

RAPPORT N° 153

7 septembre 2009

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat N° 248.04 Anne-Claude Demierre / Yves Menoud concernant la création d'un service d'information pour les familles et les enfants

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur l'étude évaluative et projective pour la mise en place d'un guichet social dans le canton de Fribourg.

Ce rapport rappelle le contexte dans lequel la réflexion autour d'un guichet social a été lancée, puis expose une synthèse des résultats de l'étude menée par l'Université de Lausanne.

- 1 Introduction et contexte
- 2 Résultats de l'étude
 - 2.1 Identification des besoins fribourgeois
 - 2.2 Modèles de guichet social en Suisse
 - 2.3 Recommandations de l'étude
- 3 Conclusion

1 INTRODUCTION ET CONTEXTE

L'idée de créer un service d'information sur le dispositif d'action sociale et de sécurité sociale a pris forme dans le postulat N° 248.04 déposé le 24 mars 2004 par les députés Anne-Claude Demierre et Yves Menoud. Ce postulat demande au Conseil d'Etat de créer un service d'information, plus spécifiquement destiné aux familles. Il s'inscrit dans le prolongement du rapport élaboré en janvier 2004 par la Commission cantonale pour une politique familiale globale (CPFG), présidée par le Bureau de l'égalité et de la famille (BEF). Dans sa réponse du 6 juillet 2004, le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil de prendre en considération ledit postulat. Le Grand Conseil l'a suivi dans ce sens en date du 15 septembre 2004. Le présent rapport est particulièrement consacré aux questions d'information, de prévention et de conseil aux familles et aux jeunes. L'idée d'un « guichet famille » y est proposée pour pallier les lacunes constatées par la CPFG.

La Direction de la santé et des affaires sociales a mandaté le professeur René Knüsel de l'Institut des sciences sociales et pédagogiques de la Faculté des sciences sociales et politiques de l'Université de Lausanne pour mener une étude d'évaluation de la mise en place d'un guichet social. D'emblée une perspective large a été retenue, dépassant le seul champ de la famille, en posant la question d'un guichet accessible à tous. Ainsi l'objectif de cette étude était d'analyser l'éventualité d'un tel dispositif dans le canton de Fribourg, son envergure, son champ d'action, ses modalités de mise en place et de fonctionnement et d'offrir des repères pour penser un modèle de guichet social adapté à la situation et aux besoins du canton. Les données nécessaires à la modélisation d'un guichet social ont été récoltées en répondant aux principes essentiels garantissant, d'une part, la performance des mécanismes mis en place et d'autre part, assurant l'application d'une équité de traitement sur l'ensemble du territoire fribourgeois. L'enquête s'est construite sur la base de deux approches : la première cherchait à évaluer la faisabilité d'un tel guichet dans le canton en menant une enquête de terrain auprès des organismes fribourgeois concernés, la seconde visait à prendre en compte les expériences existantes dans quelques cantons suisses. L'étude originale en français est disponible sur le site Internet www.admin.fr.ch/dsas.

2 RESULTATS DE L'ETUDE

2.1 Identification des besoins fribourgeois

L'enquête auprès des institutions fribourgeoises (cf. annexe 1) a été double. D'une part, des entrevues ont été menées auprès de 17 organismes du canton de Fribourg susceptibles de remplir déjà un rôle d'information et/ou d'orientation auprès de divers publics. Ces entrevues ont été réalisées avec un ou plusieurs professionnel-s de l'organisme, membre-s de la direction ou responsable-s du service. D'autre part, un sondage par le biais d'un questionnaire en ligne auprès de 135 organismes a permis de compléter les données recueillies au travers des entrevues.

L'analyse des données recueillies a permis de répertorier les attentes et les besoins des professionnels en ce qui concerne la mise en place d'un guichet social dans le canton. Il ressort trois éléments-clés :

1. le besoin d'un dispositif universellement accessible garantissant une équité de traitement en matière d'information et d'orientation et comportant une visée préventive ;
2. la nécessité de mettre en place un dispositif neutre et convivial ;
3. le besoin de prestations personnalisées plutôt que standardisées.

