

Université de Lausanne
Faculté des sciences sociales et politiques
Institut des sciences sociales et pédagogiques

Etude évaluative et projective
pour la mise en place
d'un « guichet social »
dans le canton de Fribourg

Rapport final

René Knüsel, Annamaria Colombo,
Nathalie Aubry-Girardin, Colomba Boggini

Etude mandatée par
la Direction de la santé et des affaires sociales du canton de Fribourg

Lausanne, novembre 2008

Table des matières

Introduction	5
1. Les origines du concept et les écrits existants	8
2. Exemples d'expériences au niveau Suisse	10
2.1. Les dispositifs d'accès aux prestations versées sous conditions de ressources	16
2.1.1. Missions	16
2.1.2. Population-cible	16
2.1.3. Outils	17
2.1.4. Cadre légal	17
2.1.5. Coordination	17
2.1.6. Points forts et limites	17
2.2. Les dispositifs généralistes d'information et d'orientation	18
2.2.1. Missions	18
2.2.2. Population-cible	18
2.2.3. Eléments favorisant une large accessibilité	19
2.2.4. Points forts et limites	20
Conclusion	20
3. Résultats de l'enquête auprès des organismes fribourgeois	21
3.1. Méthodologie	21
3.1.1. Les entrevues	21
3.1.2. Le questionnaire	23
3.2. Pertinence d'un guichet social pour le canton	25
3.2.1. Ressources et limites de l'offre existante	26
3.2.2. Obstacles à l'information	28
3.2.3. Hiérarchisation des obstacles à l'information	31
Conclusion	32
3.3. Forme et moyens	33
3.3.1. Population-cible	33
3.3.2. Type de prestations	34
3.3.3. Forme	37
3.4. Acteurs et collaborations	43
3.4.1. Acteurs et modalités de collaboration	43
3.4.2. Obstacles et modalités de collaboration	43
3.4.4. Disposition à collaborer et modalités envisagées	46
3.5. Difficultés	47
4. Repères pour un modèle fribourgeois de « guichet social »	49
4.1. Trois repères majeurs	49
4.1.1. Accessibilité universelle, équité et prévention	49
4.1.2. Neutralité et convivialité	50
4.1.3. Privilégier un service personnalisé	51
4.2. Quel modèle de « guichet social » pour le canton de Fribourg ?	52
4.2.1. Guichet de coordination individuelle de prestations	52
4.3. Recommandations quant à la mise en œuvre	56
4.3.1. Eviter un ciblage trop restrictif de la population	56
4.3.2. Offrir des informations personnalisées	57
4.3.3. Combiner plusieurs modalités d'accès à l'information	57
4.3.4. Attribuer un nom le plus universel, neutre et convivial possible	58
4.3.5. Constituer un groupe de travail composé d'acteurs du terrain	58
Conclusion	60

Bibliographie	62
Annexes	64
Annexe 1 : Description détaillée des « guichets sociaux » suisses examinés	
Annexe 2 : Postulat no 248.04 Demierre/Menoud	
Annexe 3 : Grille d'entrevue pour examen des expériences existantes au niveau suisse	
Annexe 4 : Lettre de la Direction de la santé et des affaires sociales adressée aux professionnels du canton	
Annexe 5 : Grille d'entrevue auprès des professionnels du canton de Fribourg	
Annexe 6 : Questionnaire envoyé aux professionnels fribourgeois	

Liste des tableaux

Tableau 2.1. Synthèse des modèles de « guichet social » examinés	13
Tableau 3.1 : Type d'institution dans laquelle travaillent les répondants.....	24
Tableau 3.2 : Classement dans les trois premières et les trois dernières positions des obstacles en ordre décroissant d'importance	31
Tableau 3.3 : Classement en ordre décroissant des types de prestation selon leur importance.....	37
Tableau 3.4 : Formes de guichets et composantes des guichets proposant des formes mixtes.....	38

Introduction

Les divers mécanismes de protection sociale mis progressivement en place pour répondre aux besoins sociaux des familles et des individus se révèlent d'une rare complexité pour le néophyte, mais parfois même pour les professionnels. Ainsi, les régimes d'assurance juxtaposés aux systèmes de prestations sous condition de ressources sont particulièrement complexes à comprendre, en particulier dans leur inter-croisement. Plusieurs degrés de difficultés peuvent être mentionnés comme l'accès à l'information, la compréhension du langage utilisé, la mise en situation personnelle, les voies d'accès, le dédale des services, des logiques administratives ou encore l'établissement des preuves du besoin.

La situation actuelle relève pour part d'une constitution, progressive et pragmatique, d'un système visant à répondre le plus adéquatement aux besoins. Elle tire aussi son origine, pour une autre part, de la volonté d'utiliser rationnellement et judicieusement le denier public au travers des mécanismes de contrôle, mais également de dissuasion selon le principe de *less eligibility* qui veut que les prestations offertes par le mécanisme de protection sociale soient moins attractives que les gains minimaux offerts par le marché du travail.

Sans nier l'indispensabilité du contrôle visant à éviter la dérive mais surtout l'efficacité de ces mécanismes de protection, il faut également relever les conséquences et autres risques d'effets pervers de la situation actuelle. En effet, l'absence d'aide ou l'intervention tardive peuvent engendrer des dégradations dans la situation de l'individu dont le coût social final peut être notablement plus élevé. C'est en particulier sur la base de ce constat que la cinquième révision de l'Assurance-invalidité a introduit le principe de la détection précoce. Par ailleurs, il faut également relever que le manque de concertation et de coordination entre les différents rouages en place entraînent aussi des coûts pour les individus comme pour l'administration publique.

Pour les individus, maintes recherches (de Gaulejac, Taboada Léonetti, 1994) ont montré combien certaines procédures de demande de soutien étaient perçues comme humiliante, dégradante. Il en résulte parfois des situations paradoxales dans lesquelles les personnes les plus concernées par les protections sociales n'y ont pas recours.

Plusieurs études (Messu, 1991 ;Paugam, 1991) se sont données pour objectif de mieux saisir les rapports qui s'établissent entre l'individu et les différents systèmes de protection sociale. Les questions d'information et d'accès aux systèmes ont spécialement été mises sur la sellette.

Notamment, l'étude sur le « tourisme social » de Tabin *et al.* (2004 : 183-184) révèle qu'un grand nombre de bénéficiaires ou de bénéficiaires potentiels de l'aide sociale estiment manquer d'informations sur l'aide que les services de leur région peuvent leur fournir, même si elles ont reçu un dépliant de présentation des prestations sociales. La mauvaise diffusion de l'information, le renvoi d'un service à l'autre et la méconnaissance des droits sont notamment mentionnés par les répondants de cette enquête. Cette étude conclut par ailleurs au faible risque de « tourisme social » en constatant qu'il est très rare qu'un déménagement se justifie par la possibilité d'avoir accès à des meilleures prestations sociales. Il semble donc que l'hypothèse d'un encouragement au « tourisme social », voire à d'autres formes d'abus du système à travers une meilleure accessibilité à l'information soit peu plausible.

Au contraire, de façon relativement convergente, la nécessité de faciliter l'accès au dispositif de protection sociale et une information plus adaptée aux demandeurs potentiels sont parmi les recommandations majeures des études sur ce sujet. Ainsi, l'idée de l'instauration d'un dispositif clarifiant l'accès aux divers services administratifs et offrant plus de transparence sur les administrations elles-mêmes et leurs prestations a fait son chemin. Les avantages ne résident pas uniquement auprès

des bénéficiaires potentiels, mais également au sein des administrations elles-mêmes, trop souvent amenées à intervenir de façon inadéquate.

L'Office fédéral des assurances sociales, en particulier, a publié à fin 2004 un rapport intitulé « Guichet social » (Bachmann et al., 2004). Ce rapport offre un travail de réflexion approfondi sur les problèmes créés par l'absence de transparence dans les mécanismes de protection sociale. Le rapport relève également un nombre relativement élevé d'expériences en cours dans différents cantons et communes, cherchant à simplifier, alléger l'administration. Ses recommandations encouragent les cantons à développer des projets allant dans le sens d'un guichet social.

Dans le canton de Fribourg, une étude constatait il y a 10 ans déjà le besoin d'une aide généraliste pour répondre à des besoins transversaux non couverts. Il s'agit d'une étude des besoins sociaux non couverts sur l'ensemble du canton de Fribourg mandatée par le Comité provisoire de Caritas canton de Fribourg (Fos, Girardin et Maytain, 1998 : 48-51). Les besoins sociaux non couverts identifiés sont moins des besoins spécifiques que des besoins transversaux, soit des besoins relationnels, d'intégration, de solidarité, d'écoute, de conseils, d'aide et d'accompagnement. Pour y répondre, les auteurs recommandent, entre autres, l'encouragement d'une offre d'aide globale plutôt que la création de nouvelles infrastructures spécialisées et morcelées ainsi que la création de lieux informels, conviviaux, non stigmatisants et peu spécialisés par rapport à une problématique ou une population-cible précise.

Ce besoin de transversalité et de coordination de l'aide sociale s'est renforcé face au constat de la complexification des problématiques sociales et des bénéficiaires cumulant différents problèmes sociaux. C'est notamment sur cette base que depuis 2003, le canton de Fribourg est engagé dans le développement d'un modèle de collaboration interinstitutionnelle (CII) (Comby ; 2004). Cette dernière est une stratégie développée par les professionnels destinée à améliorer la coordination entre les différents dispositifs institutionnels rattachés à l'assurance-chômage, à l'aide sociale et à l'assurance-invalidité. Selon le rapport sur la CII établi en 2006 à l'attention du Conseil d'Etat (Comby ; 2006 : 6-7), cette démarche contribue, entre autres, à une mobilisation adéquate et adaptée des prestations, à une accélération de la prise en charge des bénéficiaires, notamment grâce à une meilleure circulation de l'information, à une valorisation et une responsabilisation du bénéficiaire et à un effet préventif de l'intervention conjointe et rapide des services. Cette démarche répond donc au besoin de transversalité et de coordination des prestations offertes aux bénéficiaires, ainsi qu'à la sélection et à l'orientation des bénéficiaires à l'intérieur des trois dispositifs concernés. Néanmoins, elle intervient au moment de la prise en charge des bénéficiaires. La question de l'accès à l'information, qui survient en amont de la prise en charge, n'est pas abordée dans cette démarche.

L'idée de créer un service d'information sur le dispositif d'action sociale et de sécurité sociale a pris forme dans le postulat no 248.04 déposé en mars 2004 par les députés Anne-Claude Demierre et Yves Menoud (annexe 2). Ce postulat demandait au Conseil d'Etat de créer un service d'information, plus spécifiquement destiné aux familles. Dans cette perspective, un rapport avait été 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 (CPFG, 2004). Tout un chapitre de ce 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 (CPFG, 2004 : 118-120), pour pallier les lacunes constatées par la CPFG à propos de l'absence d'un lieu d'information et de conseil de base pour les familles du canton de Fribourg. Le rapport fait état de deux projets allant dans ce sens, qui se sont concrétisés depuis. Il

s'agit de la création d'une version informatisée du *Classeur des familles*¹ créé en 1997 par le Bureau de l'égalité et de la famille (BEF) et du *Service de consultation pour famille*, élaboré par l'Office familial de Fribourg, le Service de pédopsychiatrie et le Service de l'enfance et de la jeunesse. Ce service, qui a fonctionné au sein de l'Office familial de 2005 à 2008, a été mis sur pied suite au constat d'une part, d'une demande croissante d'aide et de soutien professionnels (notamment en lien avec le sentiment d'insécurité des familles face aux changements sociodémographiques les concernant) et d'autre part, du fait que les services existants offrent des prestations très spécifiques et parfois coûteuses pour ce qui est des services privés.

La présente étude s'inscrit dans le prolongement de ces démarches en cherchant à évaluer la mise en place d'un guichet social, en retenant d'emblée dans une perspective large, dépassant le seul champ de la famille. Plus précisément, l'objectif de cette étude est 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. A partir d'un examen des expériences d'autres cantons suisses ainsi que d'une enquête auprès des organismes fribourgeois concernés, l'idée a été de récolter les données nécessaires à la modélisation d'un guichet social 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 visait à prendre en compte les expériences existantes dans quelques cantons suisses, la seconde cherchait à évaluer la faisabilité d'un tel guichet dans le canton de Fribourg. Ces deux terrains ont requis des méthodologies différentes. Le recours à différents outils méthodologiques est non seulement lié aux exigences propres à chaque terrain, mais permet également la triangulation des données, c'est-à-dire la confrontation des données recueillies au moyen de différentes méthodologies dans le but d'obtenir des résultats plus complets et fiables.

Rappelons que cette étude possède un caractère exploratoire. Elle visait à se donner des repères pour penser un modèle de guichet social. Les choix méthodologiques ont donc été opérés dans le but d'effectuer ce premier déblayage et ce, dans les délais relativement courts impartis pour cette étude. Précisons d'emblée que le temps à disposition (5 mois) ainsi que la période estivale sur laquelle s'est déroulée l'enquête (correspondant aux vacances de la plupart des professionnels) ont constitué des limites méthodologiques avec lesquelles il a fallu composer.

Ce rapport s'organise en quatre chapitres. Le premier rend compte de la revue de la littérature. Le deuxième chapitre présente des exemples de structures de type « guichet social » qui existent dans les cantons suisses sélectionnés pour cette étude. Le troisième rend compte des résultats de l'enquête réalisée dans le canton de Fribourg, auprès des organismes sociaux concernés. Il fait état des spécificités du contexte fribourgeois, des dispositifs existants et des besoins identifiés. Enfin, le dernier chapitre offre des repères pour penser un modèle de guichet social adapté à la situation et aux besoins du canton de Fribourg.

¹ Voir section 3.2.1.

1. Les origines du concept et les écrits existants

Peu de littérature existe sur le concept de guichet social ou de guichet unique, aussi bien en Suisse qu'à l'étranger. Les recherches dans les bases de données *Francis* et *Sociological Abstract* ainsi que sur le site de l'ARTIAS avec les mots-clé guichet social, guichet unique, *soziale Anlaufstelle*, *social security access point*, *social counter*² n'ont pas permis de trouver d'autres écrits sur la question. Ce concept semble donc être un concept davantage empirique qu'il n'est théorisé.

L'une des premières apparitions de l'idée de créer un lieu centralisé d'accès à l'information figure dans le *Rapport sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes* de Bertrand Schwartz (1981). La proposition de ce dernier était d'organiser l'aide aux jeunes chômeurs autour de « missions locales » permettant un mode d'intervention global. Sorte de « porte d'accès au réseau », ces missions avaient pour fonctions la connaissance des jeunes, l'accueil et l'orientation, ainsi que les relations avec les entreprises d'accueil et les organismes de formation (Schwartz, 2007 : 57-58). Ce qui peut être retenu de ce modèle pour cette étude est, comme le souligne Guérin Plantin (1999 : 80-81), à la fois l'objectif d'information et d'orientation à la manière d'un « guichet unique » et celui d'un lieu où peuvent être simplement déposées les demandes sans qu'elles ne doivent toutes y être résolues.

Actuellement plusieurs pays offrent des dispositifs qui vont dans ce sens. Mais, il s'avère difficile de les recenser, en raison de la diversité des appellations, des structures et des missions de ces dispositifs. En effet, le terme « guichet social » renvoie souvent à des structures plus administratives de type « guichet unique » ou « guichet universel ». Selon nos recherches, le terme de « guichet unique » renvoie surtout à un objectif de simplification administrative ; il est utilisé en référence à des services qui se proposent comme interlocuteur unique pour répondre à différentes problématiques liées entre elles ou à différents acteurs, mais souvent dans des secteurs ciblés. En allemand, le terme « Anlaufstelle » renvoie surtout à des guichets d'urgence ou destinés à l'écoute de plaintes relatives à un champ spécifique.

Mentionnons tout de même deux exemples étrangers de dispositifs allant dans le sens d'un guichet social³. En Belgique, la province de Namur dispose d'un Guichet social géré par le Service provincial d'action social⁴, qui a pour objectif l'accompagnement social individuel et l'information sociale. Ce service, qui s'adresse à toute la population de la province, offre deux types de prestations. La première est un service social polyvalent, sous forme de soutien individuel ponctuel à des personnes et pouvant engager des démarches relatives aux droits sociaux. La deuxième, plus proche de la thématique qui nous intéresse ici est un service téléphonique appelé « Infor social ». Ce service, garantissant l'anonymat, offre des prestations d'écoute pour toute question d'ordre social, d'information, de traitement directe des demandes ou d'orientation vers les services spécialisés.

Le deuxième exemple est celui du Québec, où un projet de service appelé « Info-social » est actuellement sur le point de voir le jour⁵. Ce service, mis en place par le Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et qui prend la forme d'une ligne téléphonique, est arrimé au service « Info-santé » qui existe dans toutes les régions du Québec depuis 1995. Sa mission consiste à offrir à toute

² Le rapport de Bachmann et ses collaborateurs utilise les traductions suivantes du « guichet social » : Soziale Anlaufstelle en allemand, sportello sociale en italien et social security access point en anglais.

³ Le choix de ces deux exemples est lié à la dénomination du service ou à des contacts personnels. Ils sont mentionnés à titre indicatifs et ne peuvent pas être considérés comme représentatifs des services offerts au plan international.

⁴ http://www.province.namur.be/Internet/sections/services_de_l_action/services/personnes/social/my_fiche_activite7/

⁵ Ce projet étant en cours, les documents ne sont pas encore disponibles publiquement, mais les chercheurs se tiennent à disposition pour toute information complémentaire et/ou mise en contact avec les responsables du projet.

la population, aux clientèles enregistrées et aux intervenants un accès téléphonique rapide pour une consultation en matière de services psychosociaux et une intervention par des professionnels 24 heures par jour, 7 jours par semaine. Ce service est assuré par des intervenants psychosociaux.

