mais comme deux voies possibles et complémentaires vers un même objectif : doter le canton d'un instrument crédible, durable et adapté à ses spécificités.

- Le premier scénario propose un modèle hybride, à la croisée de la recherche, de l'innovation sociale et de la participation citoyenne. Il met l'accent sur la co-construction des savoirs, le dialogue entre mondes académique, professionnel et associatif, et une gouvernance inclusive associant les institutions, les associations et les personnes concernées dans toutes les étapes du processus. Ce modèle vise à faire émerger des priorités collectives et à renouveler les pratiques d'observation sociale en s'appuyant sur une démarche participative et réflexive.
- Le second scénario, plus allégé, s'inspire du modèle universitaire de recherche appliquée et d'innovation sociale. Il repose sur un ancrage académique fort à la HETS-FR, une structure associative simplifiée et des ambitions plus modestes en matière de co-construction et de participation citoyenne. Si la production de connaissances s'inscrit dans une approche plus classique, comparable à celle déjà en œuvre dans les hautes écoles spécialisées, la plus-value de cet observatoire résiderait avant tout dans sa capacité à diffuser, traduire et rendre accessibles les savoirs produits par la recherche. Il jouerait ainsi un rôle de passeur entre science, action publique et société civile, favorisant la circulation des connaissances, la mise en débat et la valorisation des pratiques professionnelles.

Ces deux scénarios offrent ainsi aux décideurs une feuille de route différenciée, permettant d'adapter la forme, le degré de participation et le niveau d'investissement selon les priorités et les ressources disponibles au moment de la mise en œuvre.

# 1. Scénario 1 : Un modèle hybride, à la croisée de la recherche, de l'innovation sociale et de la participation citoyenne

## Missions

Le futur Observatoire pourrait articuler son action autour de quatre missions interdépendantes, combinant production de connaissances, soutien à l'action publique, animation du débat social et appui aux pratiques locales.

### **Documenter les réalités sociales**

L'Observatoire aurait pour mission première de rendre visibles les réalités sociales du canton, en produisant des connaissances fines, contextualisées et accessibles. Il s'agirait de dépasser la seule logique statistique pour mettre en lumière ce qui demeure invisible ou sous-représenté dans les instruments institutionnels : les trajectoires et expériences des personnes éloignées des dispositifs de soutien, les zones grises du non-recours ou de la précarité silencieuse, ainsi que les effets différenciés des politiques sociales selon les territoires, les âges, les genres ou les statuts socio-économiques. En combinant approches quantitatives et qualitatives, l'Observatoire pourrait constituer une base de connaissance commune sur les transformations sociales du canton, utile à la fois pour la planification publique, la recherche et l'action sociale. Il renforcerait ainsi la visibilité des réalités vécues et ancrerait le débat public sur des données partagées, compréhensibles et fiables.

### **Évaluer et nourrir les politiques publiques**

Au-delà de la production de données, l'Observatoire aurait vocation à contribuer à l'amélioration continue des politiques sociales. Il remplirait une fonction d'évaluation, d'analyse critique et de prospective au service des institutions cantonales et communales, en lien étroit avec les acteurs de terrain et les personnes concernées. Ses contributions porteraient sur l'analyse des dispositifs existants, l'identification des écarts entre besoins sociaux et réponses institutionnelles, la formulation de recommandations fondées sur des données empiriques et la co-construction de nouveaux cadres d'action plus inclusifs et réactifs. L'Observatoire jouerait ainsi un rôle de médiation entre savoirs et décision, contribuant à renforcer la régulation démocratique et la redevabilité publique.

### **Dialoguer entre mondes académiques, professionnels et citoyens**

L'Observatoire serait un espace de rencontre et de traduction entre différents univers de savoirs et de pratiques. Forums, ateliers, séminaires ou publications collectives permettraient aux chercheurs, professionnel·les, décideurs et personnes concernées de confronter leurs perspectives et de co-produire des analyses partagées. Cette fonction de médiation favoriserait une compréhension commune des enjeux sociaux, la circulation des innovations et une culture du débat constructif entre institutions et société civile.