2.1.1 Accessibilité universelle, équité et prévention

Quel que soit leur champ d'intervention, la majorité des professionnels s'entend sur le fait que la population du canton de Fribourg n'est pas suffisamment informée de l'offre de prestations sociales du canton. Parmi les obstacles identifiés comme les plus importants pour accéder à ces informations figurent la méconnaissance des prestations, leur complexité et le manque de centralisation de l'information.

Le réseau social fribourgeois est richement doté de nombreuses prestations réparties entre différents organismes chargés de les gérer. Cette distribution ample des prestations donne à l'utilisateur l'impression d'un système complexe dans lequel il se perd. La population ne connaît pas bien les services auxquels elle pourrait s'adresser pour demander de l'aide. Certains bénéficiaires renoncent dès lors à engager une demande d'aide, ne sachant pas à qui l'adresser ou alors ils ne le font pas auprès du service adéquat. Ils sont renvoyés d'un service à l'autre et finissent parfois par se décourager. Une demande d'aide, adressée assez tôt au bon endroit, peut souvent déboucher sur une solution relativement simple et rapide. Mais lorsque l'information est difficilement accessible ou identifiable pour les bénéficiaires, ils préfèrent trouver d'autres solutions à leurs problèmes, au risque d'alourdir ou de complexifier les problèmes qu'ils rencontrent. Ils font appel aux professionnels de l'action sociale, pour une prise en charge souvent lourde et coûteuse pour toutes les parties et particulièrement pour les services sociaux. Aux coûts directs, il faut encore ajouter le surcroît de temps nécessaire à l'orientation des bénéficiaires au sein du réseau lié au manque d'informations centralisées. Ce travail s'ajoute généralement à la mission de base des institutions.

Un dispositif centralisé facilite non seulement l'accès, mais permet également de prévenir et de détecter précocement les besoins des personnes. En outre, son caractère universel évite d'exclure du dispositif les personnes qui auraient besoin d'aide, mais qui pensent que les services existants sont trop spécialisés pour répondre à leurs problèmes complexes ou transversaux. Ce caractère universel et cette facilité d'accès sont nécessaires pour assurer une équité de traitement de toute la population et afin d'éviter que ne soient laissées de côté les personnes qui sont dans l'incapacité de faire valoir leurs droits ou d'accéder à l'aide dont elles ont besoin.

2.1.2 Neutralité et convivialité

Outre la dispersion et la complexité de l'information, un autre ensemble d'éléments identifiés comme obstacles dans l'accès à l'information relève des craintes de connotation négative et la honte que peut revêtir aux yeux de la population le recours à des prestations sociales. Il est nécessaire de garantir la neutralité et la convivialité du dispositif social à disposition de la population. Le caractère généraliste, neutre et universel du dispositif est en mesure d'assurer une bonne indépendance face aux contraintes de spécialisation, d'orientation partisane, morale ou juridique, mais aussi d'une quelconque association avec d'autres acteurs du réseau. La garantie passe par l'énonciation d'une mission claire, centrée sur la réponse aux besoins d'information et d'orientation de la population. Le choix des ressources humaines, du lieu (le cas échéant) et de l'appellation du service constitue aussi des éléments en mesure d'habiliter une image de neutralité du dispositif.

Pour faire face à la crainte de la stigmatisation, il est nécessaire de mettre en place une structure informelle, la moins contraignante et la plus conviviale possible. Il s'agit d'offrir aux bénéficiaires un lieu permettant d'obtenir des informations relatives à leurs besoins sans que cela nécessite pour eux de livrer des informations détaillées sur leur situation. Le dispositif à développer doit privilégier la simplicité dans les procédures ; peu ou pas de bureaucratie, pas de signes pouvant laisser croire à une prise en charge spécifique. Le cadre devrait être convivial, permettant la mise en confiance des personnes nécessitant de l'aide mais réticentes à en demander. Le service offert doit veiller à offrir une garantie totale de confidentialité et d'anonymat, protégeant les demandes d'information de toute dérive possible.