En Suisse, le recours plus généralisé au concept de guichet social (ou *Soziale Anlaufstelle* en allemand) peut être associé à la diffusion du rapport de recherche no 1/105 de l'Office fédéral des assurances sociales qui a pour titre « Guichet social » (Bachmann *et al.*, 2004 ; Müller et Bachmann, 2005). Cette recherche menée par l'institut d'études politiques Interface faisait suite au postulat « Guichet social » (00.3007) déposé par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique en 2000). Ce rapport demandait au Conseil fédéral une étude en vue d'instaurer des mesures favorisant l'accès de la population aux différents régimes de protection sociale

La recherche était axée sur deux volets. Le premier visait à mieux comprendre les obstacles à l'accès aux prestations sociales. Le deuxième s'intéressait aux guichets sociaux existants ou en projet. L'analyse des documents disponibles et une enquête téléphonique auprès de 61 personnes représentant des organismes cantonaux, communaux et associatifs, des conférences et des particuliers, a permis de mettre en évidence deux types d'obstacles. Le premier est lié à la connaissance, à la perception et à la capacité d'agir des personnes concernées : méconnaissance de l'offre de prestations, méconnaissance de la marche à suivre, surestimation de ses propres moyens d'action ou capacités d'action limitée. Le deuxième dépend de la nature du problème : c'est le cas des problématiques multiples ou nécessitant l'intervention de plusieurs prestataires de service et des questions suscitant la crainte d'être stigmatisé.

Les auteurs ont recensé 18 guichets sociaux. Des interviews approfondies de 11 personnes engagées dans la mise en place des guichets sociaux et d'experts de la sécurité sociale ont permis de distinguer trois modèles de guichets sociaux. Le premier modèle consiste en une plateforme d'échange facile d'accès et non stigmatisante avec une fonction d'information passive à propos des prestations sociales existantes. Le deuxième modèle propose des prestations plus élargies, telles le conseil, l'orientation active, etc. Le troisième modèle intègre différentes prestations, tout en disposant d'un guichet d'accueil unique.

Certaines informations contenues dans le rapport étant déjà datées, il nous a paru important d'actualiser ces données et de cibler quelques modèles suisses de type « guichet social » pouvant offrir des repères pour penser le modèle fribourgeois. Le chapitre suivant est consacré aux résultats de ce premier volet de l'enquête, qui a été effectué dans un certain nombre de cantons suisses.

2. Exemples d'expériences au niveau Suisse

L'objectif de l'enquête réalisée auprès des cantons suisses était d'examiner les modèles de « guichet social » existant en vue de dresser un état de la situation des différents dispositifs existant au niveau cantonal en Suisse et de situer le modèle fribourgeois. Plus précisément, il s'est agi de :

- déterminer des « idéaux-types » de modèles de guichet social existant au niveau cantonal en Suisse et les décrire ;
- identifier les éventuelles difficultés ainsi que les éléments facilitateurs rencontrés dans la mise en place et le fonctionnement de ces dispositifs ;
- identifier les points forts et les points faibles de ces modèles, notamment en regard de leur potentiel de transfert dans le contexte fribourgeois.

L'idée n'était pas de procéder à une recension exhaustive de tous les types de dispositifs de guichets sociaux existant en Suisse, mais de poser les repères permettant de penser la faisabilité du modèle fribourgeois. Concrètement, l'idée était de cibler quelques dispositifs, si possible d'envergure cantonale, pouvant illustrer différentes options politiques et méthodologiques prises par d'autres cantons.

Afin de dresser un éventail des différents types de dispositifs de guichets sociaux existant au niveau cantonal en Suisse, un premier ciblage a été effectué à partir des indications contenues dans le rapport de Bachman et al. (2004), complétées par une recherche documentaire. Pour se faire, les critères de « guichet social » et de « prestations cantonales » ont été retenus. Ce ciblage a dû être ajusté en cours d'enquête. Les brefs entretiens exploratoires réalisés afin de vérifier l'actualité de certaines informations et déterminer les personnes-clés avec qui mener un entretien plus approfondi ont en effet révélé un champ évoluant très rapidement. Certains dispositifs ont fait l'objet de modifications plus ou moins importantes ou sont encore à l'état de projet, ce qui a nécessité une actualisation constante des informations à disposition. La complexité de cet examen a en outre été augmentée par la multiplicité des acteurs impliqués et des niveaux d'intervention concernés (lois et politiques cantonales ainsi que dispositifs locaux).

Au fil des entretiens exploratoires, il est en outre apparu que le terme de « guichet social » était en fait plutôt associé à des dispositifs d'accès aux prestations sociales versées sous conditions de ressources qu'à des dispositifs d'information et d'orientation sociale plus généralistes. Ce constat a ainsi amené à un élargissement des critères de sélection initiaux à d'autres dispositifs considérés comme pertinents pour penser le modèle fribourgeois bien que ne répondant pas nécessairement à l'appellation de « guichet social » ou n'ayant pas une envergure cantonale. En ce sens, l'échantillon des dispositifs examinés témoigne de la diversité des formes que peut prendre ce type de dispositif, sans toutefois prétendre à une représentativité de tous les modèles développés sur le territoire Suisse. Les modèles jugés plus pertinents pourront faire l'objet, si nécessaire, d'un examen plus approfondi dans une phase ultérieure.

Les dispositifs suivants ont ainsi fait l'objet d'une recherche documentaire :

- Guichets sociaux régionaux (NE) : en projet
- Guichets Laps de Massagno (TI)
- Guichets sociaux du canton de Soleure (SO) : en projet
- Guichet social (JU) : projet non initié
- Boutique d'information sociale de la ville de Neuchâtel (NE)
- Guichets *Intake* de la ville de Zürich (ZH)
- Services d'accueil des CASS de la Servette et de Bernex (GE)
- Unité information sociale et prévention (GE)

- Infostelle (ZH)
- Sozialinfo Zug (ZG)

Parmi eux, trois consistent en des guichets que l'on pourrait qualifier de guichets d'accès aux prestations sociales versées sous conditions. Il s'agit du guichet Laps de Massagno (TI), des guichets sociaux régionaux du canton de Neuchâtel (NE) et des guichets sociaux du canton de Soleure (SO). Les personnes contactées estimant que le projet soleurois n'étant pas suffisamment arrêté pour faire actuellement l'objet d'une analyse plus approfondie, seuls le dispositif tessinois, bénéficiant d'un recul de plusieurs années, et le modèle neuchâtelois, encore en projet, ont été retenus pour faire l'objet d'une analyse plus fine.

Parmi les dispositifs considérés figurent également six exemples de guichets dont la mission relève davantage de l'information et de l'orientation à un niveau plus général, dont trois dépendent de services sociaux et/ou de services d'action sociale. Il s'agit de la Boutique d'information sociale de la ville de Neuchâtel, des services d'accueil des CASS de l'Hospice général de Genève et des *Intake* de la ville de Zurich. Ces exemples feront l'objet d'une présentation par la suite.

Les deux autres dispositifs généralistes contactés ont pour spécificité d'être des interfaces virtuelles. Il s'agit de l'*Infostelle* (ZH) et du *Sozialinfo* Zug (ZG). Ce dernier exemple, proposant également une permanence téléphonique et par courriel a été retenu afin d'être approfondi. Toutefois, seules des informations restreintes ont pu être obtenues en raison des délais limités à disposition, qui plus est durant la période estivale,.

La motion déposée en avril 2008 par le groupe parlementaire socialiste jurassien n'ayant pas encore fait l'objet d'une réflexion plus poussée au moment de la recherche, le projet jurassien n'a pas été retenu. Afin d'élargir la palette des modèles envisagés, la situation de l'Unité Information sociale et prévention, qui est un service ressource de l'Hospice général de Genève, spécialisé dans l'information sociale et la prévention, a également été approfondie.

En résumé, les dispositifs suivants ont finalement fait l'objet d'une analyse plus approfondie⁶ :

- Guichets sociaux régionaux (NE) : en projet (GSR)
- Guichets Laps (TI)
- Boutique d'information sociale (ville de Neuchâtel) (BIS)
- Services d'accueil des CASS de la Servette et de Bernex (GE)
- Unité information sociale et prévention (GE)
- Guichets *Intakes* de la ville de Zurich (ZH)
- Sozialinfo Zug (ZG)

Deux types de méthodologie ont été utilisés pour atteindre les objectifs poursuivis : une recherche documentaire et des entretiens menés auprès d'informateurs-clé.

La recherche documentaire

Les informations concernant les modèles de type guichet social ont été récoltées au travers de recherches effectuées sur Internet à l'aide de moteurs de recherches. Ces données ont été complétées par des informations directement recueillies auprès des organismes concernés, par téléphone et/ou par la sollicitation de documents, par une visite des services concernés ainsi que par des informations récoltées lors des entretiens réalisés (point suivant). Cette documentation a fait l'objet d'une analyse selon une grille d'analyse visant à dégager le cadre légal, les orientations politiques, les moyens mis en

⁶ Références détaillées en annexe 1.

place et la population-cible. Elle a en outre permis d'affiner le ciblage des dispositifs à examiner ainsi que l'identification des informateurs-clé.

Entrevues auprès d'informateurs-clé

Afin de récolter des informations qualitatives plus spécifiques relatives aux dispositifs ciblés, des entrevues ont été menées auprès d'informateurs-clé. Ces derniers sont des acteurs directement impliqués dans la gestion pratique ou politique des dispositifs considérés. Dans la mesure du possible les entretiens ont été réalisés en face-à-face, à défaut par téléphone. Toutefois, lorsque cela n'a pas été possible, notamment en raison des disponibilités réduites des répondants durant la période estivale, les informateurs-clés ont eu la possibilité de répondre par écrit aux questions de la grille d'interview. Ces informateurs sont les suivants⁷ :

- Etat de Neuchâtel : un juriste du service de l'action sociale et un collaborateur scientifique du service de l'action sociale et de l'emploi ;
- Boutique d'information sociale: responsable de la BIS ;
- CASS : responsables d'unité d'action social individuelle des CAS de la Servette et de Bernex ;
- Laps : responsable du guichet Laps de Massagno ;
- Hospice général de Genève : personne chargée de projet et un collaborateur scientifique ;
- Sozialinfo Zug : collaborateur auprès du service cantonal de Zoug pour ce service ;
- *Intake* Zürich : responsable de l'équipe Intake du Sozialzentrum Höggerstrasse.

Les entretiens semi-dirigés, d'une durée moyenne d'environ 1 heure 15, ont été menés sur la base d'une grille d'entrevue (annexe 3), disponible en français et en allemand. Elle porte sur les thématiques suivantes : description du dispositif, mise en œuvre, acteurs et collaborations, moyens et efficacité, obstacles rencontrés, améliorations apportées ou à apporter. A la fin de l'interview, des mises en situation ont été proposées aux répondants afin qu'ils puissent illustrer de manière concrète le fonctionnement du dispositif en question. Les questions ont préalablement été envoyées aux répondants. Les entrevues ont été enregistrées et analysées selon un canevas identique, de façon à favoriser la comparaison des modèles, qui constitue la trame de présentation des résultats obtenus.

Une synthèse par dispositif a été rédigée puis envoyée pour validation aux informateurs-clé concernés, exception faite du Sozialinfo Zug et de l'équipe Intake de Zürich pour lesquels la synthèse n'a pas été traduite en allemand pour validation.

Les résultats sont synthétisés dans le tableau suivant, qui présente des éléments saillants ressortant des entretiens menés. Les analyses complètes figurent en annexe 1.

⁷ Par souci de protection de confidentialité, aucun nom n'est cité et les fonctions sont uniformisées au masculin. Avec l'accord des personnes interviewées, les références détaillées sont disponibles auprès des chercheurs.

Tableau 2.1. Synthèse des modèles de « guichet social » examinés

	Dispositif d'accès aux prestations versées sous conditions de ressources ----->				Dispositifs d'information et d'orientation généralistes		
	Guichets Laps (TI)	GSR (NE) (en projet)	Intake (ZH)	Services d'accueil des CASS (GE)	BIS (NE)	Unité Information sociale et prévention (GE)	Sozialinfo Zug (ZG)
Missions	Coordination individuelle de prestations	- Coordination individuelle de prestations - Guichet unique	- Information/ orientation à l'interne - « Guichet unique » - Service de 1 ^e ligne	- Information/ orientation - « Guichet unique »	Information/ orientation	- Information/ orientation - prévention	Information/orientation
Cadre légal	Laps : - harmonisation et coordination des prestations sociales versées sous conditions de ressources - procédures d'accès unifiées	LHaCoPS : - harmonisation et coordination des prestations sociales versées sous conditions de ressources - centralisation de l'accès	Loi sur l'aide sociale et loi sur l'aide à la jeunesse	LCASS (regroupement des prestations socio-sanitaires) abrogée par la LSDom (réintroduction d'une séparation entre le domaine social et sanitaire)			
Population	Ciblée : - bénéficiaires potentiels de prestations sociales versées sous conditions de ressources - lieu de domicile	Ciblée : - bénéficiaires potentiels de prestations sociales versées sous conditions de ressources - lieu de domicile	Ciblée : - bénéficiaires potentiels du service social - urgences sociales	Universelle	Universelle	Professionnels : - collaborateurs de l'HG - usagers de l'action sociale (prévention) - partenaires institutionnels	Professionnels (prioritairement les professionnels du social et de l'économie mais ouvert à l'ensemble des habitants du canton)
Prestations	- Constitution du dossier - Transmission électronique des demandes de prestations - Information et orientation (informel)	- Information quant au droit aux prestations - Constitution du dossier - Transmission électronique des demandes de prestation	- Accueil, renseignements, information et tri liés au service social - Consultation et soutien - Intervention d'urgence	- Accueil - Information - Orientation - Documentation - Aide administrative simple	- Information - Conseil - Orientation - Organisation d'expositions - Cours informatiques	- Création et mise à jour des informations sociales sur Internet et Intranet - Support concernant l'affichage et la gestion de la documentation - Organisation de visites d'institutions du réseau social - Formations (connaissance du	- Information - Conseil

						réseau social, recherche d'informations sociales, gestion de la documentation, etc.) - Services de traduction et d'interpréariat - Formations et ateliers collectifs (usagers) - Permanence d'aide téléphonique (fermée) - Centre de documentation (fermé)	
Outils	Base de données centrale	- Base de données centrale - Portail informatique (demandes en ligne de prestations)	- Brochures - Borne internet - Infomartions-zentrum (Infoline, Infotheken, informations en lignes)	- Brochures - Permanence téléphonique	- Brochures - Catalogue des services et institutions du canton - Liste des associations et sociétés locales de la ville - Borne informatique pour recherches d'emploi - Accès Internet	- Liste de brochures - Site Internet - Site Intranet - Formations	- Répertoire social en ligne - Permanence téléphonique - Permanence par email
Type de structure	Autonome	- Autonome - Regroupant plusieurs services (service social intercommunal, agence AVS/AI et guichet social au sens strict)	- Rattachée au service social - Située dans un centre social polyvalent	Rattachée à une institution existante (CASS de l'Hospice général - HG)	Rattachée à une institution existante (service social de la ville de Neuchâtel)	Rattachée à une institution existante (HG)	Autonome
Spécificité	Boîtes-aux-lettres de transmission électronique des demandes de	Regroupement de plusieurs services centralisant l'accès aux prestations sociales	Guichet de première ligne des services sociaux	Réception offrant des prestations généralistes d'information et	Boutique d'information sociale	Service ressource spécialisé dans l'information sociale et la prévention	Interface virtuelle d'information sociale

	prestations sociales versées sous conditions de ressources	versées sous conditions de ressources		d'orientation sociale			
Acteurs et modalités de collaboration	<ul style="list-style-type: none"> - Communes de domicile (information droit aux prestations ; documentation ; rendez-vous guichet Laps ; liste documents à fournir) - Offices cantonaux (décision ; versement des prestations ; modifications du dossier) - Service central des prestations sociales (coordination et organisation de la Laps ; formation du personnel) 	<ul style="list-style-type: none"> - Services d'Etat (décisions) - Cellule de coordination (à créer) 	<ul style="list-style-type: none"> - Partenaires du service social et du centre social polyvalent - Services d'Etat - Equipes de quartier 	<ul style="list-style-type: none"> - Unité Information sociale et prévention (service ressource) - Conventions générales de collaboration entre l'HG et ses principaux partenaires institutionnels - Conventions spécifiques de collaboration (suivi de situations particulières) 	Collaboration non formalisée avec les services et institutions du canton ainsi qu'avec les associations et sociétés locales de la ville	<ul style="list-style-type: none"> - Les CASS - Collaboration non formalisée avec les services et institutions du canton 	Pas d'autres acteurs impliqués
Heures d'ouverture	Sur rendez-vous		Horaires de bureau	Horaires de bureau	Horaires de bureau	Horaires de bureau	<ul style="list-style-type: none"> - Interface virtuelle : impérativement fonctionnelle durant les horaires de bureau - Permanence téléphonique : lun-ve : 08h30-11h30

L'analyse des dispositifs retenus montre la très grande diversité et richesse des types de guichet social développés en Suisse. Néanmoins, deux tendances peuvent être distinguées, selon la mission attribuée au dispositif :

- les dispositifs d'accès aux prestations versées sous conditions de ressources
- les dispositifs généralistes d'information et d'orientation

2.1. Les dispositifs d'accès aux prestations versées sous conditions de ressources⁸

Les exemples des guichets régionaux Laps tessinois (guichets Laps) et des futurs guichets sociaux régionaux neuchâtelois (GSR) illustrent bien cette tendance, ainsi que, pour certains aspects, les guichets *Intake* de la ville de Zurich et les CASS du canton de Genève.