### **Accompagner les acteurs et actrices de terrain**

Enfin, l'Observatoire offrirait un soutien méthodologique, formatif et analytique aux structures sociales, communes et associations. Il proposerait des outils et indicateurs

d'observation adaptés aux réalités locales, accompagnerait la conception et l'évaluation participative de projets, et offrirait des formations à la recherche appliquée et à la participation citoyenne. Cet appui viserait à renforcer l'autonomie et la réflexivité des acteurs et actrices de terrain, tout en consolidant une culture cantonale partagée de l'observation sociale et de la co-construction des politiques publiques.

## **Un modèle démocratique et participatif de gouvernance**

Le modèle proposé dans le cadre du scénario 1 de l'Observatoire des réalités sociales repose sur une articulation équilibrée entre ancrage académique et ancrage citoyen.

- Du modèle universitaire, il retient la rigueur méthodologique, la continuité scientifique et la crédibilité institutionnelle, garanties par son hébergement à la HETS-FR. Cet ancrage assure l'indépendance analytique de l'Observatoire, tout en lui permettant de mobiliser des compétences de recherche appliquée, des outils d'enquête éprouvés et des partenariats pluridisciplinaires.
- Du modèle citoyen, il emprunte la logique participative et la reconnaissance des savoirs issus de l'expérience. Les personnes concernées, les associations et les acteurs et actrices de proximité sont pleinement associées à la définition des axes d'observation, à la production des connaissances et à leur diffusion publique.

Ce modèle hybride combine ainsi exigence scientifique et légitimité sociale. Il permet de produire des connaissances partagées, ancrées dans la réalité du terrain, et d'en faire un levier de transformation collective. En réunissant institutions, chercheurs et citoyens dans un même espace de dialogue, l'Observatoire se positionne comme un instrument d'innovation démocratique, capable à la fois de nourrir les politiques publiques et de renforcer la cohésion sociale du canton.

La gouvernance du futur Observatoire s'appuierait sur une architecture démocratique et participative, articulant représentation des acteurs, production collective des priorités et ancrage scientifique. Elle reposerait sur quatre composantes principales : l'Assemblée générale, les collèges d'acteurs (fonctionnels lors de l'AG), le Comité de pilotage et le Secrétariat opérationnel.

### **L'Assemblée générale : instance souveraine et cœur délibératif**

L'Assemblée générale constituerait à la fois l'organe souverain de l'association et le principal espace de délibération. Outre ses fonctions statutaires — validation des orientations, élection du Comité de pilotage, approbation des rapports d'activité et financiers —, elle jouerait un rôle décisif dans la définition collective des besoins d'observation et des priorités de recherche. Chaque année, l'Assemblée intégrerait une conférence de réflexion, moment fort de participation et de dialogue. Cette conférence permettrait de faire émerger, à partir des expériences des membres et des réalités du terrain, les thématiques sociales jugées prioritaires pour le canton. Les échanges se dérouleraient d'abord par collège d'acteurs afin de faire remonter les enjeux propres à chaque univers, puis seraient mis en commun dans une plénière inter-collèges. L'Assemblée trancherait ensuite sur les priorités à retenir pour l'année à venir.

### **Des commissions thématiques pluri-acteurs**

À l'issue de cette conférence annuelle, l'Assemblée pourrait décider de constituer des commissions thématiques pluri-acteurs, chargées d'approfondir les priorités identifiées. Ces commissions réuniraient des représentants issus de plusieurs collèges afin de croiser les savoirs et les perspectives. Elles pourraient travailler sur des thématiques précises — par exemple la pauvreté et l'emploi, la santé mentale, la jeunesse, le vieillissement ou l'inclusion numérique — et produire des analyses, recommandations ou projets de recherche participative à soumettre au Comité de pilotage. Elles constitueraient ainsi des espaces d'intelligence collective, prolongeant la réflexion de l'Assemblée et contribuant à la dynamique continue d'observation.

### **Le Comité de pilotage : organe stratégique et garant de la cohérence**

Le Comité de pilotage (CoPil), élu par l'Assemblée générale en veillant à la représentation des différents collèges, assurerait la coordination stratégique et scientifique de l'Observatoire. Il suivrait la mise en œuvre du programme annuel, validerait les méthodologies, coordonnerait les partenariats et encadrerait le secrétariat. Il garantirait l'articulation entre la dynamique participative de l'Assemblée, les travaux des commissions et la rigueur scientifique du dispositif. Le CoPil incarnerait une gouvernance horizontale et inclusive, ouverte à la consultation ponctuelle d'experts selon les sujets traités.

