

**Rapport final du Conseil communal au sujet du postulat n° 57 (2021-2026)
de Mmes et M. Claire Roelli, Immaculée Mosoba et Simon Zurich (PS)
demandant d'étudier des pistes concrètes pour lutter contre la précarité en ville de Fribourg**

En séance du 29 juin 2022, le Conseil général transmettait au Conseil communal le postulat n° 57 de Mmes et M. C. Roelli, I. Mosoba et S. Zurich lui demandant d'étudier des pistes concrètes pour lutter contre la précarité en ville de Fribourg.

Résumé du postulat

Le postulat n° 57 est déposé à la suite de la réponse jugée peu satisfaisante au postulat n° 158 (2016–2021). Aussi, les postulants demandent à nouveau au Conseil communal d'étudier des pistes concrètes de lutte contre la précarité touchant une partie de la population ("zone grise") qui n'ose pas s'adresser au réseau institutionnel existant et visant des catégories définies de population. Les postulants estiment important d'étudier le développement de prestations bas-seuil pour des personnes en situation de précarité mais sans profil défini, et cela dans les domaines suivants:

Mesures de première nécessité pour des personnes en situation de précarité

- Mise à disposition de sacs poubelles gratuits.
- Distribuer gratuitement des produits hygiéniques.
- Mise à disposition gratuite de cartes journalières de transport.

Mesures dans le domaine de l'alimentation

- Prévoir un accès direct à la future banque alimentaire.
- Susciter des projets de types "frigos communautaires" dans les différents quartiers.

Mesures dans le domaine du logement et de la petite enfance.

- Intégrer le logement social dans la politique du logement actuellement en cours d'élaboration.
- Augmenter les places de crèches, réévaluer les tarifs, faciliter l'accès et mieux informer les familles.

Mesures dans le domaine financier

- Développer de nouvelles prestations pour lutter contre l'endettement.

Réponse du Conseil communal

Comme le relèvent les postulants, une frange de la population se trouve dans une zone grise qui, pour diverses raisons, ne fait pas appel aux prestations des collectivités publiques et des institutions sociales établies (phénomène du non-recours). Le Conseil communal est conscient de l'importance de toucher l'ensemble de la population précarisée en mettant à sa disposition des prestations bas-seuil adaptées et accessibles. Il importe toutefois de déterminer, pour certaines mesures, le cercle des bénéficiaires. De même, il s'agit d'identifier les domaines dans lesquels l'offre doit être

améliorée. Les propositions des postulants font déjà l'objet de certaines mesures concrètes, par exemple les mesures sociales qui seront intégrées dans la future révision du règlement sur les déchets. Enfin, des mesures plus générales sont en cours afin de lutter contre le phénomène du non-recours aux prestations publiques.

1. Cercle des bénéficiaires

Le postulat vise les personnes en situation de précarité sans profil défini. Le Conseil communal estime toutefois que la définition du cercle des bénéficiaires (effectifs ou potentiels) est un paramètre important à prendre en considération. D'un côté, les compétences financières et décisionnelles des collectivités (Etat, Ville, autres communes) doivent être prises en compte. Ainsi, selon l'article 7 de la loi sur l'aide sociale, la commune est compétente pour les ressortissants fribourgeois, les confédérés, les étrangers et les réfugiés au bénéfice d'une autorisation d'établissement. Les personnes de passage, domiciliées sur d'autres communes ou encore relevant de l'asile (requérant et réfugiés sans autorisation d'établissement) ne dépendent pas des prestations d'aide sociale ordinaire de la Ville. De l'autre, la plupart des prestations, de par leur nature, sont liées à un cercle donné de bénéficiaires, comme les familles avec jeunes enfants (places de crèches) ou le désendettement (personnes endettées). Finalement, la situation de précarité constitue en soi un critère de délimitation d'une catégorie de personnes.

2. Etat des lieux et extension de l'offre

En lien avec les institutions du terrain, la Ville a constamment adapté et développé le soutien aux institutions sociales. L'actualité, en particulier la crise sanitaire, a également amené une extension temporaire ou permanente de ce soutien. Parmi les derniers développements, nous pouvons citer le soutien au lancement de l'Epicerie sociale (Caritas Fribourg) et à la création de la Banque alimentaire fribourgeoise (Association BAF). Ces mesures ont été prises au gré des opportunités et des projets.