2.1.1. Missions

Les dispositifs d'accès aux prestations versées sous conditions de ressources ont la spécificité de poursuivre une mission de coordination individuelle de prestations, qui est parfois associée à une mission de guichet unique. C'est l'exemple des GSR de Neuchâtel, qui regroupent dans un même espace physique plusieurs services, centralisant l'accès aux prestations. Le modèle tessinois prévoit, quant à lui, une démarche en trois étapes, correspondant à trois acteurs institutionnels distincts : les communes de domicile (information quant au droit aux prestations, documentation, prise de rendez-vous avec un opérateur socio-administratif du guichet Laps, liste de documents à fournir), les guichets régionaux Laps (détermination de l'unité et du revenu de référence, saisie de la demande de prestations et transmission de celle-ci par voie électronique aux organes compétents pour décision) et les offices cantonaux (décision, versement des prestations et modifications ultérieures du dossier). Si la porte d'entrée par les communes offre clarté et proximité géographique, l'expérience tessinoise montre que cette option comporte néanmoins certaines limites. S'adresser à leur commune de domicile peut en effet constituer un frein pour certaines personnes, en particulier pour celles provenant de petits villages au sein desquels l'anonymat est difficile à garantir. La population peine en outre à comprendre pourquoi d'abord se rendre à la commune pour ensuite aller au guichet Laps et finalement s'adresser au bureau cantonal. L'expérience tessinoise montre également la difficulté de pouvoir offrir une qualité d'information et d'orientation homogène entre les communes. Face à l'étendue et à la complexité du dispositif social en général et des conditions d'accès aux prestations versées sous conditions de ressources en particulier, il semble également parfois difficile pour certaines communes de parvenir à tenir actualisées leurs connaissances dans ces domaines en constante évolution. Bien que cette mission ne leur incombe officiellement pas, dans les faits, les guichets Laps reçoivent régulièrement des demandes d'information et d'orientation de la part des communes. C'est sur la base de ces divers constats que semblent émerger au Tessin les prémices d'une réflexion par rapport à la possibilité de supprimer l'échelon des communes pour élargir le rôle des guichets Laps aux missions d'information et d'orientation. L'idée serait alors de constituer des guichets compétents pour toutes questions sociales, que celles-ci soient d'ordre financier ou non, offrant ainsi un point d'entrée et d'accès unique aux prestations.

2.1.2. Population-cible

Les expériences tessinoises et neuchâteloises visent les bénéficiaires potentiels de prestations versées sous conditions de ressources. Si ces guichets s'adressent donc, potentiellement, à l'ensemble de la population, ils opèrent néanmoins un ciblage, de fait, par les prestations offertes liées à l'octroi des prestations versées sous conditions de ressources. Ce principe est également vrai pour les CASS de l'HG de Genève, le service social de la ville de Neuchâtel et les *Intakes* des services sociaux de la ville de Zurich, dont les prestations sont liées à l'aide sociale. Un deuxième ciblage des bénéficiaires est

⁸ Le lecteur trouvera une description détaillée des différents dispositifs mentionnés dans ces parties 2.1. et 2.2. dans l'annexe 1 au présent rapport.

également effectué selon le lieu de domicile. Ce critère détermine en effet la répartition des bénéficiaires entre les différents guichets. La création de guichets régionaux permet ainsi une décentralisation de l'accès aux prestations versées sous conditions de ressources ainsi qu'une centralisation de l'accès à ces mêmes prestations, dans le cas du modèle neuchâtelois. Ce modèle prévoit en effet un regroupement de plusieurs services au sein de chaque GSR.

2.1.3. Outils

Les modèles tessinois et neuchâtelois utilisent une base de données centralisée, mettant en relation l'ensemble des acteurs impliqués dans l'octroi des prestations versées sous conditions de ressources. Celle-ci constitue un outil essentiel de coordination entre les différents services évitant à chaque administration de mener sa propre enquête économique. L'utilisation d'une base de données commune permet en outre aux personnes requérantes de ne fournir qu'une seule fois les mêmes informations, qui sont, dès lors, automatiquement centralisées et actualisées. Une centralisation des données facilite en outre l'acquisition d'une vision globale de la situation des bénéficiaires de prestations ainsi qu'un meilleur suivi de leur dossier.

2.1.4. Cadre légal

Afin d'assurer la faisabilité et la cohérence du projet dans son ensemble, l'analyse effectuée montre la nécessité d'inscrire les dispositifs d'accès aux prestations versées sous conditions de ressources à l'intérieur d'une loi-cadre, harmonisant et coordonnant l'ensemble des prestations versées sous conditions de ressources : détermination de l'unité de référence, du revenu déterminant, de l'ordre d'accès aux prestations, création d'une base de données commune, définition d'une nouvelle organisation, etc.

2.1.5. Coordination

Comme le montrent les modèles tessinois et neuchâtelois, la mise en place d'un dispositif d'accès aux prestations versées sous conditions de ressources est un projet de grande envergure, nécessitant un important travail de coordination entre les différents acteurs impliqués. Il ressort de l'expérience neuchâteloise que cet aspect ne doit pas être sous-estimé, en particulier au niveau des phases de concrétisation. La mise en place d'un pilotage du processus devrait toutefois faciliter ce travail de coordination et assurer cohérence et solidité du projet à long terme. Dans le cas de Neuchâtel, ce rôle est tenu par le service de l'action sociale, qui prévoit, ultérieurement, de créer une cellule de coordination. Une autre possibilité pourrait être de mandater un prestataire extérieur aux acteurs impliqués dans le projet.

2.1.6. Points forts et limites

Associée à l'adoption d'une loi-cadre ainsi qu'au développement d'outils adéquats, l'analyse réalisée permet de mettre en évidence plusieurs avantages à la mise en place de dispositifs d'accès aux prestations versées sous conditions de ressources :

- Harmonisation et coordination de l'ensemble des prestations versées sous conditions de ressources, jusqu'alors administrées par des services distincts et répondant à des normes différentes ;
- Procédures unifiées d'accès aux prestations versées sous conditions de ressources ;
- Centralisation de l'accès aux prestations versées sous conditions de ressources (NE) ;
- Rationalisation du travail administratif ;
- Amélioration de l'accès aux prestations garantissant le minimum vital ;
- Allègement des démarches administratives requises pour procéder à une demande de prestations ;
- Vision globale de la situation des bénéficiaires favorisant un meilleur suivi de leur dossier ;
- Réduction du temps nécessaire pour le dépôt d'une demande et l'obtention d'une décision ;

- Transparence dans l'octroi des prestations.

Bien qu'il s'agisse d'un argument souvent cité en faveur de la création de ce type de guichet social, l'expérience tessinoise ne permet pas de conclure à un allègement de la charge administrative (Barozzi, 2005).

2.2. Les dispositifs généralistes d'information et d'orientation

Les exemples de la Boutique d'information sociale (BIS), et, dans une certaine mesure, des guichets *Intake* de Zurich et des services d'accueil des CASS, illustrent bien le type de dispositif destiné à la population. L'Unité Information sociale et prévention de l'Hospice général (HG) ainsi que le Sozialinfo Zug illustrent ce type de dispositif destiné aux professionnels.

2.2.1. Missions

Les dispositifs généralistes d'information et d'orientation poursuivent une mission première d'information et d'orientation, parfois complétée par d'autres missions. C'est le cas de l'Unité Information sociale et prévention, qui poursuit également une mission préventive auprès des bénéficiaires de l'action sociale ainsi que des services guichets *Intakes*, qui remplissent une mission de guichet unique pour le service social, ainsi qu'une mission de consultation et d'aide d'urgence. Jusqu'à l'adoption de la Loi sur le réseau de soins et de maintien à domicile (LSDom), les services d'accueil des CASS fonctionnaient également comme réception centrale (guichet unique) pour l'ensemble des services de soins et d'action sociale regroupés à l'intérieur des CASS.

2.2.2. Population-cible

Parmi les dispositifs concernés par l'étude, certains s'adressent plus particulièrement aux bénéficiaires du dispositif social alors que d'autres visent prioritairement les professionnels. Le choix entre ces deux types de populations renvoie à des postulats différents : s'adresser directement aux destinataires de l'offre (BIS, *Intake* et services d'accueil des CASS) ou passer par l'intermédiaire de professionnels, dès lors considérés comme des relais entre l'information et les bénéficiaires. Cette deuxième option est illustrée par l'Unité Information sociale, qui constitue un service ressource essentiel aux collaborateurs de l'Hospice général et des services d'accueil des CASS en particulier pour mener à bien leur mission d'information et d'orientation auprès des usagers ainsi que par le Sozialinfo Zug, qui facilite la recherche d'information des professionnels des champs du social et de l'économie par rapport au dispositif social du canton. L'option de s'adresser directement aux bénéficiaires permet, quant à elle, un allègement du travail des professionnels, dont l'information et l'orientation ne constituent pas la mission première mais représentent habituellement une part importante de leurs activités.

Les dispositifs ayant pour public-cible les bénéficiaires peuvent s'adresser à un type de population en particulier ou à l'ensemble de la population, comme c'est le cas pour la BIS, les *Intakes* et les services d'accueil des CASS. A l'instar de la BIS, ces dispositifs se donnent pour objectifs une accessibilité la plus large possible, ce qui représente un véritable défi. Celui-ci est d'autant plus difficile à relever qu'il existe, dans ces trois exemples, une tension entre la visée universelle poursuivie par ces dispositifs et les services dont ils dépendent (service social respectivement des villes de Neuchâtel et de Zurich et HG de Genève). Ces derniers opèrent en effet, de fait, un ciblage de la population à travers les prestations qu'ils proposent, ayant pour conséquence d'exclure une partie de la population refusant de s'identifier aux bénéficiaires de ces prestations. A ce propos, l'analyse permet de dégager des éléments favorisant une large accessibilité à ce type de service.

2.2.3. *Éléments favorisant une large accessibilité*

◆ Type de structure

Parmi les modèles pris en compte dans cette étude, l'ensemble des dispositifs d'information et d'orientation visant toute la population sont rattachés à une structure de type « service social ». Ce constat concerne la BIS, les *Intakes* ainsi que les services d'accueil des CASS. Ce choix semble assez logique par rapport aux missions d'information et d'orientation poursuivies par les services sociaux. Il comporte en outre l'avantage, en cas d'urgence sociale ou de situation particulièrement complexe, de facilement mettre la personne en relation avec un assistant social susceptible d'approfondir sa situation ou d'entreprendre immédiatement les démarches nécessaires. L'analyse montre néanmoins que ce rattachement institutionnel représente un frein à une accessibilité large au sein de la population. La crainte d'être associées aux bénéficiaires de l'action sociale, qui constitue une catégorie socialement stigmatisée, semble en effet retenir certaines personnes de s'adresser à un dispositif d'information et d'orientation dépendant d'un service social. L'expérience de la BIS laisse toutefois suggérer que le fait de bénéficier d'une identité propre permet d'éviter une association mentale entre le dispositif d'information et d'orientation et son rattachement institutionnel, atténuant ainsi cette limite. Dans ce cas de figure, la création d'une structure d'information et d'orientation autonome semble constituer l'option la plus pertinente pour garantir une accessibilité aussi large que possible pour toute la population.

◆ Lieu

Il ressort de l'analyse effectuée plusieurs aspects au niveau du choix du lieu et de son aménagement pouvant favoriser une large accessibilité :

- Espace physique autonome par rapport à d'autres institutions et services du dispositif social ou intégration du dispositif d'information et d'orientation au sein d'un regroupement de plusieurs services suffisamment large pour ne pas être connoté négativement ;
- Aménagement accueillant et convivial de l'espace ;
- Choix et aménagement de locaux permettant de garantir l'anonymat et la confidentialité des échanges (pièces séparées, petits coins discrets, etc.). Cet aspect est d'autant plus important si le dispositif d'information et d'orientation doit se situer dans les mêmes locaux que d'autres services ou institutions sociales, proche d'une salle d'attente ou sur un lieu de passage ;
- Locaux faciles d'accès et accessibles à tous ;
- L'expérience de la BIS met également en évidence l'intérêt de pouvoir disposer d'une vitrine permettant d'être visible de l'extérieur.

◆ Outils et moyens

Les résultats de l'analyse mettent en évidence le fait que plusieurs outils et moyens peuvent favoriser une large accessibilité de l'offre au sein de la population. La mise en ligne d'informations sur Internet, dès lors accessibles à distance, ainsi que l'ouverture d'une permanence téléphonique et par courriel constituent à ce titre des outils intéressants. Ils permettent en effet aux personnes pouvant difficilement se déplacer ou souhaitant garder l'anonymat de pouvoir tout de même bénéficier des prestations offertes par le dispositif.

Il ressort en outre de l'analyse qu'une offre élargie par rapport aux missions premières du dispositif peut également contribuer à favoriser l'accès à celui-ci. Cet élargissement peut par exemple prendre la forme d'informations par rapport aux diverses activités culturelles, sportives et autres de la région ainsi que par rapport aux différentes associations et collectivités locales. Il peut également s'agir de la création d'événements divers ouverts à l'ensemble de la population tels que l'organisation d'expositions.

2.2.4. Points forts et limites

L'analyse des dispositifs généralistes d'information et d'orientation permet de dégager plusieurs avantages :

- Aiguillage des personnes au bon endroit ;
- Accès facilité au dispositif social existant ;
- Intervention précoce, essentielle pour éviter une détérioration de la situation ;
- Allègement du travail des institutions, dont l'information et l'orientation n'est pas la mission première (population-cible de type universel) ;
- Plus grande efficacité des professionnels chargés des missions d'information et d'orientation

Conclusion

Les dispositifs d'accès aux prestations dispensées sous conditions de ressources ainsi que les dispositifs généralistes d'information et d'orientation poursuivent des missions différentes, ne permettent par conséquent pas de répondre aux mêmes besoins et finalités. En ce sens, ils constituent des dispositifs complémentaires contribuant, chacun à leur manière, à une plus grande efficacité du dispositif social existant. Néanmoins, ils relèvent de choix politiques différents, qui conditionnent les moyens et ressources qui doivent être sollicités pour leur mise en place et leur fonctionnement et qui président à l'intégration de ces services dans le réseau social cantonal ou communal dans le cas des villes.

Après la présentation et l'analyse de quelques-uns des dispositifs existant en Suisse, le chapitre suivant rend compte des résultats de l'enquête réalisée dans le canton de Fribourg pour évaluer la faisabilité et la forme d'un modèle de « guichet social » pour ce canton.

3. Résultats de l'enquête auprès des organismes fribourgeois

Parallèlement à l'examen des expériences existant dans les autres cantons suisses, une enquête a été menée auprès des organismes fribourgeois concernés par la mise en place d'un guichet social (voir lettre de Mme Demierre en annexe 4). Cette enquête avait pour objectif d'analyser l'éventualité, l'envergure, le champ d'action et les modalités de mise en place et de fonctionnement d'un dispositif de guichet social garantissant des prestations minimales identiques d'accès à l'information dans tout le canton de Fribourg. Plus précisément, il s'agissait de repérer avec ces organismes ce qui se fait déjà en matière d'information, de conseil et d'orientation dans le canton de Fribourg, de repérer les acteurs qui pourraient être impliqués dans la mise en place d'un tel dispositif, de discuter de modèles possibles, d'identifier les prestations que devrait offrir une telle structure et de préciser son champ d'action, sa population-cible et les modalités possibles dans le contexte du canton de Fribourg.

Cette enquête s'est déroulée en deux phases : une première phase d'entrevues avec des organismes directement impliqués dans les démarches liées au guichet social ainsi qu'avec des représentants des différents champs d'action sociale du canton et une deuxième phase de sondage par questionnaire de l'ensemble des organismes susceptibles de collaborer à la conception de ce modèle fribourgeois de guichet social.

Avant d'en venir aux résultats obtenus, quelques indications sur la démarche méthodologique.

3.1. Méthodologie

3.1.1. Les entrevues

Des entrevues semi-dirigées d'une durée d'environ une heure ont été menées auprès de 17 organismes du canton de Fribourg. Les entrevues ont été réalisées avec un-e ou plusieurs professionnel-le-s de l'organisme, membre-s de la direction ou responsable-s du service. Parmi ces organismes, quatre, les premiers interviewés, constituent des acteurs directement impliqués dans les démarches de guichet social (ou de guichet famille) ou qui ont déjà fait des recommandations et/ou effectué des démarches dans ce sens.

Des entrevues ont également été menées auprès d'organismes représentatifs des différents secteurs de l'intervention sociale dans le canton de Fribourg, des deux régions linguistiques ainsi que des secteurs public et privé. Il s'agissait d'obtenir le point de vue d'organismes jouant déjà, du moins partiellement, un rôle d'information et/ou d'orientation auprès de populations spécifiques, soit parce que cela fait partie de leur mission, soit pour répondre à une demande exprimée au sein de la population avec laquelle ils travaillent. Parmi les 21 organismes contactés, 13 ont pu être rencontrés pour une entrevue. Parmi les neuf autres, un organisme ne disposait plus de bureaux à Fribourg, quatre n'ont pas répondu à nos sollicitations et dans quatre cas l'entrevue a été impossible en raison des disponibilités de personnel restreintes durant la période estivale. Néanmoins, ces organismes ont eu la possibilité de répondre au questionnaire envoyé par la suite (cf. point suivant). Dans l'ensemble toutefois, la grande majorité des organismes sollicités a fait preuve d'une grande disponibilité. Par ailleurs, la participation a été importante, compte tenu des contraintes imposées (délais serrés, période estivale).

Les secteurs d'intervention sociale constitués ont été les suivants : famille/ jeunesse, personnes âgées, invalidité, service social, emploi/ formation, pénal/ judiciaire/ conseil juridique, conseil/ information/ orientation, immigration. Les services sociaux régionaux étaient particulièrement concernés par cette démarche. Il aurait toutefois été impossible de tous les rencontrer, faute de temps. Mais nous avons veillé à ce que les parties germanophone et francophone du canton soient représentées, avec le Service social régional de la Broye et celui de Düdingen. Pour ce qui est de la représentativité des

régions urbaines et rurales, des contacts ont été pris avec des services sociaux œuvrant en milieu urbain, mais nos sollicitations n'ont pas pu déboucher sur une entrevue dans les délais impartis.