### **Le Secrétariat opérationnel : un binôme professionnel à ancrage universitaire**

Le Secrétariat opérationnel constituerait le noyau exécutif de l'Observatoire. Hébergé administrativement à la HETS-FR, il bénéficierait d'un cadre logistique et scientifique solide, garant de la neutralité et de la qualité des travaux. Il serait composé de deux personnes salariées aux fonctions complémentaires : un.e coordinateur.rice scientifique et stratégique à 80%, chargée du pilotage méthodologique, du lien institutionnel et de la programmation annuelle ; et un.e coordinateur.rice opérationnel(le) et communication à 50%, responsable de la logistique, de la diffusion, de l'animation du réseau et du suivi des collaborations de terrain. Ce binôme assurerait la continuité entre recherche, action publique et participation citoyenne, en lien étroit avec le Comité de pilotage et la HETS-FR.

## **Une méthodologie participative et co-construite : la marque de fabrique de l'Observatoire**

### **Principes et orientations**

La méthodologie constituerait l'un des piliers identitaires du futur Observatoire. Elle s'appuierait sur une conception du savoir comme bien commun, produit par la rencontre et la mise en dialogue de différentes formes d'expertise. L'ambition ne serait pas seulement de collecter des données, mais de construire collectivement des connaissances utiles à l'action, fondées sur la rigueur scientifique, la reconnaissance des savoirs d'expérience et la participation active de tous les acteurs concernés.

Le croisement des savoirs en serait le principe fondateur. L'Observatoire considérerait les savoirs académiques, professionnels et d'expérience comme complémentaires et interdépendants. La rencontre entre ces registres permettrait de produire une compréhension plus fine, plus légitime et plus mobilisable des réalités sociales, en conjuguant la profondeur analytique de la recherche, la connaissance pratique des institutions et la perspective vécue des personnes concernées.

Cette démarche s'accompagnerait d'une éthique de la participation et de la reconnaissance. La participation ne serait pas conçue comme un geste consultatif, mais comme une composante structurelle de la méthode. Les personnes concernées seraient reconnues comme de véritables co-productrices du savoir, associées à toutes les étapes du processus — de la définition des questions à la diffusion des résultats — et valorisées pour leur contribution, que ce soit par la formation, la rémunération ou la restitution publique des travaux. Une charte de participation garantirait l'accessibilité des démarches, la transparence sur l'usage des données et la diffusion des connaissances dans des formes compréhensibles par tous.

Enfin, la méthodologie s'inscrirait dans une démarche cumulative et apprenante. Chaque cycle d'observation nourrirait le suivant, dans une logique de capitalisation et d'amélioration continue. Les outils produits — indicateurs, bases de données, récits de vie, cartographies — constitueraient un patrimoine commun évolutif, partagé entre les acteurs. Des évaluations internes régulières permettraient d'ajuster les méthodes, d'affiner les outils et de renforcer la participation. À terme, cette dynamique contribuerait à instaurer une culture fribourgeoise de l'observation partagée, fondée sur la coopération, la transparence et la réflexivité.

### **Une mise en œuvre en quatre temps : de la co-construction à la valorisation partagée**

#### **a. L'émergence et la priorisation des besoins d'observation**

Chaque année, l'Assemblée générale organise une conférence de réflexion ouverte à l'ensemble des membres et partenaires. Structurée par collèges d'acteurs, cette rencontre permet de recueillir et de confronter différents points de vue sur les problématiques sociales du canton. Une phase préparatoire peut être coordonnée par le secrétariat opérationnel : diffusion d'un appel à contributions, recueil de mini-diagnostics territoriaux ou associatifs, synthèse des signaux faibles observés dans les données existantes. Ce processus garantit que la programmation annuelle repose sur une intelligence collective et non sur une logique descendante.