Afin d'évaluer le dispositif et de remédier à d'éventuelles lacunes, la Ville vient de mandater la Haute école fribourgeoise de travail social (HESFR-TS) afin de réaliser un état des lieux global de l'offre existante en dehors des prestations légales et en particulier de l'aide sociale. L'étude permettra d'identifier les lacunes dans les prestations et de proposer des recommandations en vue de les combler. Pour plus de détails à ce sujet, nous renvoyons à la réponse au postulat n° 177.

Le rapport cantonal sur la pauvreté et la situation sociale dans le canton a été publié par le Service cantonal de l'action sociale (SASoc) le 14 novembre 2023. La Ville a demandé au SASoc d'affiner autant que possible ce rapport au niveau régional ou communal, afin qu'il puisse également servir de base pour décider des mesures au niveau de la Ville et du Grand Fribourg (cf. réponse au postulat n° 157). Cependant, le Conseil communal constate que cette demande n'a pas été prise en compte.

3. Propositions des postulants

Le Conseil communal prend position sur les mesures concrètes mentionnées par les postulants.

3.1 Mesures de première nécessité pour des personnes en situations de précarité

Dans le cadre de la révision du règlement communal sur les déchets, des mesures sociales sont prévues. Si le principe du "pollueur-payeur" ancré dans le droit supérieur doit être respecté et si l'incitation de réduire les déchets reste un objectif, des mesures pour alléger la charge pour des groupes spécifiques ont été adoptées par le Conseil communal.

La mise à disposition de sacs poubelles gratuits existe déjà et sera maintenue en adaptant l'âge des enfants à deux ans, âge à partir duquel les enfants peuvent en général être considérés comme propres. La future réglementation prévoit également une nouvelle catégorie de bénéficiaires, soit les personnes souffrant d'incontinence. Ces deux catégories de personnes obtiennent la prestation en raison des besoins accrus en sacs poubelles et non pas en raison d'une situation de précarité financière. En outre, une mesure sociale large liée à la précarité financière est ajoutée, à savoir la réduction de la moitié de la taxe sur les déchets pour les bénéficiaires de prestations complémentaires AVS/AI/famille, les bénéficiaires d'aide sociale et les jeunes adultes entre 18 et 25 ans, ces jeunes étant pour la plupart peu argentés.

Depuis l'été 2023, la Ville met à disposition de la population des protections hygiéniques dans une cinquantaine de bâtiments administratifs et scolaires, ainsi que des poubelles spécifiques pour leur élimination. Cette prestation est en libre accès pour répondre à des situations ponctuelles ou de précarité. S'agissant d'autres produits d'hygiène de première nécessité, l'Épicerie sociale Caritas propose des produits à prix avantageux.

Au sujet des transports publics, le Conseil communal renvoie à la réponse aux postulats n° 153 et 199. Toutefois, la prise en charge des frais effectifs et avantageux de transport justifiés par un besoin objectif (par ex. pour se rendre à un entretien d'embauche ou à un rendez-vous médical) est possible pour les bénéficiaires de l'aide sociale.

Dans le cadre du projet-pilote exposé au chapitre 4, la Ville va mandater Caritas Fribourg afin de verser des aides financières directes aux personnes. Des aides ponctuelles pour l'achat de produits d'hygiène et la prise en charge de frais de transport seront examinées dans ce cadre.