Voici la liste des organismes interviewés :

Organisme	Profil
Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ)	Impliqué dans les démarches associées à la mise en place d'un « guichet famille » Secteur famille/jeunesse Public
Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille (BEF)	Impliqué dans les démarches associées à la mise en place d'un « guichet famille » Responsable du classeur des familles Secteur famille/jeunesse Public
Office familial (service de consultation pour familles)	Impliqué dans les démarches associées à la mise en place d'un « guichet famille » Secteur famille/jeunesse Privé
Groupement Fribourgeois des Institutions Sociales (GFIS)	Impliqué dans les démarches associées à la mise en place d'un « guichet social » Représente un grand nombre d'institutions sociales du canton
Service de l'action sociale du canton de Fribourg	Impliqué dans les démarches associées à la mise en place d'un « guichet social » Secteurs aide sociale, LAVI, avance pensions alimentaires, asile Public
Service social régional de la Boye	Service social, francophone Public
Service social régional de Düdingen	Service social, germanophone Public
OSEO Fribourg	Emploi/formation ; immigration Privé Francophone
Service de planning familial et d'information sexuelle	Famille/jeunesse Public
Fédération des crèches et garderies fribourgeoises	Famille/jeunesse Privé
Pro Senectute	Personnes âgées Privé
Office cantonal de l'Assurance-invalidité	Invalidité Public
Service de probation	Pénal/judiciaire Public
Délégué cantonal à l'intégration des migrants	Immigration Public
Fri-Santé	Conseil/information/orientation Privé
Banc public	Conseil/information/orientation Privé
La Tuile	Conseil/information/orientation Privé

L'objectif de ces entrevues était d'analyser l'éventualité, l'envergure, le champ d'action et les modalités de mise en place et de fonctionnement d'un dispositif de guichet social garantissant des prestations minimales identiques d'accès à l'information dans tout le canton de Fribourg.

Plus précisément, il s'agissait de :

- repérer ce qui se fait déjà en matière d'information, de conseil et d'orientation dans le canton de Fribourg et l'examiner à la lumière du développement éventuel d'un guichet social ;
- repérer les acteurs qui devraient être impliqués dans la mise en place d'un tel dispositif ;
- identifier les prestations qu'il devrait offrir ;
- préciser le champ d'action, la population-cible et les modalités possibles dans le contexte du canton de Fribourg.

La grille d'entrevue semi-dirigée (annexe 5) a porté sur les thématiques suivantes : état de la situation, forme et moyens du guichet social, acteurs et partenariats. Ces entrevues ont été enregistrées et elles ont fait l'objet d'une analyse de contenu.

Les résultats de ces analyses ont notamment servi de base à la conception du questionnaire qui a été envoyé dans la deuxième phase.

3.1.2. Le questionnaire

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. Les organismes interviewés dans un premier temps n'ont pas reçu le questionnaire, qui contenait des questions redondantes par rapport à l'entrevue.

Les répondants ont eu la possibilité de répondre au questionnaire en français ou en allemand. L'anonymat a été garanti. Ce questionnaire, qui figure en annexe 6, contenait 17 questions, dont 6 fermées et 11 ouvertes. L'objectif de ce questionnaire était à la fois d'informer ces organismes de la démarche en cours et de sonder leur point de vue sur l'éventualité, l'envergure, le champ d'action et les modalités de mise en place et de fonctionnement d'un dispositif de guichet social dans leur canton.

Les organismes sélectionnés pour répondre à ce questionnaire l'ont été à partir d'une liste d'environ 400 institutions reconnues dans le canton de Fribourg. Les organismes avec une mission spécifique n'étant pas particulièrement en lien avec la démarche de guichet social, les services de thérapie, les lieux de vie et les lieux d'accueil ainsi que les organismes représentés par une association faitière ont été écartées de l'échantillon. Par ailleurs, seize participants ont été exclus de l'échantillon suite à des problèmes techniques ou organisationnels. Dix participants n'ont pas reçu notre courriel suite à des problèmes de livraison (adresse incorrecte entre autres). Un participant n'a pas pu nous retourner le questionnaire rempli en raison de problèmes techniques. Deux participants nous ont informés que leur programme « anti-spam » avait automatiquement supprimé notre courriel. Deux étaient absents pendant la période de recueil des réponses et un autre n'a pas répondu car il ne s'estimait pas concerné.

En définitive, l'échantillon réel est composé de 120 organismes ayant probablement reçu le questionnaire et étant concernés par la question. Cependant, il est possible que d'autres réponses aient été perdues suite à des problèmes techniques sans que les répondants ne l'aient remarqué et/ou nous l'aient signalé.

Le nombre de réponse se monte à 62, soit un taux de 52 %, dont 47 réponses en français et 15 en allemand. Compte tenu du délai de réponse très court (deux semaines), ce taux de participation peut être considéré comme satisfaisant.

Le questionnaire étant anonyme, nous disposons de peu d'informations sur le profil des répondants. La seule information relative à l'identité demandée dans le questionnaire était le type d'institution dans laquelle les activités étaient exercées. Les répondants avaient le choix entre neuf propositions ; ils avaient la possibilité de cocher plusieurs réponses. Le tableau 3.1. rend compte de ces données.

Tableau 3.1 : Type d'institution dans laquelle travaillent les répondants

Type d'institution	Effectif	Pourcentage
Service social, aide financière	22	35%
Consultation psychosociale	6	10%
Consultation juridique	6	10%
Accueil, placement, logement	7	11%
Services de santé et de prévention	12	19%
Traitements spéciaux, moyens auxiliaires	2	3%
Intégration professionnelle et sociale	11	18%
Organismes faitiers	2	3%
Autre	18	29%

N = 62 (47 francophones et 15 germanophones)

La plupart des répondants ont donné une seule réponse (N=47, 76%), dix personnes (16%) ont estimé que l'institution dans laquelle ils travaillent offre deux types de prestations et cinq (8%), qu'elle offre trois types de prestations ou plus.

La majorité des répondants disent travailler pour une institution de type service social et d'aide financier (N=22, 35%). Cette catégorie, fortement représentée, est la plus clairement définie puisque seulement cinq répondants disent offrir en plus une ou plusieurs autres prestations.

Une partie importante des répondants ne se reconnaît pas ou se reconnaît mal dans la classification proposée. En effet, le nombre de services qui se définissent comme « autre » est assez élevé (N=18, 29%). La majorité d'entre eux (13) coche uniquement la réponse « autre », cinq choisissent une ou plusieurs autres catégories. Les catégories « services de santé et prévention » (N=12, 19%) et « intégration professionnelle et sociale » (N=11, 18%) sont moins fréquemment choisies. Le choix de ces catégories est accompagné dans environ la moitié des cas du choix d'une ou plusieurs autres catégories (respectivement six fois sur douze et cinq fois sur onze). Les catégories « consultation psychosociale », « consultation juridique » et « accueil, placement, logement » sont rarement choisies et sont presque toujours accompagnés d'une ou plusieurs autres réponses (respectivement, cinq fois sur six, cinq fois sur six et cinq fois sur sept).

Le profil de l'échantillon en langue allemande et de celui en langue française est comparable. Les différences des taux de réponse entre les répondants alémaniques et les francophones ne sont pas significatives (calcul du χ^2 pour chaque catégorie).

Les données recueillies par le biais du questionnaire ont fait l'objet d'une analyse statistique et d'une analyse de contenu visant à faire émerger les tendances se dégageant des réponses apportées et à fournir quelques éléments analytiques et explicatifs pour penser un modèle fribourgeois de guichet social.

Les résultats de l'analyse des données recueillies par le biais des entrevues et des questionnaires a permis de dégager des pistes solides pour orienter les choix politiques et pratiques qui devraient être effectués dans le cadre d'un futur modèle fribourgeois. Ces résultats sont présentés dans ce chapitre.

Précisons qu'il est nécessaire d'inscrire ceux-ci dans le contexte du canton de Fribourg. Ce dernier se distingue d'autres cantons par son caractère bilingue, d'une part et d'autre part par la répartition de la population dans un grand nombre de petites communes. En effet, selon les statistiques du canton⁹ sur 242 communes fribourgeoises, 165 comptent moins de 700 habitants, alors que seules 6 communes en comptent plus de 5000. Ajoutons que près de 15% de la population du canton est de nationalité étrangère. Enfin, pour ce qui est de la répartition par tranche d'âge, près de 25% de la population a moins de 20 ans, près de 60% entre 20 et 64 ans et près de 15% plus de 64 ans.

3.2. Pertinence d'un guichet social pour le canton

Bien que jeune et encore peu défini, une connaissance minimale existe à propos du concept de « guichet social » parmi les organismes sociaux fribourgeois. Deux démarches ont principalement contribué à provoquer des réflexions autour de cette idée. Tout d'abord, les diverses démarches entreprises autour du « guichet famille », suite à la motion Demierre/Menoud ont suscité un travail de réflexion relativement avancé au sein des organismes impliqués. Cette réflexion est néanmoins restée très axée sur les enjeux associés à la politique familiale et elle a impliqué essentiellement des acteurs œuvrant dans ce champ. C'est la présence de cette thématique à l'ordre du jour des Assises du social en avril 2008 (Gaillet, 2008) qui a permis une diffusion plus large du concept, que plusieurs acteurs ont découvert à cette occasion. Ainsi, l'état de développement de la réflexion à ce propos semble relativement hétérogène. Pour plusieurs organismes, la participation à cette étude était la première occasion de se pencher de façon un peu plus approfondie sur ce concept et plusieurs répondants ont nuancé leurs réponses qu'ils jugeaient davantage d'ordre intuitif que le fruit d'une réflexion systématique. Plusieurs répondants ont également affirmé qu'en l'absence de choix politiques clairs, leurs réponses ne pouvaient être qu'abstraites ou théoriques. Rappelons à ce stade, qu'il s'agissait d'une enquête de type exploratoire. Les résultats sont à comprendre comme des pistes à approfondir en fonction des choix politiques qui seront opérés.

Ceci étant dit, l'ensemble des répondants aux entrevues s'entend sur la pertinence d'un dispositif de type guichet social pour le canton et se dit favorable à sa mise en place. Plusieurs d'entre eux affirment que l'offre de prestations dans le canton est très riche et que le réseau en place dispose de la capacité à donner des réponses spécialisées aux problèmes qui se posent au sein de la population, mais que l'accès à ces prestations n'est pas toujours aisé. Quatre répondants nuancent toutefois cette position en soulevant la question de la priorité de la mise en place d'une telle structure par rapport à d'autres urgences sociales (par exemple, le financement de projets en cours qui peinent à se développer, le manque de personnel dans plusieurs services, la création de structures d'accueil pour la petite enfance, etc.) et plusieurs mentionnent que l'offre en matière d'information dans leur champ d'intervention est déjà considérable et suffisamment bien organisée. Par ailleurs, certains répondants souhaitent mettre davantage la priorité sur le développement d'un guichet plus spécifique à certains champs présentant un plus grand déficit d'information ou qui sont particulièrement complexe, comme le champ de la famille ou des assurances sociales, par exemple. Nous y reviendrons dans la section 3.3.1.

Un consensus fort sur la nécessité d'un guichet social dans le canton de Fribourg ressort également de l'enquête par questionnaire. Selon les répondants (n=53, 85%) favorables à l'introduction d'un guichet social, cette nouvelle structure permettrait de centraliser et de coordonner l'information, de mieux

⁹ Site-web : http://appl.fr.ch/stat_statonline, consulté en septembre 2008.

orienter les usagers, de diminuer les tracasseries administratives et de diminuer le nombre de professionnels intervenants dans une situation. De plus, en informant de manière neutre et anonyme, le guichet social faciliterait le premier contact de la personne en difficulté avec le réseau médico-social du canton. Un répondant estime qu'une centralisation des données favoriserait une plus grande équité dans le traitement des demandes et le versement des prestations.

Une minorité des répondants (n=9, 15%) n'est pas favorable à la mise en place d'un guichet social. Les raisons avancées mentionnent, le fait que l'écoute, l'information et le conseil font déjà partie de la mission des services sociaux, le souci que la création d'une nouvelle entité ne complexifie davantage le système et ne multiplie encore plus les intervenants et la crainte qu'une centralisation de l'information ne pénalise encore plus les régions périphériques et la minorité germanophone. Deux répondants considèrent que le bénéfice escompté par le développement d'un guichet social serait minime et ne concernerait qu'un nombre restreint de personnes. Enfin, dans l'espace réservé aux commentaires, un répondant se dit en désaccord avec la création d'un guichet social, dans la mesure où il juge l'offre existante dans le canton de Fribourg suffisante. Il estimerait plus sensé d'octroyer des moyens financiers supplémentaires aux institutions déjà existantes afin de les soutenir et de leur permettre de développer leurs prestations.

Dans un premier temps sera présenté la perception des répondants à l'offre actuelle d'information et d'orientation dans le canton et à ses limites. Dans un second temps seront abordés les principaux obstacles à l'accès à l'information qui ont été identifiés.

3.2.1. Ressources et limites de l'offre existante

La grande majorité des services que nous avons rencontrés lors de l'enquête par entrevues (14 sur 17) estiment offrir des services qui se rapprochent de ceux d'un guichet social en termes d'information et d'orientation. Pour dix organismes, l'information, l'orientation et/ou le conseil ou conseil psychosocial font explicitement partie de leur mission. C'est le cas par exemple des services sociaux, qui, conformément à la Loi sur l'aide sociale (LASOC), doivent fournir non seulement une aide matérielle, mais aussi une aide personnelle qui comprend notamment l'écoute, l'information et le conseil. Cette dernière ne constitue toutefois qu'une faible partie de leur travail et bien souvent la surcharge des professionnels fait primer l'aide matérielle sur l'aide personnelle. C'est aussi le cas d'associations comme Banc Public ou de la Tuile par exemple, dont la mission consiste à offrir, en plus d'un toit et/ou d'un repas, écoute, conseil et orientation. Des services comme le Planning familial, FriSanté ou encore Pro Senectute offrent aussi de l'information concernant les champs spécifiques dans lesquels ils interviennent. Certains organismes disposent d'un service explicitement dédié à l'information et l'orientation, comme le Service de l'enfance et de la jeunesse, avec son service InTake ou l'OSEO avec son Service conseil. C'était également la mission explicite du Service de consultation pour familles de l'Office familial, qui offrait écoute, orientation et conseil, mais ce dernier est actuellement fermé. Mais plusieurs interlocuteurs précisent qu'ils ne jouent ce rôle d'information et d'orientation que de façon limitée, faute de ressources suffisantes.

Par ailleurs, même si ces prestations d'information et d'orientation ne font pas explicitement partie de leur mission ou ne constituent pas leur mission principale, plusieurs répondants disent être régulièrement confrontés à des demandes qui ne concernent pas leur service et qui nécessitent une réorientation. Cela peut aller à la simple transmission de renseignements rapidement accessibles pour eux à des démarches plus conséquentes pour le professionnel, telles que la recherche plus ou moins approfondie d'informations dont il ne dispose pas, des téléphones aux services pertinents ou même un entretien plus approfondi permettant de décoder la demande. Dans le cas de certains services, ces démarches ont tendance à prendre le pas sur la mission principale. C'est le cas de FriSanté par

exemple, où l'augmentation des demandes d'ordre financier ou social en rapport plus ou moins étroit avec les problèmes de santé a tendance à prendre le pas sur la mission première de services de santé.

Ainsi l'information et l'orientation font souvent partie intégrante du travail des professionnels sur le terrain et elles sont d'ailleurs liées à la complexité croissante des demandes que requiert un travail en réseau. Les administrations communales remplissent également partiellement cette mission. Mais dans l'ensemble, l'information existante est dispersée et diffusée de façon inégale selon les services et les communes. Précisons que ces activités n'ont pas été inventoriées de façon systématique dans le cadre de cette enquête. Mais on peut néanmoins constater qu'elles prennent des proportions variables selon les services, qu'elles sont menées de manière plus ou moins systématique et organisée et qu'elles se limitent souvent à un champ d'intervention spécifique.

Par ailleurs, plusieurs outils de diffusion de l'information et d'orientation ont été développés soit localement au niveau des communes ou des organismes particuliers, soit à l'échelle du canton. De plus en plus de services disposent de sites internet qui fournissent un nombre d'informations qui peut aller de la simple description de la mission du service à des informations et de la documentation plus détaillées sur le champ d'action concerné. L'information est parfois complétée par le renvoi à d'autres services par le biais d'hyperliens. Le site de l'Etat de Fribourg, notamment, contient un grand nombre d'informations concernant l'offre de prestations sociales du canton. Le Guide social romand en ligne (www.guidesocial.ch) et le Classeur des familles fribourgeoises se rapprochent davantage du concept de guichet social dans leur dimension généraliste. Tous deux constituent des bases de données en ligne disposant d'un moteur permettant la recherche d'un large éventail d'informations dans les champs du social et de la famille.

La partie fribourgeoise du Guide social romand est gérée par le Groupement fribourgeois des institutions sociales (GFIS). Ce site informe sur les lois, les procédures et les institutions pouvant répondre à des problèmes rencontrés dans la vie quotidienne. Il contient une base de données de la législation sociale fédérale, des législations sociales cantonales et des adresses d'institutions. Il n'est toutefois pas conçu pour la population en général, même si certaines données (statistiques de fréquentation du site, adresses IP) semble indiquer qu'il est aussi utilisé par des non-professionnels. Mais ce recours demeure marginal et son interface est conçue principalement pour des professionnels de l'action sociale ou des autres domaines en lien avec le social. Notre enquête auprès des professionnels du canton montre que le site est connu - 14 répondants sur 17 l'ont mentionné - mais que son utilisation est très hétérogène. Plusieurs répondants affirment le trouver très bien fait mais ne pas y avoir recours de façon systématique. D'autres l'utilisent quotidiennement dans leur travail.

