

**Rapport final du Conseil communal au sujet du postulat n° 177 (2016-2021)
de Mme et MM. Elias Moussa, Matthieu Loup et Marine Jordan (PS)
demandant d'étudier la possibilité de garantir durablement les activités des institutions
à caractère social actives sur le territoire communal**

En séance du 23 février 2021, le Conseil général transmettait au Conseil communal le postulat n° 177 de Mme et MM. E. Moussa, M. Loup et M. Jordan lui demandant d'étudier la possibilité de garantir durablement les activités des institutions à caractère social actives sur le territoire communal.

Résumé du postulat

Le Conseil communal est chargé d'étudier la possibilité de garantir durablement les activités des institutions à caractère social actives sur le territoire communal.

Les postulants saluent les mesures urgentes prises par la Ville dans le cadre de la pandémie de covid 19. Toutefois, la survie de ces institutions à court ou à moyen terme est menacée, comme c'est le cas par exemple pour l'Association espacefemmes-frauenraum. Les subventions ou mandats de prestations donnés par la Confédération ou le Canton à ces institutions sont incertains. Même si la Ville n'a pas à se substituer à l'Etat, la Ville doit poursuivre son engagement ou entreprendre de nouvelles démarches pour garantir à long terme la présence de ces institutions sur le territoire communal et assurer des prestations indispensables à la cohésion sociale.

Réponse du Conseil communal

1. Situation actuelle

1.1 Institutions sociales subventionnées (2023)

En se référant à l'année 2023, la Ville apporte un soutien financier régulier à 18 institutions sociales, par le Service de l'aide sociale et par le Service de l'enfance, des écoles et de la cohésion sociale. Le montant total versé atteint CHF 2.543 millions (SASV CHF 1.017 million; SEEC CHF 1.526 million), auxquels peuvent s'ajouter des aides en nature. La Ville applique actuellement deux modes d'octroi de ces subventions, soit dans le cadre d'une convention pluriannuelle, soit dans le cadre de l'établissement des budgets annuels. Cette manière de faire s'est imposée par la pratique, faute de réglementation communale sur les subventions.

S'agissant de l'Association espacefemmes-frauenraum mentionnée comme exemple par les postulants, nous relevons qu'elle a pu assurer son fonctionnement durant l'année 2022 en réalisant un léger bénéfice; son budget 2023 présente un léger déficit; cela étant, la situation de l'association reste précaire. La Ville verse actuellement une subvention à cette association à hauteur de CHF 20'000.-, montant affecté à une prestation spécifique d'encouragement précoce.

Institutions sociales subventionnées en 2023

1.2 Conventions pluriannuelles

La Ville a conclu des conventions avec quatre prestataires, l'association REPER, la Fondation Saint-Louis, l'Office familial et espace-femmes. Les montants versés sont relativement importants, ce qui nécessite un cadre juridique clair et formalisé fixant les droits et obligations de chaque partie. Les prestations fournies sont définies, afin de savoir ce que la Ville achète concrètement aux institutions: type et volume des prestations, cercle des bénéficiaires, conditions d'octroi ou autres. Les prestataires doivent rendre des comptes à la Ville, en fournissant un rapport sur les activités réalisées grâce aux subventions versées, et par là sur leur utilisation conforme à la convention.

La convention est conclue pour une période donnée. Dans deux cas, la convention est établie pour une durée de deux ans, avec possibilité de résiliation en cours de période à certaines conditions. Dans un troisième cas, la convention est conclue pour une période minimale de cinq ans, en se prolongeant ensuite pour une durée indéterminée avec la possibilité de résiliation par chaque partie pour la fin d'une année moyennant un délai de préavis de six mois; cette convention contient également une garantie de déficit, car le prestataire est tributaire d'autres revenus fluctuants. Dans le dernier cas de figure, la convention est conclue pour une durée de cinq ans et elle se prolonge d'office de cinq ans en cinq ans faute de résiliation et moyennant un délai de préavis d'un an.

Une convention assure aux institutions une garantie de financement sur la durée, ce qui facilite leur gestion financière et leur organisation, notamment pour l'engagement de personnel stable. Les institutions peuvent mieux projeter leurs activités futures et envisager le développement de leurs activités. Toutefois, les conventions réservent la validation du budget annuel de la Ville, ce qui relativise la sécurité financière des institutions. En cas de refus du budget, la Ville devrait réduire voire supprimer la subvention, dans le respect des délais de résiliation de la convention.