2.1.3 Privilégier un service personnalisé

La troisième caractéristique majeure qui ressort de l'enquête est le besoin pour la population d'obtenir des réponses personnalisées à ses problèmes. L'apport supplémentaire d'un guichet social par rapport aux ressources existantes réside dans sa capacité d'offrir une information et une orientation non seulement généralistes et neutres, mais également personnalisées. La possibilité d'obtenir des informations standardisées existe déjà, mais elle ne suffit pas pour les personnes qui sont réticentes ou qui éprouvent des difficultés à chercher de l'information. Une démarche personnalisée a l'avantage de donner les moyens de bien comprendre les situations problématiques qui se présentent, d'effectuer un premier tri des demandes et de permettre une orientation plus efficace vers les services adéquats. Il s'agirait d'aider les bénéficiaires à identifier leurs besoins, à établir des priorités et à pouvoir les orienter vers les services spécialisés adéquats.

La personnalisation du service d'orientation doit assurer, si nécessaire, la mise en lien directe des bénéficiaires avec des spécialistes. Pour certaines personnes, l'action de parler de leur situation à des professionnels est déjà un pas difficile. Il s'agit de garantir un climat de confiance, ainsi qu'un passage personnalisé du relais entre professionnels afin de minimiser les inconnues dans le processus, de rassurer face aux démarches à entreprendre, de préparer les changements d'interlocuteur. Dans ce sens, ce dispositif pourra jouer un rôle de médiation permettant d'arrimer au mieux les besoins exprimés par la population aux réponses existantes dans le réseau.

2.2 Modèles de guichet social en Suisse

L'examen de sept structures existant dans cinq cantons suisses (cf. annexe 2) a également permis de dégager trois grandes tendances, soit trois modèles de guichet social qui pourraient inspirer le dispositif fribourgeois. S'ils ne s'appellent pas tous explicitement « guichet social », les sept dispositifs examinés dans le cadre de cette recherche ont en commun le fait de constituer une voie

d'accès au système social. Ils offrent, à des degrés variables, des prestations d'information, d'orientation, voire de coordination visant à faciliter l'accessibilité aux prestations sociales pour la population. Néanmoins, des différences significatives existent au niveau de la mission de ces dispositifs, de leur population cible, des besoins auxquels ils répondent et des modalités de fonctionnement.

2.2.1 Guichet de coordination individuelle de prestations

Le premier modèle correspond aux structures qui répondent le plus souvent à l'appellation « guichet social ». Il s'agit de structures visant à coordonner et à faciliter l'accès individuel à des prestations liées à l'aide sociale. Les exemples des guichets *Laps* (Loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales) au Tessin ou des guichets sociaux régionaux en projet dans le canton de Neuchâtel illustrent bien ce premier modèle. Organisé sous forme de guichets communaux fonctionnant de façon standardisée, ce modèle de guichet correspond à un lieu d'enregistrement, d'orientation et de coordination de l'accès aux prestations allouées sous conditions de ressources.

Ce modèle permet de lever l'obstacle de la complexité du système et de la méconnaissance des prestations allouées sous conditions de ressources grâce à une efficacité administrative accrue, une meilleure coordination, une centralisation de l'accès à l'information liée aux prestations, ainsi qu'une harmonisation et une simplification des procédures. Cette option s'éloigne néanmoins d'un objectif d'accès facilité, universel et équitable à une information générale sur le réseau social. Son objectif est de coordonner et d'harmoniser l'accès à des prestations sociales spécifiques, associées à l'aide sociale. Ce premier modèle apporte surtout des réponses en matière d'aide financière. Il n'aborde que très indirectement la dimension de conseil social au sens large du terme. Son association très claire avec l'aide sociale en fait un dispositif très connoté aux yeux de la population. Enfin, il est pensé avant tout comme un dispositif permettant une intervention auprès de personnes ayant déjà déposé une demande d'aide et non comme une démarche préventive permettant d'éviter la dégradation de situations sociales.