#### **b. La définition des cadres d'enquête et des dispositifs de recherche**

Chaque thématique priorisée donne lieu à la constitution d'une commission thématique pluri-acteurs, mandatée pour co-définir le cadre d'enquête. Ces commissions sont accompagnées par le secrétariat scientifique et fonctionnent selon une logique de co-élaboration : définition des questions, indicateurs, méthodes, outils et garanties éthiques. Chaque cadre d'enquête devient ainsi un espace d'apprentissage collectif, où les méthodes se construisent au service des questions réelles du territoire.

c. La production et l'analyse collective des données

L'Observatoire mobilise des méthodes mixtes, combinant données statistiques, approches qualitatives et dispositifs de recherche-action. Les résultats sont analysés collectivement lors d'ateliers d'interprétation croisée réunissant chercheurs, professionnels et citoyens, avant validation par le Comité de pilotage. Ce processus garantit la qualité scientifique tout en produisant des connaissances appropriables et utiles à la décision publique.

d. La restitution publique et la diffusion des connaissances

Chaque étude donnerait lieu à une stratégie de diffusion multi-niveaux : rapports, notes de politique publique, infographies, podcasts, expositions, forums ou restitutions locales. Ces formes innovantes visent à restituer le savoir à ceux qui l'ont produit, à renforcer la visibilité des phénomènes sociaux et à nourrir une culture de dialogue permanent entre recherche, action publique et société civile.

### **Diffuser et partager les savoirs :**

La diffusion et le partage des savoirs constitueraient une composante centrale de la mission de service public de l'Observatoire. Les modalités suivantes pourraient être mises en œuvre :

- **Organisation d'événements scientifiques et publics :**

L'Observatoire tiendrait chaque année une conférence cantonale des réalités sociales, réunissant chercheurs, institutions, associations et décideurs. Des séminaires thématiques (2 à 3 par an) permettraient de croiser les résultats de recherche avec les pratiques professionnelles.

- **Production de formats de diffusion accessibles :**

Chaque étude ou projet de recherche serait valorisé à travers :

- un rapport scientifique complet destiné aux institutions partenaires,
- une fiche synthèse grand public (2-4 pages, langage simplifié, données visuelles),
- et, si possible, une capsule vidéo ou un podcast pour la diffusion numérique via le site web de la HETS-FR.

- **Création d'un espace numérique de diffusion :**

Un site ou portail en ligne, hébergé par la HETS-FR, constituerait un centre de ressources cantonal regroupant rapports, indicateurs, données et actualités de recherche, ainsi les ressources numériques mises à disposition par l'Etat (via des liens/renvois). Cet outil favoriserait la transparence et l'accessibilité des connaissances produites.

- **Collaboration avec les médias et réseaux académiques :**

L'Observatoire entretiendrait des liens réguliers avec les médias locaux et les plateformes scientifiques (HES-SO, Observatoire romand de la culture, etc.), afin de renforcer la visibilité publique de ses travaux.

L'objectif général est de rendre la recherche socialement utile, en diffusant les connaissances dans des formats variés, compréhensibles et mobilisables par les acteurs publics et la population.

### **Accompagner et soutenir les acteurs publics et sociaux :**

Au-delà de la recherche, l'Observatoire se positionnerait comme un appui scientifique et méthodologique pour les institutions, les communes et les associations. Ses interventions reposeraient sur une logique d'accompagnement sur mesure, dans le respect de son indépendance académique.

Les modalités concrètes incluraient :

- Mandats d'analyse ou d'évaluation :

Réalisation d'études courtes ou de diagnostics sociaux territoriaux, sur demande de services publics ou d'associations. Ces mandats permettraient de valoriser les outils de recherche développés par l'Observatoire.

- Appui méthodologique et formation :

Proposition d'ateliers de formation à la collecte et à l'analyse de données sociales, à l'observation participative, ou à la construction d'indicateurs. Ces formations seraient destinées aux professionnels du social, aux collectivités locales et aux associations.

- Co-développement d'outils d'observation :

En partenariat avec des acteurs publics, l'Observatoire pourrait élaborer des tableaux de bord sociaux, des cartographies interactives, ou des protocoles de suivi de certaines thématiques (inclusion, précarité, santé mentale, jeunesse, etc.).

- Appui scientifique aux dispositifs existants :

L'Observatoire pourrait accompagner des programmes cantonaux ou communaux (p. ex. plateformes jeunesse, programmes de cohésion sociale, initiatives communales) en apportant une expertise en suivi et en évaluation.