Le Classeur des Familles, quant à lui, s'adresse tant aux familles qu'aux professionnels travaillant avec elles. Il a été édité par le Bureau de l'égalité et de la famille du canton de Fribourg (BEF) en 1997 dans le but de fournir des informations dans les domaines du droit, de l'administration et plus généralement de la vie en société. Le Guide social est un produit dérivé de ce classeur. Edité jusqu'à maintenant en version papier, la consultation de la prochaine version du Classeur se fera exclusivement en ligne. Cette version ne sera toutefois pas accompagnée d'une dimension interactive, avec par exemple une possibilité pour la population de poser des questions. Cette possibilité avait été évoquée par le BEF lors de la conception de la version en ligne du Classeur. Toutefois, faute de décision politique, le BEF a décidé de ne pas procéder aux développements du Classeur et de le transposer tel quel en ligne.

L'enquête par questionnaires confirme les données obtenues par entretien. La majorité des répondants (73%¹⁰ à 87%¹¹) estiment que la population dont ils se préoccupent n'est pas suffisamment bien informée de l'offre en prestations sociales du canton. Deux d'entre eux estiment que c'est justement le rôle des services sociaux d'informer la population.

Seul le quart des réponses (27 % / 15) estiment que la population est suffisamment informée. Parmi ces derniers, cinq institutions soulignent toutefois que si l'information est existante, voire foisonnante, certaines personnes n'y ont pas accès, ne sachant pas à qui s'adresser, n'ayant pas accès à internet ou par manque d'intérêt. Cinq autres questionnaires se réfèrent à des personnes déjà intégrées dans le système (écoliers, personnes en situation de handicap mental ou psychique accueillies en institution, usagers des services sociaux ou de tutelle) qui sont de ce fait, bien informées par les institutions et organismes qui les prennent en charge. Finalement, cinq estiment que l'offre est bien documentée et correctement ciblée en fonction des groupes cible et que les services sont bien connus de la population dont ils s'occupent. Les réponses des participants alémaniques et francophones se ressemblent de manière statistiquement significative.

Ainsi, l'enquête montre que de l'avis des professionnels, il existe un nombre important de ressources permettant l'information et l'orientation de la population et/ou des professionnels. Mais ces projets semblent souffrir de leur dispersion. Il n'existe aucun lieu coordonnant ou centralisant l'information concernant tous les champs d'intervention et destiné à toute la population. L'accessibilité à l'information est reconnue comme difficile pour une partie de la population concernée. La multiplication des sources de renseignements constitue un obstacle à l'accès, sans parler des différences dans la qualité et la pédagogie de présentation des informations..

3.2.2. Obstacles à l'information

Plusieurs obstacles à l'accès à l'information sont relevés par les répondants aux cours des entretiens :

- la honte, la crainte de la stigmatisation ou la peur de potentielles conséquences défavorables de la demande ;
- le sentiment d'être perdu face à la complexité du système et la difficulté d'identifier le service auquel s'adresser ;
- l'isolement ;
- les problèmes culturels et/ou une faible maîtrise de la langue ;
- l'éloignement géographique ;
- le manque de centralisation de l'information.

Bien que ce soit en termes différents, les obstacles indiqués par les répondants rejoignent ceux identifiés par Bachmann et ses collaborateurs dans leur enquête (2004 : 12-15) : problématiques taboues, méconnaissance du système ou de la marche à suivre, problématiques complexes.

En ce qui concerne les données recueillies lors des entretiens, l'obstacle mentionné le plus souvent par les répondants (à 13 reprises) est la honte ou la peur de la stigmatisation. L'expérience des professionnels montre que plusieurs personnes ont été réticentes à faire appel aux services existants, notamment aux services de leur commune, lorsqu'elles sont dans le besoin en raison de la honte éprouvée à exposer leurs problèmes. Ceci est particulièrement vrai des problématiques sensibles, telles que les problèmes financiers, de dépendance ou de violence par exemple. Certaines personnes

¹⁰ Taux calculé à partir de la réponse à la question Q01a : « A votre connaissance, la population du canton de Fribourg dont vous vous préoccupez le plus est-elle suffisamment informée de l'offre de prestations sociales du canton et y a-t-elle facilement accès ? »

¹¹ Taux corrigé tenant compte de la réponse à la question Q01b.

éprouvent du mal à accepter la dégradation de leur situation ou estiment qu'elles peuvent s'en sortir seules. Le fait de faire appel à une institution connotée péjorativement, tel qu'un service social par exemple, tendrait à confirmer leur incapacité à se gérer de façon autonome. Ce sentiment rejoint celui de la peur de certains bénéficiaires d'être stigmatisé par une identité jugée dégradante, comme assisté social ou personne à problème par exemple. Pour certaines populations en situation illégale notamment, le recours aux services d'aide se double de la peur des conséquences que cela pourrait engendrer pour elles. Pensons à la crainte d'une dénonciation pour un clandestin ou la peur de se faire retirer la garde de ses enfants pour une personne toxico-dépendante.

Cet obstacle est rarement cité spontanément par les professionnels interrogés dans le cadre du sondage par questionnaire. Seuls trois répondants évoquent la peur du regard de l'autre, le fait de ne pas oser demander et la difficulté de s'adresser au service social de la commune où la personne en difficulté réside. Deux participants dénoncent le fait que, d'après eux certaines institutions ne versent pas toujours les prestations auxquelles les usagers auraient droit en profitant du fait que celles-ci ne connaissent pas leurs droits ou vivent leur statut comme précaire.

Le deuxième obstacle soulevé par les répondants des entrevues est le fait, pour certaines personnes, de se sentir perdues dès lors qu'elles sont à la recherche d'informations à propos d'une problématique sociale spécifique.

D'une part, elles se sentiraient désemparées face à la quantité et à la complexité des informations à disposition. Plus le flux d'information est important, plus il devient difficile de trouver les informations dont on a besoin. Les répondants soulignent néanmoins les efforts effectués en matière de diffusion, de simplification et de facilitation de l'accès à l'information (pages de références de services dans les journaux locaux et les bulletins d'information communaux, tous-ménages, sites-web, encarts ou reportages dans les médias, etc.). Mais ils estiment que cette information n'atteint pas toujours les bonnes personnes ou qu'elle ne les atteint pas nécessairement au bon moment, c'est-à-dire lorsqu'elles ont un besoin spécifique. Selon leur expérience, plusieurs personnes ne savent pas où trouver une information précise, ce qui expliquerait en partie les demandes que doivent réorienter certains services.

D'autre part, la complexité du système de prestations sociales, notamment en matières d'assurances, peut être impressionnant et retenir certaines personnes de s'adresser aux services dont elles auraient besoin, de peur d'être « absorbées » par un système complexe dont elles ne maîtrisent pas les rouages. Les capacités de réponses aux besoins spécifiques des gens semblent exister dans le réseau fribourgeois, mais elles sont morcelées et les gens peinent à en comprendre l'articulation ou à savoir par quelle porte entrer. Certaines personnes seraient aussi découragées par des expériences de renvoi d'un service à l'autre et abandonneraient toute recherche d'aide, devenue vaine à leurs yeux. Ainsi, les personnes identifiées comme les moins informées sont celles qui disposent des plus faibles moyens d'information. Elles disposent en général d'un faible niveau d'éducation ; elles ne sont pas à l'aise avec les informations écrites ; elles n'ont pas accès à internet (fracture numérique) ; elles ont une faible maîtrise des langues courantes (français et allemand) ; elles n'ont pas conscience de leurs droits ; elles sont prisonnières des situations de précarité, de vulnérabilité ou de souffrance dans lesquelles elles se trouvent. Les personnes au statut précaire sont citées en exemple, car elles disposent de peu de ressources sociales, relationnelles et financières et elles cumulant les problèmes. La souffrance ou le sentiment d'être submergé par les problèmes rend parfois difficile l'identification du besoin et par conséquent, du service qui pourrait y répondre.

Plusieurs répondants mentionnent également des personnes qui n'ont pas l'habitude de recourir à des services d'aide, mais qui y sont amenées suite à un événement imprévu (accident personnel ou dans

leur entourage, perte d'autonomie d'un parent, chômage, divorce entraînant une dégradation des conditions socio-économiques, etc.) et qui ne savent pas comment s'y prendre.

Cet obstacle est le plus fréquemment mentionné dans le cadre du sondage par questionnaire (31 répondants sur 62). Treize répondants mettent en exergue la complexité du système fédéral et cantonal de prestations sociales, parfois même pour les professionnels. Dix répondants estiment que l'offre de prestations n'est pas assez visible, notamment dans la presse. Un d'entre eux évoque le coût élevé qu'entraîne une information dans les deux langues du canton, qui expliquerait le choix de plutôt se concentrer sur le travail avec les usagers. Cette difficulté concerne probablement un certain nombre d'associations disposant de moyens financiers limités. Un autre répondant déplore un investissement insuffisant de certains professionnels dans le travail de réseau et de promotion. Huit participants soulignent que les personnes ne connaissent pas leurs droits et/ou ne savent pas où s'adresser lorsqu'elles ont besoin d'aide. Trois relèvent le manque d'intérêt de la population pour l'offre de prestations sociales.

Les répondants des entrevues mentionnent surtout l'isolement en tant qu'obstacle majeur à l'information. Il est par contre rarement cité spontanément dans l'enquête par questionnaire. Trois répondants mentionnent la problématique de la langue ou l'âge, mais leurs arguments sont peu développés. Selon les données recueillies dans les entrevues, les personnes disposant d'un faible réseau social et peu en contact avec les lieux où circulent les informations (lieux de travail et/ou de sociabilité) ont un accès moins aisé aux informations et peuvent aussi être plus facilement réticentes à contacter des services d'aide. Les personnes migrantes, notamment les femmes, sont particulièrement concernées, en plus des problèmes culturels et de faible maîtrise de la langue qui peuvent se présenter pour elles. Néanmoins, selon le délégué à l'intégration, cela dépend beaucoup du réseau social dont disposent les migrants, de leur insertion dans une communauté culturelle locale, de la nature des liens qui caractérisent cette communauté et de son degré d'intégration dans les institutions fribourgeoises. L'expérience de FriSanté montre par exemple que le bouche-à-oreille fonctionne très bien au sein de certaines communautés de migrants. En outre, en matière d'asile, la coordination entre les services est relativement bonne dans le canton et le fait que les prestations soient délivrées par un seul service (ORS) permet un accès simplifié aux services pour les personnes concernées. Les personnes âgées constituent un autre groupe identifié par les répondants comme ayant moins facilement accès à l'information (isolement, moins d'aisance dans l'accès aux moyens de communication modernes). Néanmoins, il faut relever la difficulté pour les répondants d'identifier les populations moins informées ou ayant un accès plus difficile au réseau de protection sociale étant donné que ce sont justement celles qui sont le moins visibles dans les organismes existants.

Précisons que la facilité d'accès à l'information semble varier selon le secteur d'intervention (certains secteurs semblent davantage structurés et travaillent davantage en réseau que d'autres), selon la nature des problématiques et selon les populations concernées. Par exemple, en matière d'accueil de la petite enfance il semble que les familles soient relativement bien informées. Le fait que ce champ concerne une population (les jeunes familles) ayant accès à différents moyens d'information, dont internet et que la nature de leurs besoins soit souvent peu stigmatisante peuvent être des éléments d'explication. Mais l'information demeure néanmoins relativement morcelée dans ce champ (pas de fichier centralisé des places d'accueil disponibles). Enfin, plusieurs répondants soulignent l'inégalité de diffusion de l'information selon les communes.

L'éloignement géographique, par contre, est peu perçu comme étant un obstacle à l'information, sauf s'il se combine avec des difficultés de déplacement pour des raisons de santé ou financières ou s'il se conjugue avec un isolement important. Par contre, dans les petites communes, le fait de devoir

s'adresser à l'administration communale pour obtenir des informations peut constituer un frein en raison d'un anonymat difficile à préserver (dans les petites communes, tout le monde se connaît).

Enfin, dans les entrevues, les répondants déplorent le manque de centralisation de l'information, aussi bien pour la population que pour les professionnels. En effet, si les professionnels connaissent souvent bien le réseau de proximité, peu d'entre eux disposent de connaissances concernant les secteurs d'intervention qui ne sont pas les leurs. Ils sont donc moins à même d'orienter la population. Par ailleurs, le roulement de personnel ainsi que la surcharge de travail diminuerait leur capacité à orienter les personnes vers les services adéquats et à prendre le temps de décoder les demandes qui leur parviennent. Le manque de coordination et centralisation des services, de l'offre et de l'information est également souvent mentionné dans l'enquête par questionnaire (dix répondants). Deux répondants déplorent explicitement l'absence d'une structure centralisée d'information permettant de diriger les usagers vers les différents services, institutions ou association ou le manque d'un répertoire unifié des offres.

Enfin, un répondant met en évidence des difficultés liées à la politique médico-sociale du canton : défaut d'une vision globale, carence d'explicitation de la politique médico-sociale, inscription insuffisante des institutions dans un projet coordonné. Toutefois, ce dernier type d'obstacle concerne moins directement la mission d'un guichet social.

3.2.3. Hiérarchisation des obstacles à l'information

Le questionnaire adressé aux institutions sociales du canton demandait aux participants de classer par ordre d'importance neuf types d'obstacles. Les résultats sont présentés dans le tableau suivant.

Tableau 3.2 : Classement dans les trois premières et les trois dernières positions des obstacles en ordre décroissant d'importance

	1er	2ème	3ème	7ème	8ème	9ème
L'accès à l'information relative aux services existants et à leur mission	29%	23%	6%	13%	10%	0%
Découragement face à la complexité du système	23%	17%	34%	2%	0%	2%
L'absence d'un lieu centralisé d'information	21%	15%	8%	11%	13%	8%
Faible maîtrise des langues d'usage	5%	5%	8%	26%	15%	2%
Problèmes culturels	2%	3%	10%	10%	19%	8%
Eloignement géographique	2%	6%	13%	19%	26%	2%
Pudeur ou honte	8%	10%	15%	11%	5%	0%
Peur d'être stigmatisé	6%	19%	5%	10%	5%	0%
Autre	5%	2%	2%	2%	8%	77%

N = 62. La distribution des items au premier choix n'est pas due au hasard. La différence est très significative ($\chi^2 = 46.87$; $df = 8$; $p < 0.005$).

La catégorie « autre » est classée en dernière position par 77% des participants. Aucun nouvel obstacle n'émerge de façon massive de l'analyse la catégorie « autre », ce qui confirme la pertinence du choix d'obstacle proposé¹². La majorité des participants (68%) ne propose aucun nouvel obstacle. Cela peut signifier qu'à leurs yeux les principaux obstacles sont mentionnés dans le tableau.

¹² Ces items découlent de l'analyse des entrevues.

Cinq répondants mentionnent la méconnaissance de ses propres droits et du fonctionnement du système social. L'absence de coordination entre les prestataires de services (associations privées, services étatiques ou professionnels libres) est évoquée quatre fois, une fois en première position. Quatre répondants, dont un en deuxième position, mentionnent la peur d'être dénoncé, de subir des préjudices et le fait que les services sociaux sont perçus comme des agents de contrôle. Les autres obstacles mentionnés sont : la désaffiliation des vecteurs d'intégration en raison de la maladie, l'envie de résoudre les problèmes de manière autonome, le traitement des dossiers perçu comme injuste ou arbitraire, l'absence de droit aux prestations, la mauvaise qualité de l'accueil dans certains services, la complexité des situations familiales sociales ou sanitaire des usagers et le manque de motivation à chercher l'information.

Un peu moins d'un tiers des participants (29%) estime que ce qui fait le plus obstacle à l'accès aux prestations sociales est la difficulté à accéder aux informations relatives aux services existants et à leur mission. Le deuxième obstacle souvent classé comme le plus important est le découragement face à la complexité du système. Il est classé en première position par 23% des répondants et en troisième position par 34%. Par ailleurs, il est le moins souvent classé dans les trois dernières positions. L'absence d'un lieu centralisé d'informations est classée en première position par 21% des participants.

La pudeur ou la honte et la peur d'être stigmatisés, qui étaient les facteurs plus fréquemment mentionnés dans les interviews, sont classés en première position seulement par 8%, respectivement 6%, des répondants. Par contre il est intéressant de constater que ces deux catégories d'obstacles sont rarement classées dans les trois dernières positions : aucun, respectivement 2% des répondants, ne classent ces items en dernière position, 5% en huitième position. Ces obstacles ne sont par conséquent pas nécessairement décisifs, mais significatifs par leur présence.

Une faible maîtrise des langues d'usage, des problèmes culturels et l'éloignement géographique des lieux action ou d'aide sont considérés comme les obstacles les moins importants. Ils sont très rarement classés dans les trois premières positions (5%, 2%, respectivement 2% des classements en première position). Par contre, ils sont relativement souvent classés dans les trois dernières positions. L'éloignement géographique des lieux d'action ou d'aide est classé en huitième position par 26% des répondants, le fait d'avoir des problèmes culturels par 19% des participants et une faible maîtrise des langues d'usage est classé en septième position par 26% des participants.

Relevons enfin, que pour un répondant les obstacles cités peuvent être considérés comme peu importants, dans la mesure où celui qui cherche de l'aide est dans la possibilité de la trouver.