1.3 Subventions établies dans le cadre du budget annuel de la Ville

Pour les autres institutions, la Ville traite la subvention dans le cadre de l'établissement de chaque budget annuel. Les services communaux prennent contact avec les institutions afin de faire une évaluation de leur situation, pour ensuite les inviter à déposer une demande de renouvellement de la subvention. Les montants en jeu sont moindres et, en règle générale, les subventions versées ne sont pas affectées à des prestations données mais intégrées dans le budget de fonctionnement courant des institutions. Ce soutien permet aux institutions d'assurer le financement de leurs prestations de base, ou parfois d'apporter des prestations plus étendues aux bénéficiaires. Les institutions dépendent d'autres contributeurs (Etat, communes, œuvres, dons de privés) pour assurer leur fonctionnement, et parfois de contributeurs fournissant des aides conséquentes dans le cadre d'une convention ou de la loi. Même si la subvention de la Ville n'est pas, à elle seule, existentielle pour une institution, une diminution de ces divers revenus pourrait mettre en péril certaines prestations, voire la survie d'une institution.

Juridiquement, les institutions subventionnées d'année en année disposent d'une sécurité financière moindre qu'en cas de convention, Mais en pratique, les institutions bénéficient du soutien durable de la Ville aussi sous ce régime, parfois depuis plus de 20 ans. Ce système présente l'avantage de la souplesse (par exemple augmentation ponctuelle d'une subvention annuelle selon les circonstances) et provoque un travail administratif réduit tant chez l'institution que dans les services communaux.

Il faut également relever que certaines institutions (par exemple espacefemmes ou Banc public) bénéficient du statut de service social spécialisé au sens de l'article 14 de la loi cantonale sur l'aide sociale. Ainsi, l'Etat a conclu une convention de prestations¹ avec ces institutions, dans laquelle il s'engage à couvrir les frais des prestations reconnues. Le financement est ensuite assuré paritairement entre l'Etat et les communes (art. 32a LASoc). Il appartient donc en premier lieu à l'Etat de veiller à ce que les charges de l'association soient couvertes en lien avec leur mission de service spécialisé afin de leur permettre de réaliser le mandat, étant entendu que les communes, et évidemment la Ville, vont assumer leur part légale de financement. La Ville ne saurait se substituer aux obligations de l'Etat et des autres collectivités publiques, notamment les communes.

2. Règlementation communale sur les subventions

La législation cantonale ne fixe pas de règles spécifiques sur les subventions versées par les communes. Quant à la Ville, elle ne dispose pas non plus de réglementation dans ce domaine. Toutefois, un projet est en préparation, projet qui prévoit de fixer un cadre général applicable à tous les domaines (social, culture, sport et autres), en particulier en ce qui concerne les modes d'octroi et de suivi des subventions. Ce cadre déterminera notamment les moyens disponibles pour assurer la sécurité financière des institutions subventionnées.

3. Evaluation globale des prestations sociales communales

Les subventions aux institutions sociales se sont mises en place au fil des années et au gré des opportunités et des besoins des services. La Ville a maintenant décidé de mener une réflexion globale sur ces subventions, en mandant la Haute école fribourgeoise de travail social (HETS-FR) afin de réaliser une étude sur les prestations sociales hors LASoc (loi cantonale sur l'aide sociale). Le but de l'étude est de disposer d'une vue globale des prestations sociales communales disponibles dans les différents services de la Ville ainsi que celles fournies par les institutions privées subventionnées par la Ville, de faire l'analyse de ces prestations, d'identifier d'éventuelles lacunes et de proposer des améliorations. Le but final est d'établir des recommandations sur l'offre des institutions privées et des prestations sociales communales en complément de l'aide sociale publique, notamment afin de réduire les effets négatifs du non recours à l'aide sociale. Les résultats de l'étude sont attendus pour le printemps 2024.

Conclusion

Le futur règlement communal sur les subventions définira les outils permettant de régler la collaboration entre la Ville et les institutions sociales subventionnées. Quant à l'étude conduite par la HETS-FR, elle donnera de précieuses informations pour que la Ville décide de son action dans le domaine social de manière cohérente et transversale. Elle pourra décider des domaines prioritaires à soutenir voire à développer et, par-là, s'engager auprès des institutions sociales pour une collaboration sur le long terme.

¹Version 2022 consultable sous <https://www.fr.ch/sites/default/files/2022-01/espacefemmesfrauenraum.pdf>

Le Conseil communal estime que ces deux mesures permettront de disposer des outils nécessaires pour assurer la pérennité des institutions sociales, au niveau de la Ville et dans les limites de ses compétences.

Le postulat n° 177 est ainsi liquidé.