3.2 Mesures dans le domaine de l'alimentation

Pour répondre aux besoins dans le domaine de l'alimentation, la Ville soutient financièrement la Banque alimentaire fribourgeoise par une subvention annuelle de CHF 10'000.- dès 2022. La mission principale de la banque alimentaire consiste à créer une structure cantonale afin de lutter au quotidien contre la faim et le gaspillage alimentaire. Elle recherche des fournisseurs, récolte les marchandises, et les transporte et stocke dans ses locaux pour les mettre à disposition des institutions distributrices. La banque décharge les institutions des tâches nécessitant des investissements importants et un lourd travail logistique. Elles peuvent ainsi pleinement se consacrer à la distribution des produits et aux tâches sociales d'écoute et de conseil des bénéficiaires finaux, soit les personnes précarisées. Les personnes n'ont donc pas un accès direct à la banque pour obtenir des marchandises, mais elles vont profiter d'une amélioration de l'offre auprès des institutions distributrices. D'une part, l'offre de produits sera globalement améliorée en quantité, en qualité et en variété, également en veillant au respect de critères écologiques. D'autre part, les institutions disposeront de plus de temps pour fournir des prestations de conseils aux personnes, à l'occasion de la remise des produits.

En sus du soutien financier, le Service de l'aide sociale de la Ville (SASV) a également intégré la banque dans les partenaires pouvant bénéficier de contrats de travail et de remplacement (contrats TR). Ainsi, des bénéficiaires d'aide sociale ou des personnes risquant de se retrouver à l'aide sociale peuvent travailler pour la banque, avec une prise en charge complète des salaires et des charges sociales par la Ville. La banque prévoit également de devenir un organisateur reconnu de mesure d'insertion sociale (MIS), et le SASV fera usage de cette possibilité pour les bénéficiaires d'aide sociale. La banque dispose ainsi de forces de travail sans être chargée financièrement, et les personnes participent activement au bon fonctionnement de l'association.

L'accès direct aux marchandises auprès des institutions distributrices est gratuit (par ex. Cartons du cœur) ou soumis à un paiement symbolique (CHF 1.- par remise auprès de Table couvre-toi). Le public a également la possibilité de faire des achats avantageux à l'Épicerie sociale gérée par Caritas Fribourg (également soutenue financièrement par la Ville), à condition de disposer de la carte culture remise aux personnes en situation financière précaire. Toutefois, comme pour les produits d'hygiène, la question d'achats gratuits de nourriture peut se poser pour des personnes en situation particulièrement précaire, pour lesquelles les achats à l'Épicerie Caritas restent trop coûteux.

Concernant des projets de type "frigos communautaires", l'association "L'automate solidaire" bénéficie d'un soutien financier de la Ville (Service de l'enfance, des écoles et de la cohésion sociale EECS) à hauteur de CHF 10'000.- pour l'année scolaire 2023 – 2024; le SASV prend en charge les salaires et charges sociales du personnel assurant le fonctionnement de l'automate au moyen des contrats TR, l'engagement du personnel étant effectué sous la responsabilité de l'association REPER.

Des personnes ont également manifesté leur intérêt à mettre à disposition de la population des frigos communautaires, que ce soit sur des terrains privés ou sur des terrains communaux à caractère privé. Sur le principe, la Ville est prête à les soutenir. Mais de tels projets soulèvent d'importantes questions pratiques: existence ou création d'une structure juridique assurant la réalisation et l'exploitation à long terme du projet, respect de la réglementation de l'aménagement du territoire concernant en particulier le mobilier urbain, prise en charge des frais d'investissement, de permis de construire et autres, et respect des règles sanitaires sur les produits proposés.

Dans le cadre du projet-pilote exposé au chapitre 4, la Ville va mandater Caritas Fribourg afin de verser des aides financières directes aux personnes prenant en compte aussi l'achat de produits d'alimentation, respectivement de diriger les personnes vers des institutions fournissant avantageusement ou gratuitement ces produits.

3.3 Mesures dans le domaine du logement et de la petite enfance

La question du logement social relève de la politique générale de l'habitat de la Ville. Le Conseil communal a publié récemment une brochure dédiée à la politique de l'habitat et du logement qui fait le portrait, dresse des constats et dessine la vision.

Les factures de logement (loyer, charges locatives, autres dépenses ponctuelles) représentent en effet un poste important dans le budget d'un ménage. Et les retards ou non-paiement de ces prestations peuvent avoir de lourdes conséquences pour les personnes, allant jusqu'à la perte du logement. La possibilité de fournir une aide ponctuelle en vue de prendre en charge des frais de logement pour des personnes en situation particulièrement précaire sera également examinée dans le cadre du projet pilote avec Caritas.