2.2.2 Guichet d'accueil d'un centre social

Le service d'accueil des Centre d'Action Sociale et de Santé (CASS) du canton de Genève, ainsi que les guichets *Intake* de la ville de Zurich illustrent ce modèle. Il s'agit de services d'accueil et d'information (voire d'intervention) de première ligne, situés au sein de centres sociaux polyvalents. Leur mission est clairement centrée sur l'information et l'orientation des bénéficiaires. Bien qu'ils soient rattachés à un centre social polyvalent, leur mission est ouverte à tous les citoyens de la région et répond à des besoins plus larges que ceux couverts par le centre. Ce modèle de guichet permet d'offrir un conseil relativement personnalisé. Il autorise également l'établissement d'un diagnostic pour réorienter les bénéficiaires vers les services spécialisés appropriés. Par ailleurs, il propose une décentralisation du dispositif à l'échelle d'une région, le rapprochant de la population. Enfin, le guichet d'accueil offre une relation étroite avec les professionnels spécialisés, qui travaillent au sein du centre. Il est par conséquent possible de leur passer rapidement le relais pour une prise en charge plus spécialisée. Il s'agit d'un avantage non négligeable dans l'idée de sécuriser le bénéficiaire qui ne sera pas contraint de s'engager dans une nouvelle démarche. Néanmoins, dans le cas des CASS de Genève, l'orientation est davantage passive qu'active. Aucune démarche de conseil social n'est entamée à ce stade et l'accueil des bénéficiaires est assuré par des secrétaires-réceptionnistes au bénéfice d'une formation administrative ou commerciale. Mais face aux demandes plus complexes, un entretien avec un assistant social du centre est proposé d'emblée.

Les *Intake* de Zurich peuvent également intervenir directement et apporter une aide financière d'urgence.

L'inconvénient majeur de ce deuxième modèle est son intégration dans un centre social. Celle-ci met en question aussi bien la neutralité que le caractère universel du guichet. En effet, bien que la mission de ces services se veuille universelle, dans les faits, les demandes qui leur sont adressées concernent surtout des prestations délivrées par le centre polyvalent, dans lequel ils sont intégrés. Par ailleurs, l'orientation se fait en majorité à l'intérieur même du centre. Cela se traduit aussi bien par une limitation de ses activités d'information et d'orientation que par une perception tronquée de sa mission par la population.

2.2.3 Guichet généraliste d'information et d'orientation

Ce dernier modèle permet de remplir le plus clairement une mission généraliste d'information et d'orientation à portée universelle. Il se décline en deux variantes : une variante destinée principalement aux professionnels et une autre destinée plus directement à la population. La première variante est illustrée par le *Sozialinfo* à Zoug et l'Unité Information et Prévention (UIP) de l'Hospice général de Genève. La Boutique d'information sociale de la ville de Neuchâtel (BIS) rend compte de la deuxième variante.

Bien qu'ils s'adressent également à la population, les deux dispositifs illustrant la première variante sont surtout utilisés par des professionnels. Dans le cas de l'UIP, les prestations destinées aux usagers sont relativement ciblées et comportent un caractère formatif intervenant en complément à une prise en charge par un assistant social. La mission d'information d'ordre plus général concerne essentiellement les professionnels. C'est aussi le cas du *Sozialinfo*, qui, en plus d'une mission d'information, joue un rôle de médiation entre l'économie et le social pour favoriser l'insertion économique. Ce sont surtout ces prestations, plus spécialisées, qui sont utilisées par les habitants du canton. La logique imprégnant cette première variante du modèle est de fournir un soutien aux professionnels dans leur mission d'information. Cependant ces derniers sont toujours considérés comme les principaux vecteurs de l'information dispensée aux usagers.

L'exemple de la Boutique d'Information Sociale de Neuchâtel (BIS) est celui qui se rapproche le plus d'un modèle de guichet social offrant un accès large de la population à l'information, en vue d'assurer une équité de traitement et visant une prévention de la détérioration des situations nécessitant une aide de professionnels spécialisés. La mission originelle de cette Boutique est définie comme suit : un lieu de centralisation, de clarification et de coordination de l'information, facilement accessible, neutre et accueillant, ayant pour but d'inviter le citoyen à venir s'informer sans réticence et en toute liberté avant que la situation ne se détériore. On retrouve dans cette définition toutes les caractéristiques identifiées comme essentielles par les professionnels du canton de Fribourg : accessibilité, centralisation de l'information, médiation, coordination, neutralité, convivialité, universalité, non-engagement et prévention.

