



# **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

## **SYNTHESE DU RAPPORT**

---

**NOVEMBRE 2025**

## I. Introduction

---

Créée en novembre 2023, l'Association ObReSo-Fr<sup>1</sup> réunit quatorze organisations du champ associatif, académique et institutionnel fribourgeois, ainsi qu'une dizaine de membres individuels. Elle s'est donnée pour mission de préparer et piloter la création d'un Observatoire des réalités sociales destiné à produire des connaissances utiles à l'élaboration et à la planification des politiques sociales dans le canton de Fribourg.

Mandatée par l'association, la HETS-FR conduit une étude exploratoire visant à évaluer la pertinence, la faisabilité et les modalités de mise en œuvre de cet Observatoire. Elle bénéficie d'un financement du Fonds Ra&D de la HETS-FR, complété par une subvention cantonale. Elle s'inscrit dans le prolongement d'un processus participatif engagé dès 2022 en collaboration avec la DSAS, les milieux professionnels du travail social, les associations et les personnes concernées.

L'étude poursuit trois objectifs principaux :

1. Identifier et analyser les attentes et besoins des acteurs concernés ;
2. Tirer des enseignements d'expériences analogues en Suisse et à l'étranger ;
3. Examiner la faisabilité de création d'un Observatoire et proposer des modèles possibles en matière d'activités, de gouvernance et de financement.

Réalisée entre février et octobre 2025, l'étude s'appuie sur :

- L'analyse de la documentation produite par la HETS-FR depuis 2022 ;
- Une revue succincte de la littérature en sciences sociales sur les observatoires ;
- Dix-neuf entretiens avec des acteurs du secteur social et sanitaire fribourgeois ;
- Huit entretiens avec des responsables d'observatoires en Suisse et en France ;
- Une veille documentaire complémentaire sur les thématiques du mandat.

Le présent rapport en constitue la synthèse finale, visant à éclairer les conditions de création d'un Observatoire fribourgeois ancré dans les réalités locales et orienté vers une meilleure compréhension des transformations sociales du canton.

## II. Revue de littérature

---

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.

---

<sup>1</sup> Il s'agit de l'acronyme pour désigner l'Association porteuse du projet de création d'une structure pérenne d'observation et de documentation de réalités sociales dans le canton de Fribourg

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.

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

---

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

## **IV. Les évolutions contextuelles entre 2023 et 2025**

---

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

- 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.

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

---

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.

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

---

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.

- 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.

## VII. Conclusions

---

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

## VIII. Perspectives

---

Malgré un contexte politique et budgétaire peu favorable, l'étude confirme un intérêt partagé pour la création d'un Observatoire des réalités sociales à Fribourg. Les expériences romandes montrent qu'un tel dispositif renforcerait la connaissance des transformations sociales, soutiendrait la planification publique et favoriserait la coopération entre institutions, associations et acteurs de terrain. Deux scénarios complémentaires sont ainsi proposés pour préparer une mise en œuvre future, adaptable selon les ressources disponibles.

Le **premier scénario** imagine un modèle hybride, ancré à la fois dans la recherche, l'innovation sociale et la participation citoyenne. L'Observatoire y développerait quatre missions : documenter les réalités sociales invisibles ou peu mesurées ; analyser et nourrir les politiques publiques ; créer un espace de dialogue entre savoirs scientifiques, professionnels et vécus ; et soutenir les acteurs locaux par des outils, formations et appuis méthodologiques. Sa gouvernance, fortement participative, reposerait sur une Assemblée générale délibérative, des collèges d'acteurs, des commissions thématiques et un secrétariat opérationnel logé à la HETS-FR. La méthodologie, centrée sur la co-construction et le croisement des savoirs, structurerait un cycle annuel allant de l'identification collective des priorités à la diffusion publique de résultats accessibles. Ce scénario mise sur une forte légitimité sociale et une dynamique démocratique d'observation partagée.

Le **second scénario**, plus léger, s'inspire des observatoires existants en Suisse romande. Il propose une structure associative à ancrage académique fort, orientée vers la recherche appliquée, la diffusion des savoirs et l'appui méthodologique aux acteurs publics et associatifs. Les missions restent proches de celles du premier scénario, mais avec des ambitions plus modestes en matière de participation citoyenne. La gouvernance s'appuie sur une association, un comité de pilotage restreint, un secrétariat scientifique réduit et un conseil consultatif. Ce modèle assure continuité, rigueur empirique et capacité à produire et valoriser des connaissances utiles, avec un coût de fonctionnement plus faible.

En offrant deux feuilles de route distinctes — l'une participative et ambitieuse, l'autre plus académique et rationalisée — l'étude permet aux décideurs d'adapter la forme future de l'Observatoire aux priorités politiques et aux moyens disponibles, tout en préservant la finalité principale : doter le canton d'un outil crédible, durable et au service du bien commun.