Des aides ponctuelles afin de prendre en charge des factures d'accueil d'enfants en bas âge peuvent aussi être envisagées, dans le respect de certains critères notamment de besoins, et à condition que la solution d'accueil bénéficie de l'autorisation du Service cantonal de l'enfance et de la jeunesse (SEJ).

3.4 Mesures dans le domaine financier

Lorsqu'une personne entreprend un plan de désendettement, elle peut recourir au dispositif existant dans le canton régi par une ordonnance du Conseil d'Etat¹ en vigueur depuis 2006. Le fonds cantonal

¹ RSF 831.0.51 - Ordonnance concernant la création d'un Fonds de désendettement en faveur des personnes physiques, consultable sous: https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/831.0.51

pour le désendettement peut être mis à contribution, afin que la personne obtienne un soutien en vue d'établir un plan global de règlement de ses dettes (vue d'ensemble, négociations de réductions de dettes) puis un prêt avantageux permettant d'épurer ses dettes. L'Etat a confié un mandat à Caritas Fribourg et à son secteur de désendettement, afin de traiter les demandes. Ce service est gratuit et comprend également un soutien à la gestion du budget du ménage. Les demandes peuvent également transiter par un service social. Vu l'existence de ce dispositif, la création d'une mesure financière directe d'aide aux personnes pour lutter contre l'endettement au niveau de la Ville de Fribourg ne se justifie pas.

Dans le cadre de l'aide personnelle, le SASV fournit des conseils en matière de gestion de budget afin de prévenir l'endettement ou encore dans le but d'assainir certaines dettes qui pourraient mettre en péril la situation de la personne (par ex. en vue de négocier le règlement de loyers arriérés avec un bailleur). Le service oriente également les personnes endettées vers le dispositif exposé au paragraphe précédent, ainsi que vers des œuvres privées.

L'obligation de remboursement de l'aide sociale constitue également une dette. Les études sur le non-recours démontrent que c'est un aspect (parmi d'autres) qui peut favoriser le non-recours aux prestations sociales. Le canton de Fribourg est le dernier canton romand qui maintient encore l'obligation du remboursement de l'aide sociale. En 2020, le canton du Valais a abandonné cette mesure en expliquant qu'elle n'incite pas les gens à vouloir prendre un emploi qui ne change finalement que peu leurs rentrées financières. Le Conseil communal est également d'avis que le remboursement de l'aide sociale devrait être abandonné, y compris en cas de réalisation d'éléments importants de fortune, comme un héritage ou un gain de loterie, le suivi de cas aléatoires étant en pratique très difficile à mener de manière égalitaire et systématique et source d'un travail administratif disproportionné. En l'état de la législation actuelle, qui prévoit le remboursement, la Commission sociale favorise également le rachat de la dette d'aide sociale sous certaines conditions; ainsi, la personne peut consacrer un montant disponible inférieur à la dette pour la racheter en totalité.

4. Projet pilote de fourniture de prestations bas-seuil

4.1 Projet-pilote cantonal de prestations sociales de liaison

Suite à des échanges entre la Ville et le SASoc, celui-ci met en place une prestation d'accompagnement des personnes vers les services sociaux et autres organes publics, cela en lien avec Caritas Fribourg. Ce projet de "permanence sociale de liaison" vise à créer du lien en mettant en relation les personnes précarisées avec les prestations dont elles ont besoin et auxquelles elles ont droit, ainsi qu'à leur dispenser des prestations d'écoute, de conseil et de soutien social et administratif (aide personnelle). Le projet débute dans le district de la Sarine, mais il va s'étendre à tous les chefs-lieux du canton afin de toucher l'ensemble de la population fribourgeoise. L'objectif de cette mesure est d'éviter le recours à l'aide sociale en intervenant le plus tôt possible et, si c'est nécessaire, d'aider les personnes à préparer les demandes auprès des services sociaux et de lutter ainsi contre le non-recours. La mesure dispose également de moyens financiers pour verser des aides ponctuelles.

