

**Rapport final du Conseil communal au sujet du postulat n° 133
de Mmes et MM. Simon Zurich (PS), Fabienne Menétrey (Vert-e-s), Marie-Claire Rey-Baeriswyl
(CG-PCS), David Krienbühl (PLR) et Simon Murith (PDC/PVL)
demandant un rapport sur la prévention et la promotion de la santé en ville de Fribourg**

En séance du 18 février 2020, le Conseil général transmettait au Conseil communal le postulat n° 133 de Mmes et MM. S. Zurich, F. Menétrey, M.-C. Rey-Baeriswyl, D. Krienbühl et S. Murith lui demandant un rapport sur la prévention et la promotion de la santé en ville de Fribourg.

Résumé du postulat

Les auteurs demandent un rapport sur la prévention et la promotion de la santé au niveau de la Ville de Fribourg, devant répondre aux objectifs suivants:

- Identifier l'offre existante;
- Faciliter la mise en relation des acteurs présents sur le territoire de la commune;
- Collaborer avec les organisations actives dans ce domaine;
- Intégrer une réflexion structurelle, notamment sur le territoire et l'aménagement, de manière à favoriser la promotion de la santé dans l'espace public;
- Identifier les publics-cibles prioritaires;
- Définir une stratégie de communication permettant d'atteindre ces publics;
- Organiser la mise en œuvre d'actions spécifiques sur la question (par ex. organisation d'une semaine de la santé).

En 2017, l'Etat de Fribourg a adopté une stratégie cantonale de prévention et de promotion de la santé. Cette stratégie vise une approche globale de tous les acteurs concernés, y compris les communes. Les domaines prioritaires sur lesquels la Ville devrait se calquer sont alimentation et mouvement, alcool, tabac et santé mentale.

Réponse du Conseil communal

1. Prise de position

A. Tâches de l'Etat

Afin de bien poser le contexte, il s'agit de rappeler que « l'Etat s'emploie à la promotion de la santé et veille à ce que toute personne ait accès à des soins de qualité égale » (art. 68 Cst). Ce domaine relève donc de la compétence du Canton, qui est organisé en conséquence avec un Service de la santé publique chargé de diverses missions, notamment de promotion et de prévention.

Deux prestataires publics des soins de base LAMal actifs dans le Grand Fribourg sont également chargés d'une mission spécifique de prévention et de promotion de la santé. Il s'agit de l'Hôpital fribourgeois HFR (établissement autonome de droit public, où l'Etat est représenté) et du Réseau fribourgeois de santé mentale RFSM (service de l'Etat).

Nous renvoyons à la Stratégie cantonale, perspectives 2020, de février 2017, qui liste les projets prévus par l'Etat, accessible sur www.fr.ch/sante/prevention-et-promotion/strategie-cantonale-de-promotion-de-la-sante-et-de-prevention

B. Organisation des institutions

L'offre présentée ci-après se trouve sur le territoire communal ou dans le Grand Fribourg, soit que le siège de l'institution s'y trouve, soit que les prestations y sont accessibles. Mais sauf exceptions, ces acteurs agissent au niveau du canton. Ainsi, les mandats donnés par l'Etat aux institutions et aux services sociaux spécialisés couvrent tout le canton. Quant aux institutions, elles sont en principe aussi organisées au niveau cantonal et par rapport au type de population ciblé, et non pas en lien avec une commune ou une région déterminée – sauf au niveau linguistique pour l'un ou l'autre cas.

Les prestataires sont des institutions qui définissent leur stratégie et les outils mis en œuvre pour atteindre leurs objectifs, respectivement qui répondent aux bases légales ou aux mandats venant essentiellement de l'Etat.

Les acteurs de la santé et du social se connaissent bien et travaillent en étroite relation en tant qu'institutions et dans la gestion des cas individuels.

2. Offre existante en ville de Fribourg

Il semble utile de distinguer l'offre directe et indirecte. L'offre est directe lorsque le prestataire "fait" de la prévention et de la promotion de la santé comme objectif en soi (par ex. dépistage); l'offre est indirecte lorsque le prestataire prend en compte le paramètre de la santé mais réalise sa mission pour remplir un autre objectif principal (par ex. construire une place de jeux). L'offre de prestataires externes peut également être financée ou non par la Ville.

L'offre suivante en matière de promotion et de prévention de la santé est disponible sur le territoire de la Ville de Fribourg.

a) Offre directe fournie par la Ville de Fribourg

Le Service des écoles assure une mission de prévention de la santé; la santé en milieu scolaire est abordée de manière planifiée et globale et se pratique en collaboration avec les équipes éducatives; en plus du suivi médical de base (vaccinations, dépistages, etc.), le service des écoles fournit des prestations par son secteur de la médecine scolaire (permanences médicales, contrôles médicaux gratuits, cours multi-activités, dépistages et conseils, liens avec les pédiatres, office familial, éducation familiale, puériculture, ...).