Conclusion

En conclusion, les répondants estiment majoritairement qu'un dispositif de type « guichet social » serait nécessaire dans le canton de Fribourg, car si les ressources pour répondre aux besoins de la population fribourgeoise semblent exister dans le réseau des institutions sociales du canton, les informations à leur sujet n'atteignent pas toujours les personnes qui en auraient besoin ou au moment où elles en auraient besoin. Ceci peut avoir pour conséquence la dégradation de la situation socio-économique des personnes, en particulier, qui requièrent alors une prise en charge plus importante et des solutions plus complexes et engendrent des coûts plus élevés, problèmes qui auraient pu être en grande partie évités par une intervention anticipée. Et nous ne faisons pas mention ici des souffrances individuelles qui sont en jeu. Il ne faut pas oublier que pour les professionnels cela signifie un surcroît dans le travail d'information et de réorientation des personnes dont les besoins ne concernent pas leur service. Ceci s'ajoute à leur mission principale.

Ce qu'un dispositif de type guichet social pourrait amener est donc la centralisation et la coordination de l'information, la diffusion d'informations d'ordre général (les organismes offrent souvent des réponses très spécialisées), un accès facilité grâce à son caractère informel et non-stigmatisant.

Nous allons voir maintenant quelle forme pourrait prendre ce dispositif et quels moyens sont suggérés par les répondants.

3.3. Forme et moyens

3.3.1. Population-cible

Les positions des répondants aux entrevues peuvent être regroupées en deux grandes tendances :

- un guichet social devrait viser toute la population sans ciblage particulier ;
- il devrait viser plus particulièrement les familles.

Les tenants de la première position estiment que les services existants sont déjà très ciblés et que ce guichet devrait se distinguer justement par son caractère généraliste. Par ailleurs, il leur semble important de ne pas cibler uniquement les populations les plus précaires, qui se trouvent déjà souvent prise en charge par un ou plusieurs services. Quelques répondants mentionnent en particulier le domaine des assurances qui apparaît comme spécialement complexe pour la population. Certains nuancent néanmoins en soulignant que la mise en place d'un guichet couvrant tous les secteurs et visant tous les types de population sur tout le territoire du canton pourrait s'avérer très ambitieux. Outre les difficultés de récolte, de tenue à jour et de coordination des informations, son caractère trop généraliste pourrait faire en sorte que personne ne se sente concerné ou alors qu'il fasse rapidement l'objet d'une appropriation par un groupe de population particulier, ce qui en exclurait d'autres (par exemple, si ce dispositif est trop associé aux problèmes sociaux, les personnes en quête d'informations sur l'accueil extrascolaire pourrait ne pas se sentir concernées). Une autre question soulevée concerne les problèmes qui pourraient découler du mélange de populations trop différentes. Le ciblage pourrait se faire davantage dans les efforts qui seront entrepris pour informer la population de l'existence de ce guichet.

Les tenants d'un guichet davantage axé sur la famille ne s'opposent pas à l'idée d'un guichet généraliste, mais ils insistent sur l'importance de ne pas négliger les familles du canton et les différentes démarches qui ont été faites autour du projet de guichet famille. Il s'agit surtout des organismes qui œuvrent dans le champ de la famille et de la jeunesse et qui ont été impliqués dans les démarches concernant la mise en place d'un guichet famille, soit le SEJ, le BEF et l'Office familial. La Fédération des crèches fribourgeoises et le Délégué à l'intégration des migrants les rejoignent sur certains points. Ces répondants soutiennent que le fait de viser les familles comporte l'avantage d'éviter la stigmatisation et d'offrir un caractère généraliste, puisque de cette manière, on ne cible pas un problème particulier ou un groupe de personnes. En effet, tout le monde est membre d'une famille et plusieurs problématiques touchent la famille, des questions d'assurances aux questions d'accueil extrascolaire, en passant par les questions financières, d'éducation et les problèmes de conflits familiaux. Par ailleurs, cette démarche s'inscrirait dans la droite ligne de développement de la politique de la jeunesse et de la famille qui constitue une préoccupation actuelle du canton. La crainte de certains de ces répondants est que ce dispositif de « guichet social » veuille trop cibler les personnes identifiées comme vulnérables ou précaires et qu'il néglige les familles moyennes du canton, pour qui il existe relativement peu de services et qui se trouvent néanmoins de plus en plus souvent démunies face à des charges de travail, de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ou encore du coût de la vie qui augmente.

Or, plusieurs répondants nuancent les arguments en faveur d'un « guichet famille » en soulignant que ce serait surtout les familles avec enfants en bas âge qui se sentiraient concernées par un tel dispositif.

Les personnes seules ayant besoin d'informations ne se sentiraient pas nécessairement appelées à utiliser ce service. L'expérience du Service de consultation pour familles de l'Office familial montre en outre que les questions le plus souvent posées concernaient le couple et le concubinage (36%), la famille et l'éducation (21%), ainsi que les questions financières et d'endettement (13%). Le reste des problématiques formulées par les consultants en 2007 étaient les suivantes : emploi/formation, solitude/soutien, dépendances, violence, divers (Office familial, 2007 : 34). Presque aucune question relative aux prestations sociales n'était adressée au service. Deux questions se posent à ce stade : l'éventail relativement étroit de questions signifie-t-il que les autres questions ont trouvé des réponses ailleurs ? Et les personnes qui ne se sont pas adressées à ce service ne l'ont-elles pas fait en raison du doute qu'elles avaient quant aux compétences du service ou de sa légitimité à répondre ?

Aucune autre catégorie de population n'a été mentionnée de façon significative comme population-cible du guichet social.

Quelques répondants ont en outre évoqué la possibilité de viser également les professionnels qui pourraient avoir besoin d'informations sur l'offre du réseau dans le but d'orienter leurs bénéficiaires. Mais dans d'autres réponses, les professionnels disposeraient déjà d'informations, notamment par le biais de la base de données en ligne du Guidesocial.ch.

Nous allons voir maintenant le type de prestations que devrait offrir ce dispositif selon les répondants.

3.3.2. Type de prestations

Différents types de prestations ont été discutés par les répondants lors de l'enquête par entrevues, que nous pouvons regrouper dans les cinq catégories suivantes :

- l'information et l'orientation passives ;
- l'information et l'orientation actives ;
- la médiation entre l'offre et la demande, voire entre le terrain et le politique ;
- la prise en charge ;
- l'information proactive.

Tous les répondants des entrevues s'entendent sur le fait que l'offre minimale de ce dispositif devrait être l'information et l'orientation de la population. Cette information pourrait être mise à disposition de la population sous une forme que l'on peut appeler passive, c'est-à-dire des renseignements standardisés non assortis de conseils personnalisés. Dans ce guichet, la population devrait pouvoir minimalement retrouver des informations standardisées, telles que :

- des renseignements sur l'offre de prestations du canton (p.ex : une liste des services existants par champ) ;
- des renseignements sur un organisme (p.ex. : les coordonnées du SEJ ou du service social) ;
- des renseignements sur des démarches à suivre, sur les procédures, sur les droits aux prestations ou encore des informations juridiques au sens large ;
- de la documentation ou une base de données spécifiquement mise à leur disposition (p.ex. : un accès au Classeur des familles, un présentoir avec les dépliants de présentation des organismes ou d'explication de procédures, des hyperliens renvoyant aux sites-web des organismes ou à des sites-web d'information, éventuellement des formulaires, etc.).

Cette information ne devrait pas être trop spécialisée, elle devrait garder un caractère général et être facilement accessible. Une bonne information à propos de l'offre existante permettrait aux gens de

mieux comprendre les missions spécifiques de chaque organisme et d'être mieux à même d'avoir recours au service adéquat.

Néanmoins, la plupart des répondants estiment que ce dont la population a le plus besoin est la possibilité d'obtenir des réponses personnalisées. L'apport du « guichet social » par rapport aux ressources existantes pourrait être la possibilité pour la population d'avoir un interlocuteur qui soit à l'écoute de leurs préoccupations et de leurs besoins et qui puisse leur fournir des renseignements ou une orientation personnalisés. Comme l'exprime une répondante : « On est bien équipé dans le canton de Fribourg, mais il faut savoir où s'adresser. Et pour savoir où s'adresser, il ne suffit pas de dire « Appelez tel service », c'est d'abord écouter ce que la personne a à dire ». Selon eux, une orientation passive (informations standardisées) ne suffit pas pour les personnes qui sont réticentes ou dans l'incapacité de chercher l'information pertinente pour les raisons évoquées plus haut. Pour éviter ces obstacles dans l'accès à l'information, ce dispositif devrait offrir une orientation active, c'est-à-dire une démarche d'écoute, d'accueil, voire de décodage de la demande, afin de pouvoir offrir des réponses personnalisées. Parfois, le besoin réel n'est pas celui qui est exprimé en premier, mais il se révèle lorsque la personne a pu d'abord exprimer ses émotions. A ce propos, les répondants parlent de « coup de main pour débloquer certaines situations », d'« accueil de la demande », de « prendre le temps de clarifier la demande », d'« avoir le temps d'orienter, de répondre à des gens un peu perdus », de « décoder la demande », de « se donner le temps de faire ce qu'aucun service ne fait ou ne prend le temps de faire ». La possibilité d'offre des conseils juridiques est aussi évoquée.

Si une telle démarche nécessite davantage de temps et de ressources que l'orientation passive, elle a l'avantage de fonder la situation, d'effectuer un premier tri des demandes et de permettre une orientation plus efficace vers les services adéquats. Elle permet également d'être à l'écoute de situations difficiles à vivre qui ne sont pas forcément problématiques, mais qui pourraient le devenir. En ce sens, le « guichet social » jouerait un rôle préventif, évitant que certaines situations ne se dégradent et nécessitent une prise en charge plus importante. Il permettrait également une orientation plus efficace, évitant à la fois la surcharge des professionnels et le renvoi des bénéficiaires d'un service à l'autre. Il s'agirait d'établir un premier diagnostic afin d'aider la personne à bien identifier ses besoins, à établir les priorités et à pouvoir s'orienter vers les services spécialisés adéquats. Aucune contrainte dans la poursuite des démarches ne devrait assortir la consultation, afin d'éviter de bloquer certaines personnes.

Une autre dimension de l'orientation active est la mise en lien directe avec des spécialistes. Comme l'exprime un répondant, ce « guichet social » devrait « permettre aux personnes qui viennent de repartir en sachant exactement où aller ». Mais il pourrait même aller plus loin en effectuant déjà des téléphones aux professionnels concernés, en mettant la personne en lien avec les professionnels, voire même en sollicitant le service adéquat qui pourrait se déplacer le cas échéant. L'idée est de s'assurer que le passage du relais s'effectue et d'éviter que certaines personnes ne perdent courage pour se rendre dans un autre service. Demander de l'information peut être déjà très coûteux et l'effort considéré comme disproportionné si trop d'éléments inconnus interviennent ou si un nouveau contact doit être établi avec un autre professionnel. En ce sens, le guichet social faciliterait l'établissement de contacts personnalisés et de relations de confiance avec les professionnels spécialistes, ce qui pourrait encourager les bénéficiaires à poursuivre leurs démarches.

Ainsi, le « guichet social » jouerait un rôle de médiation ou de « plaque tournante » pour reprendre l'expression d'un répondant, entre la population et les services spécialisés. Grâce à la fois à une centralisation et une bonne connaissance de l'offre des services existants dans le canton et à une identification précise des besoins des demandeurs, il permettrait un meilleur arrimage entre l'offre et la demande dans le champ social ainsi qu'un gain de temps de part et d'autre.

En outre, certains répondants avancent l'idée que, par sa position centrale et sa vue d'ensemble, ce lieu pourrait identifier les éventuels manques ou redondances dans l'offre du réseau, d'une part et, d'autre part, être à l'écoute des besoins émergents au sein de la population. Ainsi, en plus d'une mission d'information et d'orientation, ce dispositif pourrait jouer un rôle plus politique en relayant ses observations à un niveau décisionnel, faisant ainsi non seulement le lien entre la population et le réseau d'institutions sociales, mais aussi entre ces deux acteurs et l'acteur politique. Enfin, un répondant émet l'idée que ce dispositif pourrait également fonctionner comme lieu de médiation entre des propositions d'actions ou de projets émanant de la population et les dispositifs permettant de financer ces actions.

Toutefois un certain consensus s'établit sur les limites en termes de prestations de ce dispositif qui ne devrait assurer aucune prise en charge de situations. Les bénéficiaires ne pourraient obtenir aucune prestation financière et ne pourraient pas bénéficier d'un quelconque suivi. Ce guichet n'aurait aucune compétence décisionnelle, travail relevant des organismes spécialisés. L'attribution de telles tâches à ce dispositif poserait d'une part la question des limites de l'action (jusqu'où va la prise en charge ?), de la redondance des prestations avec celles déjà offertes par les services existants (mise en concurrence). D'autre part, elle risquerait de remettre en question la garantie d'anonymat, sur laquelle nous reviendrons plus bas.

A ce titre, l'expérience du Service de consultation pour famille qui était offert par l'Office familial peut être intéressante des limites qui pourraient être introduites. Ce service offrait quatre types de prestations :

- des renseignements courts, le plus souvent par téléphone ou par courriel ;
- des orientations nécessitant davantage d'éléments afin de proposer la meilleure orientation possible (10-15 minutes) ;
- des consultations téléphoniques plus importantes pour des demandes nécessitant écoute et compréhension ;
- des consultations au bureau, sur rendez-vous, lorsque la demande nécessitait davantage de suivi. Ce suivi ne dépassait pas deux à trois rencontres, parfois un petit bilan était effectué six mois ou un an plus tard. Le but de ces consultations était de prendre le temps de poser la problématique et de chercher avec la personne des solutions.

Enfin, certains répondants estiment que l'activité de ce dispositif devrait aller plus loin dans sa dimension d'information active en dispensant l'information directement auprès des populations. Il s'agirait de chercher à diffuser l'information directement auprès des populations réticentes à prendre elles-mêmes contact avec un service d'aide, pour les différentes raisons évoquées plus haut (impression de pouvoir s'en sortir seules, honte, peur, souffrance, méconnaissance de leurs droits). Comme l'exprime un répondant : « Il y a des personnes qui ne vont pas chercher l'information parce qu'elles pensent qu'elles peuvent s'en sortir seules : ces personnes-là, il faudrait presque aller les chercher chez elles. Dans les personnes qu'on n'atteint pas, il y a des gens qui ne veulent en aucun cas obtenir une aide. Ceux-là, c'est difficile de les rejoindre. Par contre pour les personnes qui ont une pudeur ou une faiblesse au niveau administratif, la question est comment les stimuler à se prendre en charge pour qu'il accèdent aux prestations auxquelles ils ont droit ». Afin de trouver l'énergie de changer sa situation et le courage de s'adresser à un service d'aide, plusieurs éléments doivent être réunis : envisager la perspective d'un changement, savoir que les services existent, avoir le sentiment d'être concernées par leur action, imaginer que l'aide pourrait s'adresser à elles. Ce type d'activité d'information pourrait se développer sous la forme d'un bus itinérant ou de conférences ou expositions dans des lieux très fréquentés par la population.

Les réponses relèvent bien entendu que le type de prestations offertes par ce dispositif, leur étendue, dépendra notamment des moyens à disposition. Il en va de même pour la forme que prendra le dispositif.

Le questionnaire soumis aux organismes des différents secteurs sociaux du canton demandait de sérier cinq types de prestations à offrir dans un guichet social classés selon un ordre prioritaire.

Tableau 3.3 : Classement en ordre décroissant des types de prestation selon leur importance

	1 ^e choix	2 ^e choix	3 ^e choix	4 ^e choix	5 ^e choix
Orientation active (accueil et décodage de la demande, téléphone aux organisations concernés, information personnalisée)	65%	18%	11%	6%	0%
Renseignement et orientation passive (distribution de dépliants, accès à un ordinateur, information standardisée)	23%	27%	19%	29%	2%
Conseil social	6%	27%	35%	19%	11%
Coordination individuelle des prestations	5%	24%	29%	37%	5%
Autre	2%	3%	5%	8%	82%

N = 62. La distribution des items au premier choix n'est pas due au hasard. La différence est très significative ($\chi^2=84.94$; $df=4$; $p<0.005$).

La catégorie « autre » est classée en dernière position par 82% des répondants. Seuls neuf répondants (15%) précisent le contenu de cette catégorie. Cinq d'entre eux considèrent que le guichet social devrait fournir des conseils juridiques. Les autres nouvelles prestations mentionnées sont : la récolte de doléances sur les services dans un but d'amélioration des prestations et de la collaboration ; la formation des professionnels et/ou des actions de prévention et d'information sur les problèmes psychiques dans les lieux publiques ; l'intervention en cas d'urgence. Selon un répondant pour que cela soit d'une réelle utilité, le guichet social devrait être un guichet unique de la Coordination Interinstitutionnelle (CII).

Le type de prestation le plus fréquemment considéré comme prioritaire est clairement l'orientation active, choisie en priorité par 65% des répondants et très rarement choisie en dernière position (6%). Le renseignement et l'orientation passive sont considérés comme une prestation prioritaire par 23% des répondants. 29% des répondants classent cet item en avant dernière position, mais comme il s'agit de répondants qui ont sélectionné l'information et l'orientation active en priorité, on peut émettre l'hypothèse qu'ils voulaient de cette manière marquer la différence entre ces deux items.

La coordination individuelle des prestations et le conseil social semblent être jugés comme des prestations moins prioritaires. Seuls 6%, respectivement 5%, des répondants les choisissent en première position. Par contre, un peu plus d'un tiers des répondants (37%) classe la première en avant dernière position, et 30% des répondants classent la deuxième en avant dernière (19%) ou en dernière position (11%). D'ailleurs, deux répondants affirment que le conseil social et la coordination individuelle des prestations ne devraient pas faire partie de l'offre d'un guichet social.

3.3.3. Forme

Autant l'enquête par entrevues que celle par questionnaires indiquent une préférence des répondants pour une forme de guichet social combinant au moins deux des éléments suivants : un lieu physique, une permanence téléphonique et un accès internet.