Ces prestations, réalisées dans le cadre de mandats rémunérés ou de collaborations institutionnelles, renforceraient le lien entre recherche et action publique, tout en consolidant la fonction de service à la collectivité de la HETS-FR.

### **Budget prévisionnel annuel**

Postes budgétaires	Description / finalité	Montant annuel (CHF)
<b>1. Charges de personnel</b>		<b>175 032</b>
Coordinateur·trice scientifique (80 %, au tarif CS et 60fr/h)	Pilotage méthodologique et stratégique, supervision scientifique, coordination partenariats.	89760

Coordinateur·trice opérationnelle (50 %)	Animation du réseau, logistique, communication, appui aux commissions et à la participation.	56100
Charges sociales et assurances (env. 20 %)	AVS, LPP, assurance accident, cotisations employeur.	39172
<b>2. Fonctionnement administratif et logistique</b>		<b>5000</b>
Hébergement HETS-FR	Bureaux, matériel, informatique, RH, infrastructure (apport en nature).	0 (20 000 en nature)
Déplacements et terrain	Enquêtes, réunions dans les communes, coordination.	3000
Traductions, relectures, graphisme	Production de rapports, fiches synthèse, supports publics.	2000
<b>3. Gouvernance et participation</b>		<b>7 500</b>
AG et Conférence annuelle de réflexion	Logistique, animation, communication, location de salle.	<b>3000</b>
Commissions thématiques (2-3)	Indemnités symboliques, documentation, coordination.	<b>4500</b>
<b>4. Communication et diffusion publique</b>		<b>7 000</b>
Site web / mini-plateforme de diffusion	Développement, hébergement, maintenance annuelle.	5000
Restitution publique annuelle	Organisation d'un forum ou d'une présentation cantonale.	2000
<b>TOTAL</b>		<b>194 532</b>

## 2. Scénario 2 : Une structure associative de recherche appliquée

Dans ce scénario, le futur Observatoire des réalités sociales à Fribourg pourrait s'inscrire dans la lignée des observatoires universitaires cantonaux existant en Suisse romande, tels que l'Observatoire des précarités (HETSL, Vaud) ou l'Observatoire des politiques de l'enfance, de la jeunesse et de la famille (OPEJF, Genève), tout en ayant une structure associative permettant de garantir un niveau important d'inclusion des acteurs et actrices du champ de l'action sociale à Fribourg.

## Missions et activités principales

L'Observatoire remplirait une triple mission, conforme à la tradition des observatoires universitaires :

### **Produire des connaissances empiriques :**

il conduirait des projets de recherche appliquée et des mandats publics ou associatifs portant sur les réalités sociales du canton (pauvreté, inclusion, santé mentale, jeunesse, vieillissement, précarité énergétique, etc.). Les travaux s'appuieraient sur une méthodologie mixte et viseraient à relier rigueur scientifique et utilité opérationnelle.

La méthodologie suivrait les standards de la recherche appliquée HES-SO : rigueur empirique, triangulation des méthodes et articulation entre recherche, action et utilité publique. Les études combindraient analyses quantitatives (statistiques cantonales, enquêtes) et approches qualitatives (entretiens, diagnostics territoriaux). Chaque recherche déboucherait sur un rapport complet, une synthèse publique et une restitution scientifique. À moyen terme, l'Observatoire viserait la capitalisation continue des données et leur mise à disposition à travers un tableau de bord ou une base documentaire cantonale.

### **Diffuser et partager les savoirs :**

La diffusion et le partage des savoirs constitueraient une composante centrale de la mission de service public de l'Observatoire selon les mêmes modalités que dans le scénario 1.

L'objectif général est de rendre la recherche socialement utile, en diffusant les connaissances dans des formats variés, compréhensibles et mobilisables par les acteurs publics et la population.

### **Accompagner et soutenir les acteurs publics et sociaux :**

Au-delà de la recherche, l'Observatoire se positionnerait comme un appui scientifique et méthodologique pour les institutions, les communes et les associations. Ses interventions reposeraient sur une logique d'accompagnement sur mesure, dans le respect de son indépendance académique. Les modalités concrètes correspondent à celles du Scénario 1, basées sur des mandats d'analyse et d'appui.