Par son Service des ressources humaines, la Ville veille à la santé et à la sécurité du personnel communal en tant qu'employeur (programmes de prévention des accidents, commission de santé et sécurité au travail, accès facilité à certaines infrastructures sportives).

La Ville a ici un rôle d'acteur de prévention et de promotion de la santé. La Ville « produit » des prestations de ce genre dans son offre directe mise à disposition par les services communaux. Cela découle de tâches légales ou réglementaires régissant les activités (Loi sur la santé LSan, RSF 821.0.1 et Ordonnance sur la médecine scolaire RSF 821.0.81; Règlement sur le personnel communal de la Ville de Fribourg). A l'intérieur de ce cadre législatif, le Conseil communal et les services communaux concernés définissent leur stratégie (public-cible, actions spécifiques, communication etc.) et collaborent avec les organisations du domaine (par ex. Service des écoles et REPER).

Par ailleurs, les services en question sont aussi sujets de la coordination réalisée par les instances supérieures.

b) Offre indirecte fournie par la Ville de Fribourg

Les Services communaux remplissent leur mission et fournissent des prestations en tenant compte des impératifs de prévention et de promotion de la santé (par ex.: le service social finance les frais de santé des personnes indigentes; le service social et le service des curatelles conseillent les bénéficiaires et prennent des mesures concrètes en lien avec leur santé; le service des sports met à disposition des infrastructures sportives; le service d'urbanisme et d'architecture réalise des infrastructures dans les domaines pertinents – mobilité, sports etc.). En matière de sports, il faut relever l'importance que revêtent pour la population les notions de nature et de santé dans la pratique des activités; le "Concept communal du sport de la Ville de Fribourg" de juillet 2015 souligne que la Ville agit dans ce domaine pour la santé et le bien-être de la population, parmi d'autres objectifs; voir également l'offre de la Ville dans ce domaine sous www.ideesport.ch/fr (Midnight Sport et culture, Open Sunday et Mini move etc.).

S'agissant de l'offre indirecte, la loi sur la santé définit les mesures de prévention et de promotion de la santé (art. 1, al. 3, let. b). L'article 3 de la loi prévoit que les communes tiennent compte de la santé dans la définition et la réalisation de leurs tâches et soutiennent l'aménagement de conditions de vie favorables à la santé, et qu'elles veillent à la coordination dans le domaine de la santé, notamment en encourageant les pratiques interprofessionnelles et interinstitutionnelles en réseau de soins.

c) Offre de tiers financée par la Ville de Fribourg

Le Réseau santé de la Sarine assure les tâches et missions de la législation sur l'aide et les soins à domicile, y compris sur les indemnités forfaitaires allouées aux proches aidant (rubriques 1120.3612.03 + 04 + 05). La Ville est représentée au sein du réseau organisé en association de communes.

Les services sociaux spécialisés assurent une prise en charge spécifique de la population fragilisée atteinte dans sa santé ou présentant des risques accrus d'atteinte à la santé, selon la législation sur l'aide sociale faisant ainsi œuvre de prévention (Le Tremplin, La Tuile, Banc public, Ligue contre le cancer, ProSenectute, ProInfirmis; rubrique 1110.3611.08). L'Etat, par son Service cantonal de l'action sociale, définit par mandat les missions confiées à ces institutions.

Par son service social, la Ville soutient sur une base volontaire (sans base légale demandant la réalisation de la tâche) des institutions privées qui fournissent des prestations spécifiques auprès de la population fragilisée atteinte dans sa santé ou présentant des risques accrus d'atteinte à la santé (Association fribourgeoise d'action et accompagnement psychiatrique, Le Tremplin – Empreinte, Office familial – Service de puériculture, REPER – Promotion santé et prévention, Vivre accompagner là et maintenant, WABE deutschfreiburg; rubrique 1130.3636.20).

Le service des écoles de la Ville soutient financièrement les prestations de contrôles dentaires.

La Ville assure une partie du financement des prestataires externes dans ce domaine d'activité. Toutefois, la mission donnée à ces institutions ne dépend pas de la volonté de la Ville. Ainsi, des activités répondent à des tâches légales (par ex. loi sur l'aide et les soins à domicile, s'agissant du Réseau santé de la Sarine), la Ville étant en outre une des communes membres de l'association. L'Etat définit également par mandat l'activité de plusieurs intervenants, sans que la Ville ait de l'influence (par ex. services sociaux spécialisés, REPER, ligues de santé).

Dans le cadre des subventions allouées par la Ville sur une base volontaire, il s'agit le plus souvent de montants forfaitaires modestes, qui ne permettent pas à la Ville d'intervenir de manière sensible dans les activités. Ce n'est d'ailleurs pas le but recherché par ces subventions.

d) Offre de tiers sans soutien financier de la Ville de Fribourg

Les prestataires publics et privés des soins de base LAMal actifs dans le Grand Fribourg sont, pour certains, également chargés d'une mission spécifique de prévention et de promotion de la santé (Hôpital fribourgeois HFR et Réseau fribourgeois de santé mentale RFSM).