Dans le cadre de l'enquête par questionnaire, il était demandé aux participants d'indiquer quelle forme le guichet social devait prendre (deuxième colonne du tableau suivant). Les répondants pouvaient

choisir une seule proposition. Une des formes de guichet proposées était une solution mixte combinant plusieurs éléments. En choisissant cette solution, les répondants devaient encore indiquer les composantes prévues pour le guichet social (troisième colonne du tableau suivant).

Tableau 3.4 : Formes de guichets et composantes des guichets proposant des formes mixtes

Réponse	Formes de guichet (N=62)	Composantes de la solution mixte (N=62)
Lieu de réception physique centralisé	16%	40%
Equipe itinérante (permanence assurée par une personne dans les différentes régions et organismes, permanence assurée en tournus par différents organismes, bus, etc.)	6%	32%
Permanences téléphonique (destinée à la population et aux professionnels)	8%	52%
Permanence électronique (adresse e-mail où poster les questions)	2%	35%
Interface électronique permettant de rechercher facilement des renseignements (base de données)	3%	24%
Forum en ligne régulé par un-e professionnel-le	2%	8%
Combinaison de plusieurs formes	61%	-
Autre	2%	5%

La distribution des formes de guichets (deuxième colonne) n'est pas due au hasard. La différence est très significative ($\chi^2=146.00$; $df=8$; $p<0.005$).

La majorité des répondants ($n=38$; 61%) opte pour un guichet social composite. Les formes simples sont peu choisies. Ces résultats confirment ceux de l'enquête par entretiens. Une analyse un peu plus approfondie des données recueillies met en évidence trois types de guichets.

Le premier, soutenu par 24% des répondants des questionnaires ($n=15$) favorise le contact direct entre l'utilisateur et un professionnel. Il concerne les formes de guichet composées uniquement d'un lieu physique centralisé et/ou d'une équipe itinérante. Comme le souligne un répondant, cette solution favorise un échange personnel et approfondi et facilite le décodage de la demande. Un répondant souligne également que le contact direct faciliterait un accès bas seuil.

L'importance d'un lieu physique permettant les contacts en face-à-face est mentionnée par tous les répondants des entretiens. Elle est considérée comme nécessaire par dix d'entre eux. Cette position est argumentée de la manière suivante : l'accès à l'information doit passer par un rapport interpersonnel pour certaines personnes, surtout dans les situations complexes ou difficiles à vivre ou encore lorsque des difficultés linguistiques peuvent constituer un obstacle. Par ailleurs, l'aménagement d'un lieu physique permet davantage de convivialité, élément pouvant faciliter l'accès à l'information. Il permettrait également l'accès pour les usagers à des supports tels que dépliants, matériel informatique pour la recherche de l'information, etc. A ce sujet, un répertoire de références, de documentation et de dépliants avait été constitué par le Service de consultation pour familles de l'Office familial. Mais celui-ci risque de devenir rapidement obsolète n'étant plus tenu à jour. Enfin, un répondant suggère qu'une borne internet puisse être installée dans ce lieu.

Cette formule présente aussi des désavantages. Ainsi quelques répondants relèvent l'impossibilité de garantir l'anonymat dans un tel lieu. Cet aspect pourrait retenir certains usagers craignant d'être stigmatisés et/ou de subir des préjudices en demandant de l'aide. Par ailleurs, le choix du lieu pourrait avoir une incidence sur l'image du guichet, selon la connotation qu'il revêt aux yeux des usagers. Nous reviendrons sur cet aspect. Enfin, cette option soulève le dilemme entre un lieu centralisé ou une forme décentralisée du service et, dans ce cas, sous quelle configuration. En effet, une localisation physique

nécessite un déplacement physique pour l'utilisateur, limitant ainsi l'accès pour les individus peu mobiles et/ou isolés géographiquement.

Le deuxième type de guichet retenu par 16 répondants (26%) proposerait uniquement des prestations à distance (permanence téléphonique et/ou électronique et/ou interface et/ou forum). Il peut s'agir de solutions composites (n=7) ou de solutions à forme unique (n=9). Certains répondants soulignent que cette formule offre l'avantage de la discrétion. Un autre avantage, selon nous est l'absence des contraintes liées à la mobilité. Le renseignement est recherché depuis le domicile. Il s'agit d'un avantage décisif pour les personnes peu mobiles et/ou pour les habitants des régions périphériques. Certains répondants remarquent que solution désavantage les personnes qui ne maîtrisent pas les langues d'usage et/ou les nouvelles technologies de l'information. En outre, elle nous semble peu adéquates face aux situations complexes.

Tenant compte des ressources et des contraintes offertes par les deux types de guichets analysés ci-dessous, une solution, combinant l'opportunité d'un contact direct avec un professionnel et la possibilité d'obtenir des renseignements à distance, semble nécessaire. C'est ce type de guichet qui est de loin le plus choisi par les répondants des entrevues ainsi que ceux des questionnaires (n=29, 47%).

S'agissant d'un guichet social cantonal, la tension entre centralisation de l'information et accès à l'information des régions périphériques se pose de façon frontale. Lors des entrevues, certains répondants ont estimé que la combinaison d'un lieu physique centralisé en ville de Fribourg avec un accès téléphonique et électronique serait suffisante. D'autres jugent indispensable une représentation physique au moins à l'échelle des districts. Pour les premiers, une décentralisation physique est jugée trop coûteuse et non prioritaire dans un premier temps. Dix répondants de l'enquête par entrevue estiment que si une décentralisation était jugée nécessaire, elle devrait s'appuyer sur des structures qui existent, telles que les communes, les services sociaux régionaux (déjà organisés par districts) ou d'autres services tels que les bibliothèques par exemple. Le choix de telles structures pourrait remettre en cause les principes de neutralité et d'universalité du guichet. En effet l'association du guichet social à un service existant pourrait lui apporter une connotation spécifique, non recherchée. Une autre option évoquée est celle d'une équipe itinérante assurant des permanences dans les différents districts (à temps partiel). Une équipe circulant en bus pourraient assurer une présence fixe à certains moments ou encore une permanence pourrait être assurée en rotation par des professionnels du réseau. Ces options ont été soumises aux répondants des questionnaires.

La majorité des répondants des questionnaires (n=32, 51%) considère que créer un lieu physique centralisé niveau du canton (n=29) ou des districts (n=3) est nécessaire. Ce lieu permettrait de centraliser l'information et de coordonner les compétences. Douze répondants estiment que ce lieu centralisé devrait être animé par une équipe itinérante afin d'atteindre la population des régions périphériques et certains groupes cibles (19%). Vingt jugent que seul un lieu centralisé est nécessaire (32%). Certains mentionnent que dans ce cas, une permanence téléphonique serait indispensable (n=3). Quelques réponses suggèrent que les usagers des régions périphériques soient pris en charge par les services sociaux de la commune.

Douze répondants privilégient la décentralisation par la création d'une équipe mobile (n=11) et/ou par un lieu physique à situer au niveau communal (n=2). Un répondant de l'enquête par questionnaires propose que les professionnels puissent se rendre à domicile à la demande de l'utilisateur. Quatre répondants de l'enquête par entrevues évoquent eux aussi l'idée de rejoindre les gens là où ils sont (chez eux, dans leur quartier, dans leur commune), évoquant notamment l'isolement de certaines personnes.

Le téléphone et internet sont les deux autres moyens d'accès à l'information qui sont évoqués, en complément ou non d'un ou plusieurs lieu(x) physique(s).

La majorité des réponses des questionnaires (60%) considère qu'une permanence téléphonique est indispensable. L'expérience du Service de consultation pour familles mise en place par l'Office familial montre que beaucoup de questions peuvent être résolues facilement par téléphone. Il permet un accès facile, rapide, discret et individualisé à l'information. Cette solution permet de résoudre en partie les problèmes liés à la distance, mais impose des contraintes liées aux horaires de permanence et peut poser problème aux personnes qui ne maîtrisent pas les langues d'usage. Un répondant souligne également l'importance d'avoir une ligne téléphonique spécifique pour les alémaniques, qui risquent de se décourager si l'accueil ne peut être assuré en allemand. La gratuité de l'appel (numéro 0800) pourrait aussi faciliter l'accès à l'information.

Une permanence électronique¹³ semble un complément intéressant, voire indispensable, pour 37% des réponses aux questionnaires. La position des répondants des entrevues varie selon le public-cible avec lequel ils travaillent. Ceux oeuvrant auprès de populations jeunes, actives professionnellement et/ou à l'aise avec l'internet et les ordinateurs estiment que ce vecteur d'accès à l'information est incontournable et va se généraliser à l'avenir. Mais les professionnels travaillant avec des populations n'ayant pas ou peu recours à ces moyens de communication mettent en garde contre une option d'accès à l'information par le seul biais de l'internet. Une telle solution exclurait de fait certaines populations (la « fracture numérique » serait encore renforcée par une option ne privilégiant qu'un accès virtuel à l'information).

Les avantages mentionnés par les répondants sont l'anonymat, la flexibilité des horaires (un courriel peut être rédigé à n'importe quel moment et n'exige pas la simultanéité d'un interlocuteur), l'accès individualisé à l'information et la possibilité de garder une trace écrite de la réponse qui peut être relue en tous temps. Cette option suppose néanmoins un accès facile et discret à internet (délicat au poste de travail ou dans cybercafé), une maîtrise suffisante de l'écriture et la lecture dans une des langues d'usage pour coucher par écrit des questions qui peuvent être complexes. L'interactivité reste limitée. Elle ne permet pas de clarifier une demande complexe ou exprimée de manière confuse. Un répondant souligne également que l'anonymat n'est pas entièrement garanti, car le correspondant aura l'adresse e-mail de l'utilisateur. Un autre mentionne que ce type d'échange peut être saisi comme un engagement réciproque, de la part de l'utilisateur comme du professionnel, car des traces écrites des échanges demeurent. Par ailleurs, ce moyen de communication comporte une part d'indétermination car le demandeur ne sait pas ni par qui ni dans quelles conditions le message sera traité. Enfin, il peut y avoir un délai plus ou moins long entre le moment où le message est écrit et la réponse ; cet aspect peut également susciter de la frustration ou de l'inquiétude.

Pour la variante renseignement et d'orientation passive, les répondants aux entrevues ont évoqué une interface électronique, sous forme de base de données standardisée avec moteur de recherche. Il s'agirait, par exemple, de créer une interface plus conviviale du Guidesocial.ch, destinée à la population et non seulement aux professionnels¹⁴. Cette option a été choisie par 27% des répondants aux questionnaires. L'avantage majeur de cette option est la possibilité pour les usagers de se renseigner sans se compromettre. Néanmoins, cette option se fonde sur une information standardisée, supposant que l'utilisateur sait exactement ce qu'il cherche, ce qui n'est de loin pas toujours le cas. Comme mentionné plus haut, dans certains cas le problème réside moins dans l'existence d'informations que

¹³ C'est-à-dire la possibilité pour les usagers d'écrire un courriel et de recevoir une réponse personnalisée par retour de courriel.

¹⁴ Il faudrait vérifier si maintenant que le classeur des familles du BEF est en ligne, il ne joue pas, du moins partiellement, ce rôle.

dans la formulation et le décodage de la demande. Dans ces situations seule une orientation personnalisée permet de trouver les informations adéquates. Cette option suppose également que l'utilisateur dispose d'un accès internet et que ses capacités linguistiques et informatiques soient suffisantes. Par ailleurs, elle suppose une maintenance et une mise à jour régulière des informations contenues dans la base de données.

Enfin, l'option d'un forum en ligne a également été évoquée lors de quelques entrevues. Le site Ciao.ch est cité en exemple. Le BEF avait envisagé de proposer une interface plus interactive lors de la mise en ligne du classeur des familles, mais cela n'a pas pu être réalisé, faute de moyens. Cette option est sélectionnée par 10% des répondants aux questionnaires ; ils estiment qu'elle pourrait être intéressante notamment pour les jeunes (même défavorisés), souvent familiarisés avec ce mode de communication. Elle comporte l'avantage d'une réponse individualisée à une question, ainsi que celle de l'échange et l'entraide entre usagers. Il s'agirait néanmoins de veiller à une régulation des échanges par un-e professionnel-le afin de limiter les risques d'erreurs dans l'information ou de dérive.

En conclusion, il apparaît qu'une formule combinée est privilégiée tant dans les entrevues que dans les questionnaires. Chaque composante de cette combinatoire présente des avantages et des inconvénients qui pourront être pondérés en fonction des priorités politiques prises quant à la mission du guichet et à la population plus particulièrement visée, si ce scénario était retenu. Néanmoins, quelles que soient les options privilégiées, l'anonymat, l'accessibilité, la souplesse, la neutralité et l'universalité semblent des caractéristiques essentielles.

3.3.4. Mise en œuvre

La discussion concernant la mise en œuvre d'une telle structure demeure relativement abstraite en l'absence d'une prise de décision politique quant à la mission de ce guichet. Néanmoins, quelques points de repères ont émergé des entrevues, qu'il apparaît intéressant de relater dans ces pages, à titre indicatif.

Les ressources humaines (quantité, taux horaire) à engager pour assurer le fonctionnement, tout comme le profil du personnel à recruter dépendront de la mission, de la forme et de l'ampleur du guichet. Dans les réponses aux questionnaires, cette question a été abordée dans 13 réponses comme une difficulté potentielle de la mise en œuvre. Certaines caractéristiques sont mises en exergue, comme le niveau élevé de qualification du personnel appelé à animer le guichet social et l'importance de la formation. Les répondants estiment que les caractéristiques suivantes pourraient être utiles à une telle fonction : neutralité, crédibilité, très bonne connaissance du réseau, polyvalence, expérience, compétences de médiation, connaissances juridiques fiables, formation en travail pluriculturel, capacité d'écoute et de décodage des demandes, mais aussi à mettre des limites aux demandes et éventuelles plaintes formulées et nécessité d'être très au clair sur son rôle. Cela montre bien le poids des attentes qui risquent de peser sur les collaborateurs du guichet social.

Au niveau des horaires, les exigences de souplesse et d'accessibilité (ne pas se cantonner aux horaires de bureau, diversifier les heures d'ouverture) semblent plus importantes qu'une permanence assurée 24 heures sur 24.

En ce qui concerne le choix du lieu (si ce guichet devait prendre la forme d'un lieu physique), les exigences de proximité, de neutralité, d'anonymat, de centralité, d'ouverture, de visibilité, de convivialité et d'accessibilité sont avancées. Un lieu ouvert, situé dans un lieu central et de grand passage est suggéré, avec éventuellement une vitrine. La confiance et le caractère informel sont mis en avant. Il s'agit de créer un cadre qui allie le sérieux et la convivialité. Deux types d'espaces pourraient être déterminés : l'un ouvert, passant et convivial ; l'autre plus discret, assurant une protection de la

confidentialité, permettant un entretien plus approfondi. Pour la proximité, le lieu à retenir doit être à la fois proche des gens et facilement accessible. Mais dans le même temps il doit protéger l'anonymat et ne pas être trop proche de la communauté ou du village.

Les réponses mentionnent également l'importance de mener une réflexion sur l'image du service. Dans ce sens, un travail d'information et de clarification de la mission du service doit être conduit dès le début, afin de le faire connaître aussi bien de la population que des professionnels. Les acteurs du réseau social, les administrations communales sont identifiés comme de bons vecteurs d'information, tout comme les médecins. Les stratégies de diffusion de l'information devront être adaptées aux publics ciblés (professionnels et différentes populations-cible) : bulletins communaux, flyers, affiches, présentations au sein des organismes et des communautés, traduction de la documentation, bouche-à-oreille, médias etc. Par ailleurs, une réflexion sur l'appellation de ce service semble nécessaire : trois répondants mentionnent que « guichet » et « social » peuvent être connotés négativement aux yeux de la population, décourageant ainsi l'accès au service. Un répondant suggère d'associer le nom du service à la région, offrant ainsi une plus grande neutralité.

La garantie de l'anonymat et de la confidentialité est jugée essentielle. La gratuité du service est suggérée afin de garantir une accessibilité plus universelle et équitable.

La question de l'intégration de ce service à une structure existante divise les opinions. L'intégration du guichet à une structure existante permettrait de tirer parti des ressources existantes, de garantir un gain d'énergie (synergie avec un service déjà existant permettant d'élargir ou de renforcer la/les missions), d'assurer le gain de moyens et les bénéfices associés à l'implantation préalable de ce service dans le milieu. Un répondant estime toutefois que la mise en place d'une nouvelle structure risque d'être artificielle. Néanmoins, le désavantage majeur mis en avant est le risque de confusion des missions entre la structure intégratrice et le guichet social, au détriment de la neutralité et de l'universalité de ce dernier. Les conséquences se répercuteraient autant sur l'image du guichet aux yeux de la population que sur son fonctionnement, qui pourrait être influencé par les habitudes et la « culture » de travail de l'organisme hôte. Le guichet social pourrait même devoir se spécialiser pour respecter les spécificités préexistantes.

L'expérience du Service de consultation pour famille montre par exemple que l'orientation des bénéficiaires se faisait essentiellement à l'interne de l'Office familial. Les services sociaux, les justices de paix et les tutelles sont perçus par les professionnels comme trop stigmatisants mettant en péril la prétention d'accessibilité et d'universalité des prestations. Intégrer le futur guichet social à une structure existante nécessiterait la mise en place de solides garanties quant à sa neutralité et son indépendance, tant en ce qui concerne son image que son fonctionnement. Si une association à une structure existante, en raison de ressources insuffisantes, était incontournable, l'option préférée par plusieurs répondants est l'intégration du guichet à centre regroupant plusieurs services, voire la mise sur pied d'une permanence assurée en tournus par plusieurs services.