Ces prestations, réalisées dans le cadre de mandats rémunérés ou de collaborations institutionnelles, renforceraient le lien entre recherche et action publique, tout en consolidant la fonction de service à la collectivité de la HETS-FR.

## Gouvernance et fonctionnement

La différence principale avec le Scénario 1 réside dans la gouvernance. Dans le scénario 2, l'Observatoire reposerait sur une structure associative à ancrage universitaire, combinant reconnaissance publique, souplesse juridique et ancrage scientifique fort.

- Statut associatif et ancrage institutionnel :  
L'Observatoire prendrait la forme d'une association de droit fribourgeois, dotée d'une personnalité juridique propre. Cette forme permet une représentation

ouverte des partenaires institutionnels et associatifs tout en assurant la neutralité scientifique grâce à son hébergement à la HETS-FR.

- **Assemblée générale :**  
Il s'agit de l'organe souverain regroupant les membres institutionnels et associatifs, la HETS-FR et d'autres partenaires intéressés. Elle élit le Comité de pilotage (CoPil), approuve les rapports et valide les orientations stratégiques
- **Comité de pilotage :**  
Composé de 6 à 9 membres (HETS-FR, institutions publiques, associations, chercheurs), il assure la coordination stratégique et la supervision scientifique et financière de l'Observatoire.
- **Secrétariat scientifique hébergé à la HETS-FR :**  
Constitué d'une responsable scientifique à 60 % et d'un-e chercheur-e à 30 %, il assure la direction, la coordination, la collecte et l'analyse des données ainsi que la valorisation scientifique.
- **Partenariats et participation :**  
Les personnes concernées peuvent être associées ponctuellement aux projets ou aux restitutions, sans être membres statutaires des organes de gouvernance.

## Budget indicatif annuel – Scénario universitaire associatif

Postes budgétaires	Description / finalité	Montant annuel (CHF)
<b>1. Charges de personnel</b>		<b>80 784</b>
Coordinatrice scientifique (60 %, au tarif CS et 60fr/h)	Pilotage méthodologique et stratégique, supervision scientifique, coordination partenariats.	67 320
Charges sociales et assurances (env. 20 %)	AVS, LPP, assurance accident, cotisations employeur.	13464
<b>2. Fonctionnement administratif et logistique</b>		<b>5000</b>
Hébergement HETS-FR	Bureaux, matériel, informatique, RH, infrastructure (apport en nature).	0 (20 000 en nature)
Déplacements et terrain	Enquêtes, réunions dans les communes, coordination.	3000
Traductions, relectures, graphisme	Production de rapports, fiches synthèse, supports publics.	2000

<b>3. Gouvernance et participation</b>		<b>2 000</b>
AG	Logistique, animation, communication, location de salle.	<b>2000</b>
<b>4. Communication et diffusion publique</b>		<b>7 000</b>
Site web / mini-plateforme de diffusion	Développement, hébergement, maintenance annuelle.	5000
Restitution publique annuelle	Organisation d'un forum ou d'une présentation cantonale.	2000
<b>TOTAL</b>		<b>94 784</b>

# Annexes

---

## Annexe 1 : liste de la documentation analysée

### Pour la revue de littérature

- Chebroux Jean-Bernard. « Les observatoires locaux : quelle méthodologie pour les conduire ? », Socio-logos [En ligne], 6 | 2011
- Dekli Zilacene. « L'institutionnalisation des observatoires sociaux : quels enjeux pour les acteurs d'une organisation ? » Colloque du RT 18 "Relations Professionnelles", Association Française de Sociologie (AFS), Laboratoire d'économie et de sociologie du travail (LEST, AMU et CNRS), Mai 2015, Aix-en-Provence, France
- Le Marec Joëlle et Belaën Florence. « La création d'un observatoire : que s'agit-il de représenter ? », Communication & Langages – n° 171 – Mars 2012
- Piponnier Anne. « Les observatoires et l'observation », Communication & Langages – n° 171 – Mars 2012
- Dubois Jean-Luc & Droy Isabelle. "L'observatoire : un instrument pour le suivi de la pauvreté," Documents de travail 59, Groupe d'Economie du Développement de l'Université Montesquieu Bordeaux IV. 2001
- Observatoires du développement observatoires pour le développement, actes du séminaire ORSTOM Paris septembre 1994, IRD Eds, 1998
- Loireau Maud, Fargette Mireille, Desconnets Jean-Christophe, Mougnot Isabelle, Libourel Thérèse. « Observatoire Scientifique en Appui à la GEstion du territoire (OSAGE) ». Conférence Internationale Annuelle SAGEO: Spatial Analysis and Geomatics, novembre 2014, Grenoble, France.