Mandater un prestataire privé comme Caritas Fribourg fait sens afin d'éviter les appréhensions de la population à s'adresser directement aux services publics. Les prestations concernent avant tout l'aide personnelle à savoir l'accueil, l'écoute, l'évaluation, l'accompagnement adapté jusqu'aux prestations auprès des services publics; un volet d'aide financière directe est également prévu sous forme de bons (dépannage) ou, exceptionnellement, par la prise en charge de factures pour des biens essentiels (par ex. facture d'électricité pour éviter une suspension de fourniture de courant). Un ou plusieurs entretiens avec les personnes seront nécessaires, mais il ne s'agit pas d'assurer un suivi à moyen ou long terme ni de remplacer les services sociaux.

Le projet pilote va débuter en décembre 2023/janvier 2024 et durer jusqu'au début de l'année 2025, le temps nécessaire à son implémentation dans tout le canton et à une première évaluation de l'efficacité du dispositif. Sur la base de cette évaluation, le SASoc déterminera les étapes suivantes.

Les prestations d'aide personnelle fournies par Caritas favoriseront la prévention et la mise en relation des personnes précarisées avec notre service afin de leur fournir les prestations prévues par la législation sur l'aide sociale, respectivement avec d'autres prestataires publics. Toutefois, le montant consacré aux aides financières ponctuelles se monte à CHF 50'000.- pour tout le canton, ce qui représente un peu plus de CHF 7'000.- par district. Le Conseil communal entend saisir l'occasion de ce projet pour apporter des réponses concrètes et immédiates aux attentes du public qui nous "échappe". C'est pourquoi il a décidé d'une participation financière supplémentaire de la Ville à hauteur de CHF 30'000.-.

Si le projet devait se poursuivre en 2025 après la phase pilote, il appartiendra en principe au SASoc d'assurer son financement en veillant à une participation équitable de l'Etat et de toutes les communes du canton (par exemple en reconnaissant cette prestation spécialisée dans le cadre de la loi sur l'aide sociale, qui conduirait à un financement paritaire Etat / communes). Selon les résultats du projet pilote, les montants prévus pour les aides financières directes pourraient aussi être augmentés. Dans tous les cas, la Ville pourra également prévoir des montants supplémentaires spécifiques dans son budget 2025, que ce soit en augmentant le nombre d'heures de prestations d'aide personnelle et/ou le montant alloué pour les aides financières directes versées par Caritas Fribourg à la population précarisée de la Ville.

4.2 Octroi de prestations financières ponctuelles

Le projet exposé au chapitre précédent permet d'apporter une réponse favorable au postulat n° 57. D'une part, dans le cadre du mandat du SASoc à Caritas Fribourg, un montant de CHF 50'000.- est destiné à verser des aides financières directes aux personnes précarisées qui ne se tournent pas vers les services sociaux publics, et cela au niveau du canton. D'autre part, la Ville va allouer un montant supplémentaire à Caritas Fribourg de CHF 30'000.- pour compléter les aides financières directes à la population précarisée de la Ville.

Les prestations financières que Caritas Fribourg pourra verser dans le cadre du mandat du SASoc et du soutien complémentaire de la Ville concernent les prestations suivantes:

- produits alimentaires;
- produits d'hygiène y compris serviettes hygiéniques;
- frais de transports publics;
- frais de télécommunication;
- frais d'électricité;
- frais dentaires (traitement en urgence);
- primes, participation et franchise LAMal;
- lunettes;
- frais de logement (loyer et charges locatives, autres dépenses en lien avec le logement comme primes de cautionnement ou assurance RC-ménage);
- frais d'accueil d'enfant;
- autres besoins indispensables, par analogie avec les prestations circonstanciées de l'aide sociale.

Les critères détaillés et les modalités d'octroi des aides sont définis entre le SASV et Caritas Fribourg. Un monitoring du projet est également prévu.

Dès 2025, le financement par la Ville pourrait être réévalué en fonction des résultats du projet et des décisions de l'Etat sur sa pérennisation.

Le postulat n °57 est ainsi liquidé.