2.3 Recommandations de l'étude

Le modèle qui semble donc le plus adapté au contexte du canton de Fribourg est un modèle de guichet généraliste d'information et d'orientation destiné à la population avec pour double objectif de permettre une adéquation optimale entre les besoins de la population et les réponses existantes et de prévenir la détérioration des situations. Bien que l'accès au guichet ne soit pas exclu aux professionnels, ceux-ci disposent déjà depuis plusieurs années d'un outil à leur attention, le Guide Social Romand (www.guidesocial.ch). Ainsi la mission du guichet social serait de garantir à toute la

population du canton de Fribourg un accès facile, équitable, neutre et convivial à des informations personnalisées. Ces informations devraient permettre aux usagers de s'orienter au sein du dispositif d'action sociale vers les services d'aide professionnelle les plus adéquats pour répondre à leurs besoins, et ceci en toute confidentialité et sans engagement, dans une visée préventive. Ce guichet fonctionnerait ainsi en collaboration avec les différents acteurs du réseau social fribourgeois afin de rendre ce dernier le plus visible et accessible possible. Cette collaboration, basée sur une bonne coordination des acteurs de ce réseau, est nécessaire pour une bonne articulation entre la demande des bénéficiaires et l'offre correspondante. Sans se substituer aux guichets du réseau social actuel, le guichet social intervient en complémentarité et n'endosse en aucun cas une fonction d'ombudsman.

Afin d'assurer les conditions d'application de cette mission, l'étude conclut sur quelques recommandations pouvant faciliter le respect des critères d'universalité, de neutralité, de facilité d'accès, de convivialité et d'équité dans la mise en place du dispositif. Ces recommandations proposent des repères relatifs au choix de la population cible, du type de prestations, de la forme de ce dispositif et des acteurs impliqués.

2.3.1 Eviter un ciblage trop restrictif de la population

Dans une optique d'information universelle et de prévention, aucun ciblage de population ne devrait être effectué d'emblée. L'enquête a montré que certains organismes privilégient les familles du canton. Ils estiment qu'il s'agit là d'une population présentant un besoin accru de soutien social et disposant de peu de ressources au sein du réseau social fribourgeois. Retenir une telle option présente toutefois le risque que la population interprète de façon restrictive le concept de famille, se limitant à famille avec enfants, et plus particulièrement en bas âge. Ceci réduirait considérablement l'intérêt de ce guichet pour une grande partie de la population. Dans la mesure des moyens à disposition et, en tenant compte des besoins prioritaires identifiés dans le canton, les résultats de la recherche parlent davantage en faveur d'un dispositif ouvert à tous les habitants et habitantes du canton, sans pré-requis ni engagement spécifique, afin de favoriser la prévention par une prise en charge précoce des besoins quelle que soit leur nature.

2.3.2 Offrir des informations personnalisées

Toujours dans une visée universelle d'accès facilité et dans le but de pouvoir répondre à des besoins variés, ce guichet devrait offrir une gradation de prestations allant du simple renseignement au conseil plus personnalisé, sans toutefois offrir de prise en charge spécifique. Au-delà de l'accès à des renseignements standardisés, la possibilité d'obtenir des informations personnalisées apparaît comme essentielle pour pouvoir répondre à des demandes plus complexes et nécessitant un premier décodage, dans le but d'orienter les bénéficiaires de façon efficace vers les services spécialisés appropriés publics et privés.

Selon les moyens à disposition, des démarches d'information au sein des communautés, des institutions ou des quartiers, des formations des professionnels du secteur social ou encore des expositions thématiques pourront également être envisagées, afin de diversifier les formes de diffusion de l'information et d'augmenter leur portée universelle et préventive.

Enfin, ce guichet pourrait jouer un rôle complémentaire d'identification des besoins émergents dans la population et des éventuels manques ou redondances dans les ressources offertes par le réseau social. Si cette mission complémentaire est retenue, un dispositif permettant de compiler ces informations et de les relayer à un niveau décisionnel devra être pensé.