### Dans le cadre de l'ObReSo-Fr

- Galley Liliane et Michellod Savion. « Pour un observatoire des réalités sociales pérenne », Motion 2023-GC-78, 21 mars 2023
- Etat de Fribourg, Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire, Motion 2023-GC-78. 26 septembre 2023
- Galley Liliane et Michellod Savion. « Création d'une loi-cadre de l'action sociale », Motion 2023-GC-287, 24 novembre 2023
- Etat de Fribourg, Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire, Motion 2023-GC-287. 13 novembre 2024
- Pasquier, M. « Monitoring du marché locatif régional. Un guide issu de cinq ans d'expérience à Fribourg ». Office fédéral du logement, Berne. 2025
- Etat de Fribourg. « 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 », Rapport 2023-DSAS-76, 2023

- Observatoire de la précarité, Résultats du monitoring des personnes ayant recours aux aides alimentaires en Gruyère, 2021.
- HETS, compte rendu 1ère\_Rencontre\_30.11.2022
- HETS, compte rendu 2ème\_Rencontre\_25.01.2023
- HETS, compte rendu 3ème\_Rencontre\_15.02.2023
- HETS, Bilan du Forum avril 2023
- Statuts de l'association porteuse du projet d'Observatoire des réalités sociales du canton de Fribourg
- Maggiori, C et Dif-Pradalier, M. « Rapport scientifique : Les 65 ans et plus au cœur de la crise COVID-19 », Haute école de travail social – Fribourg, 2020
- Dif-Pradalier, M et Milani, R : “Qui a eu recours à l'aide d'urgence pendant la pandémie liée au COVID-19 ? Un éclairage issu des données récoltées par Caritas Fribourg entre le 30 mars et le 31 décembre 2020”, Haute école de travail social – Fribourg, 2022. <https://www.hets-fr.ch/fr/recherche-appliquee-et-developpement/projets-de-recherche/aide-d-urgence-pendant-la-pandemie-liee-au-covid-19/>
- Dif-Pradalier, M et Milani, R : « Le Covid-19 et ses impacts sociaux dans le canton de Fribourg », à travers le mandat de la DEE (rapport interne non publié)
- Konishi, M., & Piérart, G. « Première évaluation des impacts sociaux de la pandémie liée à la COVID-19 dans le canton de Fribourg ». Etude mandatée par la Direction de l'économie et de l'emploi (DEE) du canton de Fribourg. Rapport final. Fribourg, HETS-FR, juillet 2021

## Autres

- Loi sur l'aide sociale (LASoc) du 09.10.2024 (version entrée en vigueur le 01.01.2026), [https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts\\_of\\_law/831.0.1/versions/8128](https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/831.0.1/versions/8128)
- Loi sur les prestations complémentaires pour les familles. Votation populaire du 22 septembre 2024
- Etat de Fribourg. « Mise en consultation du programme d'assainissement des finances de l'Etat », Communiqué de presse du 30 avril 2025,

## Annexe 2 : liste des personnes interviewées

Nom de l'organisation	Type d'organisation	Individu
<b>Membre de l'ObReSo-Fr</b>		
Bénévolat Fribourg/Maison des associations	Association	Jérémy Sanchez
Caritas Fribourg	Association	Pascal Bregnard
Forum Handicap Fribourg	Association (réseau)	Serge Lachat (procap)
REPER	Association	Adrien Oesch
Réseau fribourgeois de santé mentale – Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit	Etablissement de santé	Sabine Corzani André Kuntz