FriSanté est une association qui a pour mission de favoriser l'accès aux soins de la population précarisée et de développer la promotion et la prévention de la santé, dans le cadre d'un mandat de la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS); FriSanté gère également le programme Grisélidis de prévention et de promotion de la santé auprès des travailleuses du sexe et des personnes toxicodépendantes.

Les ligues de santé du canton de Fribourg, à savoir diabètefribourg, la Ligue pulmonaire et la Ligue contre le cancer, sont également regroupées dans une association. Dans ces domaines, les institutions réalisent des missions de promotion et de prévention de la santé, ainsi que des tâches d'accompagnement psychosocial, dans le cadre d'un mandat de la DSAS – pour rappel la Ligue contre le cancer a aussi un statut de service social spécialisé.

REPER bénéficie également d'un mandat de l'Etat pour sa mission de promotion et de prévention.

Enfin, différents prestataires fournissent une offre indirecte. Ils sont financés par l'Etat, les assurances sociales, les usagers et/ou des privés; le plus souvent le financement est mixte (par ex. financement d'un parcours Vita par une assurance).

3. Propositions du postulat

Le Conseil communal répond comme suit aux propositions des auteurs du postulat, à la lumière du contexte régissant la promotion et la prévention de la santé exposé ci-avant.

- Identifier l'offre existante

Nous renvoyons au chapitre 3.

- ***Faciliter la mise en relation des acteurs présents sur le territoire de la commune***

Les acteurs travaillent essentiellement au niveau cantonal (organisation, rayon d'action, mandataire), certains acteurs importants se confondant avec l'Etat. La Ville ne peut jouer qu'un rôle marginal au niveau des institutions.

Au niveau de l'offre indirecte et du suivi de situations ou de projets concrets, les services communaux peuvent être sensibilisés pour promouvoir la mise en relation de tous les acteurs concernés.

- ***Collaborer avec les organisations actives dans ce domaine***

Comme indiqué, la Ville ne peut jouer qu'un rôle marginal au niveau des institutions.

Au niveau de l'offre indirecte et du suivi de situations ou de projets concrets, les Services communaux peuvent être sensibilisés pour promouvoir la collaboration avec tous les acteurs concernés.

- ***Intégrer une réflexion structurelle, notamment sur le territoire et l'aménagement, de manière à favoriser la promotion de la santé dans l'espace public***

Au niveau de l'offre indirecte et du suivi de situations ou de projets concrets, les Services communaux peuvent être sensibilisés pour promouvoir la collaboration avec tous les acteurs concernés.

- ***Identifier les publics-cibles prioritaires***

Comme indiqué, la Ville ne peut jouer qu'un rôle marginal au niveau des institutions.

S'agissant de l'offre directe fournie par la Ville, elle répond à cet objectif (par ex. les enfants en âge scolaire ou le personnel communal).

La possibilité que la Ville mette sur pied une nouvelle offre directe de prévention et de promotion de la santé n'est pas retenue, car il ne s'agit pas d'une tâche communale. A supposer que la Ville s'en charge, cela nécessiterait la mise en œuvre de moyens importants, comme la création d'un secteur de l'administration chargé de ce domaine ou l'attribution de mandats à des institutions externes. Ce domaine d'action n'est pas prioritaire pour la Ville, d'autant que l'Etat se charge déjà pour l'essentiel de ces tâches (bases légales, mandats, stratégie cantonale).

- ***Définir une stratégie de communication permettant d'atteindre ces publics***

Voir point précédent.

- ***Organiser la mise en œuvre d'actions spécifiques sur la question (par ex. organisation d'une semaine de la santé).***

Voir point précédent.

4. Conclusion

Comme il a été relevé ci-dessus, la Ville n'est qu'un acteur subsidiaire en la matière. Cela étant lorsqu'elle joue un rôle direct de prévention et de promotion de la santé, le Conseil communal relève que la Ville remplit son rôle, en particulier par le service des écoles, auprès duquel les prestations de prévention et de promotion de la santé sont encore appelées à se développer, y compris au niveau préscolaire (réforme Frimesco en cours).

Le Conseil communal constate que la Ville n'est pas en mesure d'influencer significativement le domaine de la prévention et de la promotion de la santé au niveau des institutions externes, que ce soit dans la définition de leur stratégie ou de leur manière de travailler. Les objectifs sont fixés et réalisés essentiellement entre l'Etat, ses services concernés et les institutions. De nombreux programmes de prévention sont réalisés ou prévus. La Ville ne dispose pas non plus des leviers financiers.

En revanche, au niveau de l'offre indirecte, le Conseil communal va promouvoir la question de la promotion et de la prévention de la santé, afin que les services communaux intègrent au mieux ces paramètres dans l'exécution de leurs tâches.

Le postulat n° 133 est ainsi liquidé.