2.3.3 Combiner plusieurs modalités d'accès à l'information

Les résultats de l'étude conduisent à favoriser une formule combinant au moins deux des modalités suivantes d'accès à l'information, si possible les trois : un lieu physique, une permanence téléphonique et un service par le biais du réseau internet. Chacun de ces trois modes d'accès aux prestations délivrées par le guichet social comporte des avantages et des désavantages au niveau de la facilité d'accès. C'est la raison pour laquelle il est important de combiner plusieurs modes d'accès, afin de garantir une portée qui soit la plus universelle possible. Accessibilité, souplesse, anonymat, neutralité et universalité sont les caractéristiques qui devraient guider le choix de la forme du guichet social.

Deux options sont privilégiées dans les résultats : la première est une option combinant un lieu physique centralisé à Fribourg et une permanence téléphonique et courrielle. La deuxième combine une permanence téléphonique et courrielle. Dans les deux cas, le bilinguisme (français–allemand), une flexibilité des horaires et un personnel polyvalent disposant d'une formation sociale sont des éléments contribuant à remplir au mieux la mission universelle et préventive de ce guichet.

3 CONCLUSION

Une étude évaluative et projective pour la mise en place d'un guichet social dans le canton de Fribourg a été menée sur mandat de la Direction de la santé et des affaires sociales du canton de Fribourg par le professeur René Knüsel de l'Institut des sciences sociales et politiques de l'Université de Lausanne. L'objectif de cette recherche était d'évaluer la pertinence et la faisabilité d'un tel dispositif en tenant compte de la situation spécifique du canton, des ressources disponibles dans le dispositif institutionnel et des expériences réalisées dans d'autres cantons.

L'enquête menée auprès des professionnels de l'action sociale a permis de dégager trois repères majeurs : le besoin d'un dispositif universellement accessible garantissant une équité de traitement en matière d'information et d'orientation et comportant une visée préventive, la nécessité de mettre en place un dispositif neutre et convivial et enfin le besoin de prestations personnalisées plutôt que standardisées.

L'examen de sept expériences au niveau suisse a montré que le modèle le plus favorable pour le canton de Fribourg était celui d'un guichet social généraliste d'information et d'orientation, dans sa variante adressée directement à la population, plutôt qu'en priorité aux professionnels du secteur social.

Ainsi, le modèle de guichet social le plus approprié à la situation du canton de Fribourg est un guichet ayant pour mission de garantir à toute la population du canton de Fribourg un accès facile, équitable, neutre et convivial à des informations sociales personnalisées. Ces informations devraient permettre aux usagers de s'orienter au sein du dispositif d'action sociale vers les services d'aide professionnelle les plus appropriés à leurs besoins, en toute confidentialité et sans engagement. Sans se substituer aux guichets du réseau social actuel, le guichet social intervient en complémentarité dans une visée préventive permettant d'éviter la détérioration des situations sociales et sans endosser la fonction d'un ombudsman.

Ce guichet pourrait combiner plusieurs modalités d'accès à l'information, soit une permanence téléphonique et courrielle, complétant ou non des prestations délivrées dans un lieu physique centralisé ou même éventuellement itinérant. Son appellation devrait évoquer un caractère universel, neutre et convivial.

Le Conseil d'Etat partage les recommandations de l'étude et les prend à son compte. Il est favorable à la solution d'un guichet physique complété par une ligne téléphonique. Il propose au Grand Conseil que la Direction de la santé et des affaires sociales soit chargée de la mise en œuvre du guichet social et de son pilotage. Tenant compte des multiples acteurs impliqués dans ce domaine, le Conseil d'Etat insiste pour qu'une bonne coordination entre les différents organismes du réseau social soit instaurée à l'occasion de la mise en place de ce guichet d'informations afin que ce dernier puisse atteindre son objectif. Cette coordination s'étendra aussi au projet de développement d'une politique globale en faveur des personnes âgées, dont fait état le rapport n° 89 du Conseil d'Etat au Grand Conseil, prévoyant notamment un renforcement de l'information auprès de ce public. Sur la base des expériences faites dans les autres cantons (cf. annexe 2, page 3), ce sont trois postes EPT qui sont envisagés.

En conclusion, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte du présent rapport.