Oeuvre suisse d'entraide ouvrière Fribourg (OSEO)/Insertion Fribourg	Association	Joël Gavin
Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS)	Administration cantonale	Martine Zwick
Espacefemmes	Association	Pascale Michel
<b>Autres structures fribourgeoises</b>		
La Tuile	Association	Mullener Eric
Bulle Sympa/ réseau pouvoir d'agir	Association	Joel Schneider
Trait d'union	Association (réseau)	Claude Blanc
Cartons du coeur	Association	Benoît Sansonnens
Commission cantonale des addictions	Administration cantonale	Nicolas Dietrich Martine Monnat
Bureau de l'intégration des migrant-e-s et de la prévention du racisme	Administration cantonale	Giuseppina Greco
Fondation Arcanum	Fondation	Karsten Timmer
Stiftung Das Leben meistern	Fondation	Nadja Künzle
<b>Structures du social hors Fribourg</b>		
Fondation Drosos	Fondation	Ingo Tegge Christoph Meneghetti
ARTIAS	Association romande	
<b>Nom de l'organisation</b>	<b>Lieu/portée géographique</b>	<b>Individu</b>
<b>Observatoires Suisse</b>		
Observatoire du logement et immobilier (HEG-FR)	Fribourg	Marilyne Pasquier
Observatoire de la mobilité	Fribourg	Michel Vonlanthen
Observatoire romand de la culture (UNIL)	Romand (Lausanne)	Olivier Glassey
Observatoire latin de l'enfance et de la jeunesse	Latin (Lausanne)	Liliane Galley
Observatoire des précarités (HETSL)	Lausanne	Émilie Rosenstein
Observatoire des politiques de l'enfance, de la jeunesse et de la famille (HETS -GE)	Genève	Kaoutar Harchi
<b>Autres Observatoires (Fra)</b>		
Observatoire des inégalités	France (Tours)	Louis Maurin
Observatoire de l'enseignement supérieur privé	France	Aurlien Casta
<b>Nom de l'organisation</b>	<b>Type d'organisation</b>	<b>Individu</b>
<b>Membre de l'ObReSo-Fr</b>		
Bénévolat Fribourg/Maison des associations	Association	Jérémie Sanchez
Caritas Fribourg	Association	Pascal Bregnard
Forum Handicap Fribourg	Association (réseau)	Serge Lachat (procap)
REPER	Association	Adrien Oesch

Réseau fribourgeois de santé mentale – Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit	Etablissement de santé	Sabine Corzani André Kuntz
Oeuvre suisse d'entraide ouvrière Fribourg (OSEO)/Insertion Fribourg	Association	Joël Gavin
Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS)	Administration cantonale	Martine Zwick
Espacefemmes	Association	Pascale Michel
<b>Autres structures fribourgeoises</b>		
La Tuile	Association	Mullener Eric
Bulle Sympa/ réseau pouvoir d'agir	Association	Joel Schneider
Trait d'union	Association (réseau)	Claude Blanc
Cartons du coeur	Association	Benoît Sansonnens
Commission cantonale des addictions	Administration cantonale	Nicolas Dietrich Martine Monnat
Bureau de l'intégration des migrant-e-s et de la prévention du racisme	Administration cantonale	Giuseppina Greco
Fondation Arcanum	Fondation	Karsten Timmer
Stiftung Das Leben meistern	Fondation	Nadja Künzle
<b>Structures du social hors Fribourg</b>		
Fondation Drosos	Fondation	Ingo Tegge Christoph Meneghetti
ARTIAS	Association romande	Amanda Ioset
<b>Nom de l'organisation</b>	<b>Lieu/portée géographique</b>	<b>Individu</b>
<b>Observatoires Suisse</b>		
Observatoire du logement et immobilier (HEG-FR)	Fribourg	Marilyne Pasquier
Observatoire de la mobilité	Fribourg	Michel Vonlanthen
Observatoire romand de la culture (UNIL)	Romand (Lausanne)	Olivier Glassey
Observatoire latin de l'enfance et de la jeunesse	Latin (Lausanne)	Liliane Galley
Observatoire des précarités (HETSL)	Lausanne	Émilie Rosenstein
Observatoire des politiques de l'enfance, de la jeunesse et de la famille (HETS -GE)	Genève	Kaoutar Harchi
<b>Autres Observatoires (Fra)</b>		
Observatoire des inégalités	France (Tours)	Louis Maurin
Observatoire de l'enseignement supérieur privé	France	Aurlien Casta