En ce qui concerne son statut, la grande majorité des répondants estime qu'un futur guichet devrait relever du domaine public. La prise en charge de ce service par l'Etat garantirait son universalité, l'aspect généraliste de sa mission, sa neutralité et sa crédibilité. Une réponse relève toutefois le risque de voir le guichet social associé par la population à un risque engrenage d'engrenage pour les bénéficiaires, « pris dans les rouages du système ». Certains répondants suggèrent qu'un mandat de l'Etat soit confié à un organisme privé. Les avantages avancés pour cette solution sont le dynamisme, le caractère plus convivial et moins connoté « social » et la souplesse. L'intégration au secteur privé présente aussi des risques comme ceux de la concurrence et des intérêts particuliers associés aux besoins de rentabilité.

3.4. Acteurs et collaborations

Les acteurs à impliquer dans la démarche comme les modalités de collaboration à mettre en place constituent aussi des éléments qui devront être précisés en fonction des options politiques retenues. Néanmoins, l'enquête par entretiens ainsi que celle par questionnaires a permis de recueillir des données fournissant des points de repères quant aux acteurs à associer, aux modalités de collaboration, aux obstacles possibles à la collaboration et aux moyens pour la faciliter. Les enquêtes ont également permis de récolter des informations concernant les attentes et les disponibilités des organismes consultés.

3.4.1. Acteurs et modalités de collaboration

Au cours des entrevues, deux types de démarches ont été distinguées en ce qui concerne l'association des acteurs : d'une part, la mise en place du guichet et d'autre part, son fonctionnement.

En ce qui concerne la mise en place, plusieurs répondants suggèrent la mise en place d'un groupe de travail constitué d'acteurs du terrain mandaté pour mettre sur pied ce guichet social sur la base des choix politiques qui auront été effectués. Quatre d'entre eux estiment que la Direction de la santé et des affaires sociales devrait animer ce groupe de travail. Un répondant identifie des regroupements d'acteurs déjà existants comme le GFIS ou la Commission consultative d'aide et d'accompagnement des personnes handicapées et inadaptées. Quoi qu'il en soit, les répondants s'entendent sur le fait que des représentants des différents secteurs concernés devraient figurer dans ce groupe, tout comme les acteurs impliqués dans les démarches relatives au guichet famille. Dans les réponses aux questionnaires, quatre répondants suggèrent l'implication des catégories professionnelles concernées dans l'élaboration du projet. Dans les entrevues, les Services sociaux régionaux sont identifiés comme des acteurs à associer à la démarche, comme les organismes ayant déjà eu ou exerçant encore une mission proche de celle du futur guichet. Un répondant met néanmoins en garde contre le fait d'impliquer trop d'acteurs, ce qui « coulerait le projet ».

Ce groupe de travail aurait notamment pour tâche d'identifier les forces du réseau et la façon dont le projet pourrait s'appuyer sur les ressources existantes dans sa mise en place et dans son fonctionnement. Un interlocuteur propose d'établir une « carte-réseau » afin d'identifier les acteurs à associer, ainsi que la meilleure façon d'associer et de coordonner les ressources existantes. Plusieurs répondants estiment que des formes d'organisation et de coordination par secteurs existent déjà. Certains secteurs semblent davantage organisés que d'autres. Une réponse identifie trois réseaux déjà relativement bien organisés : autour du secteur de la santé, autour du secteur du travail et autour du secteur de la sécurité sociale. Trois répondants soulignent également qu'il existe déjà des « portes d'entrée » de la population dans le réseau (p.ex. : la Tuile, les SSR), dont il faudra tenir compte.

Ce travail préalable sera nécessaire pour identifier les modalités de collaboration indispensables au fonctionnement du guichet et son insertion dans le réseau existant. En effet, certains acteurs pourraient jouer un rôle de référence ou de relais entre ce guichet et leur secteur. Il faudra encore veiller à une bonne articulation entre la mission du guichet et le travail effectué par les acteurs du réseau.

3.4.2. Obstacles et modalités de collaboration

Les risques de mise en concurrence constitue l'obstacle le plus souvent cité par les répondants des entrevues (13 fois). Ils estiment qu'il pourrait y avoir des résistances à la collaboration, si la mission de ce guichet social débordait trop sur les champs d'action des organismes existants. De la résistance pourrait également surgir d'une non-association à la démarche ou / et d'une mise en rivalité à propos des populations-cibles et des ressources à disposition. En outre, quatre répondants aux entrevues craignent une surcharge des acteurs du réseau suite au surplus de bénéficiaires envoyés par le guichet. Par ailleurs, le caractère d'urgence pourrait ne pas être perçu par certains acteurs, qui préféreraient que davantage de ressources leur soient attribuées pour accomplir leur mission.

Cette difficulté se retrouve également dans les réponses aux questionnaires. En réponse à la question « A quelles difficultés pourraient être confronté le guichet social ? », certains estiment qu'il pourrait rencontrer des difficultés d'intégration au réseau. Des problèmes sont évoqués comme des risques de faible reconnaissance, voire de non-acceptation par les autres services avec lesquels il est appelé à collaborer (n=2). Une réponse montre que le travail d'appropriation du réseau n'est pas à négliger et quatre craignent des difficultés de coordination entre le guichet et les autres services. Un répondant estime que des procédures de collaboration claires devront être développées rapidement. En réponse à la question « En quoi ce guichet pourrait entraver leur travail », une mauvaise définition du mandat du guichet est l'obstacle le plus fréquemment mentionné. En effet, pour onze répondants, le guichet social pourrait entraver le travail des services en fournissant des informations erronées sur les droits des usagers aux prestations et/ou en n'actualisant pas l'information. Un service craint que le guichet social ne leur adresse pas tous les ayants-droit aux prestations. Deux services redoutent que le guichet social fournisse des renseignements faux ou incomplets sur leur action et leur attribue un jugement de valeur. En outre, neuf répondants pensent que le guichet social pourrait entraver leur travail si son rôle est mal défini et/ou si le personnel n'est pas suffisamment compétent. Cela pourrait avoir deux types de conséquences préjudiciables. Premièrement, les professionnels du guichet social risqueraient de dépasser leurs compétences, par exemple en assumant le rôle du travailleur social ou en faisant des promesses qu'ils ne sont pas en mesure d'assumer (n=7). Deuxièmement, un danger pourrait exister que le guichet social assume des tâches pour lesquelles un autre organisme est mandaté. Ainsi la même prestation serait assumée par deux services en parallèle (n=2).

Pour ce qui est des autres risques d'entraves relevés dans les questionnaires, deux répondants redoutent que le guichet social ne soit un intermédiaire supplémentaire, engendrant une perte de temps et une confusion supplémentaire pour l'utilisateur. Cet obstacle est également souligné par un répondant aux entrevues. Dans deux questionnaires les réponses estiment que le guichet social nuirait à leur travail si son action auprès des personnes était coercitive. Pour un autre, une approche du problème en contradiction avec celle de son service pourrait gêner son travail. Un autre encore craint qu'il ne faille passer par un guichet social standardisé pour pouvoir travailler en réseau, diminuant ainsi la marge de manœuvre des services et conduisant à une moins grande créativité. Une réponse estime que son travail serait sérieusement entravé si le guichet n'accueillait que des personnes en situation de séjour légale.

Un autre obstacle potentiel à la collaboration, mentionné au cours de deux entrevues, est la multiplicité des acteurs concernés, des compétences et des attentes, qui pourraient entraîner une difficulté de coordination. Un répondant se demande s'il serait envisageable d'assumer la coordination entre les compétences déjà existantes dans le réseau à un seul endroit. Cela pose notamment la question de la faisabilité d'un service à caractère généraliste.

Cet obstacle est également associé à la définition du mandat du guichet. Cette difficulté est fréquemment mentionnée dans les questionnaires en réponse à la question de savoir à quelle difficulté pourrait être confronté le guichet social (n=4). En outre, l'analyse des réponses aux questionnaires permet de constater que les attentes des professionnels, concernant le guichet social, sont assez variées. Ainsi, le souhait d'un guichet généraliste est dominant. Aux yeux de cette majorité son rôle serait d'informer et d'orienter les usagers vers les services compétents.

Une minorité de professionnels s'attendent à une prise en charge plus conséquente des situations et des dossiers. Ainsi, dans le secteur de l'insertion socioprofessionnelle, un répondant souhaite que le guichet social s'investisse dans la prise en charge des usagers par l'évaluation des situations et la proposition de plans d'intégration personnalisés. Un deuxième affirme que la création d'un guichet unique assurant la collaboration interinstitutionnelle (CII) et travaillant dans une optique de « case

management » dans le cadre de la nouvelle loi sur l'AI est plus urgente que la mise en place d'un guichet social. Dans le domaine des soins, un répondant revendique un guichet médico-social travaillant dans une perspective de santé communautaire. Un deuxième pense que le volet information ne devrait pas être dissocié d'un aspect d'évaluation et d'un aspect de prévention. Cela permettrait, selon lui, de prévenir des hospitalisations ou des entrées prématurées en EMS. Deux répondants s'attendent à ce que le guichet social soit garant d'un fonctionnement plus équitable du système social. Ainsi, le premier attend une plus grande équité dans le traitement des demandes et dans le versement des prestations grâce à la coordination individuelle des prestations par le guichet social. Le deuxième souhaite que le guichet social recueille les doléances des usagers sur les services afin d'améliorer la qualité des prestations.

Des attentes contradictoires s'observent également au niveau de la collaboration envisagée entre le guichet social et le réseau. Ainsi, si certaines réponses mettent l'accent sur la nécessité d'un accès discret, anonyme et non stigmatisant et sur l'indépendance nécessaire du guichet par rapport à l'État, d'autres préconisent la transparence au niveau des données relatives aux clients. Cette diversité des attentes pourrait constituer une difficulté dans l'élaboration et la mise en œuvre du projet, dans la mesure où chaque secteur d'activité pourrait projeter ses propres besoins de coordination sur le guichet social, qui risquerait ainsi de devenir l'enjeu d'aspirations contradictoires.

Soulignons que s'il semble nécessaire de fixer des priorités et d'attribuer un mandat clair au futur guichet qui ne permettront certainement pas de répondre à tous les souhaits exprimés, les attentes variées des répondants expriment néanmoins des besoins ou des craintes bien réels qu'il était nécessaire de faire figurer dans ce rapport. Mentionnons tout de même que seize réponses aux questionnaires estiment que le guichet social n'entraverait en aucune façon leur travail et treize ne répondent pas à cette question.

Les données recueillies permettent en outre de dégager quelques pistes permettant d'éviter les obstacles. La première piste, suggérée par huit répondants aux entrevues, consiste à bien clarifier la mission du guichet social, à bien délimiter ses champs de compétences ainsi que les modalités et procédures de collaboration. L'importance de la neutralité de ce guichet est également évoquée, afin d'éviter d'éventuelles prises de pouvoir abusives ou appropriations des bénéfices du service offert par quelques organismes au détriment des autres. La majorité des répondants suggèrent que soient mises en place des procédures et des accords de collaboration visant à officialiser celles-ci, à établir une certaine prévisibilité, à solliciter adéquatement les compétences de chacun et à donner l'assurance aux services qu'ils seront sollicités de façon adéquate et équitable. Néanmoins, certains mettent en garde contre le risque de trop formaliser les procédures de peur de rendre la démarche trop lourde (par exemple, l'idée de contrats de prestations ne trouve pas un écho favorable auprès de la majorité des acteurs). Un répondant craint que ce guichet ne soit perçu comme un organe de contrôle. En outre, sept répondants soulignent l'importance de personnaliser les relations et de créer des partenariats, de s'appuyer l'existant, de bien connaître le réseau et de travailler en réseau. Enfin, une bonne connaissance des champs de compétences et des domaines d'implication de chacun des acteurs est jugée garante de la meilleure délimitation des rôles.

Une autre piste pouvant faciliter la collaboration entre les acteurs est le poids qui sera donné à la façon dont le guichet social sera présenté aux acteurs du réseau et du travail d'information qui sera effectué auprès d'eux. Il s'agira de bien montrer en quoi cette structure pourra faciliter leur travail, en quoi elle constituera davantage un appui qu'une concurrence dans les activités. Il sera en outre nécessaire de fournir un certain nombre d'assurances dans l'établissement des modalités de collaboration. Enfin, les partenaires directement concernés devront être impliqués dès la mise en place du guichet. La négociation de sa forme et son rôle devra se faire avec eux.

A ce propos, dans le cadre des deux enquêtes (entrevues et questionnaires), nous avons demandé aux répondants en quoi l'instauration d'un guichet social pourrait faciliter leur travail.

3.4.3. Aspects facilitateurs du guichet social et attentes des répondants

L'aspect facilitateur le plus souvent mentionné au sein des réponses aux questionnaires est le tri préalable et une orientation plus ajustée des demandes (n=16). Cet aspect est également souligné par huit répondants aux entrevues. Les répondants considèrent que cela limiterait l'afflux dans leur service des demandes ne les concernant pas. Cela représenterait un gain de temps tant pour le service que pour les usagers, d'emblée orientés vers le service compétent. Les services auraient également la possibilité d'orienter les usagers vers le guichet social pour toutes les demandes sortant de leurs compétences (n=7). La possibilité de détecter de façon précoce les situations problématiques, de les signaler ou les transmettre rapidement au service compétent est également mentionnée (n=2).

Un deuxième aspect est lié à la possibilité pour la population d'accéder facilement et rapidement à l'information sur les droits et sur les organismes sociaux (n=11). Pour certains services, souvent sollicités pour des renseignements généraux, cela réduirait la charge de travail. En même temps les professionnels pourraient bénéficier de l'expertise du guichet social pour obtenir renseignements et conseils (n=6), ou du moins, pour accéder facilement à des données statistiques (n=1). Deux répondants estiment que le guichet social permettrait de suppléer à l'absence de formation des tuteurs, voire même de participer à leur formation. Cet argument est également mentionné par un répondant dans une entrevue, qui suggère que le guichet social participe à la formation des intervenants pour la connaissance du réseau et des différentes compétences des acteurs qui le composent. Huit répondants jugent que le guichet social informerait les usagers sur l'offre de leur institution, permettant d'atteindre plus facilement leur groupe cible, diminuant les charges liées à la publicité.

Quatre répondants aux questionnaires pensent que le guichet faciliterait leur travail par une meilleure coordination de la prise en charge des usagers dans le réseau, notamment en offrant la possibilité de réunir plusieurs intervenants autour d'une table pour élaborer un projet avec le patient ou en centralisant toutes les demandes. La majorité des répondants aux entrevues saluent l'initiative d'une telle recherche et estiment qu'elle répond à un besoin du réseau. Un répondant estime que ce guichet pourrait constituer un apport essentiel au réseau fribourgeois, car les acteurs ne communiquent pas encore suffisamment. Les portes d'accès à l'information sont encore très difficiles à trouver. Un interlocuteur juge que cette recherche contribue à donner les moyens de réfléchir à ce qui manque éventuellement dans le réseau. Un autre pense que le guichet pourrait apporter davantage de centralisation et d'articulation autour de l'information qui existe de façon morcelée dans le réseau. Deux répondants estiment qu'il pourrait contribuer à améliorer la qualité de vie et d'accueil de la population fribourgeoise, notamment en mettant la personne au centre de l'intérêt, en lieu et place de la gestion du temps.

Six questionnaires ne précisent pas en quoi l'instauration d'un guichet social pourrait faciliter leur travail.

3.4.4. Disposition à collaborer et modalités envisagées

Le questionnaire demandait aussi aux participants quelles formes de collaboration ils envisageaient avec le guichet social. La majorité des réponses (n=24) estime qu'une collaboration se fera avec le guichet social par la fourniture d'informations (n=24). Douze répondants précisent qu'ils se proposent d'informer le guichet social sur leurs prestations, sur le cadre légal et sur leur façon de travailler. Deux d'entre eux insistent sur ce dernier aspect en soulignant qu'ils vont veiller à ce que le guichet social ait bien saisi leur façon de travailler. Un répondant précise que son service va pouvoir informer le guichet social sur les lois en vigueur, sur les changements dans les lois et sur les diverses directives publiées

par le canton ou la confédération. Finalement, un répondant se propose d'informer le guichet social sur des situations précises.

Quatorze répondants pensent qu'ils pourront collaborer avec le guichet social en orientant des usagers vers lui et en répondant aux usagers qui leur sont adressés par le guichet social en fonction de leurs compétences.

Plusieurs participants souhaitent des formes de collaborations plus étroites. Ainsi, huit répondants souhaitent collaborer avec le guichet social de manière active et continue, selon les besoins de ce dernier. Ils envisagent d'entretenir des contacts réguliers par courriel, par téléphone, ou sous la forme d'entretiens. Trois personnes se disent prêtes à introduire les collaborateurs du guichet social dans leur réseau professionnel en mettant à leur disposition les listes d'adresses e-mail des institutions avec lesquelles ils collaborent ou en prenant la co-responsabilité de la promotion. Deux répondants pensent que la permanence que leur service propose et le guichet social pourraient se relayer pour la prise en charge de certaines situations. Trois répondants mettent à la disposition du guichet social l'expérience acquise dans leur domaine. Un d'entre eux offre son assistance en tant que service de référence dans la maladie psychique. Il envisage une collaboration intensive, éventuellement au sein de l'équipe et/ou dans la phase d'élaboration du projet. Une réponse imagine que le guichet social pourrait être inclus dans sa structure. Deux autres répondants prévoient des formes de collaborations étroites dans le cadre de structures spécifiques, notamment la Coordination Interinstitutionnelle (CII) ou la coordination langues migrants.

D'autres participants envisagent surtout des échanges entre professionnels. Quatre répondants imaginent pouvoir bénéficier des conseils du guichet social en cas de besoin. Deux autres imaginent collaborer en coordonnant les prestations, dans la mesure où les limites des domaines de compétences de chacun sont respectées. Finalement, un répondant affirme qu'il pourra collaborer avec le guichet social en le considérant comme un partenaire. Deux autres pensent travailler avec lui comme ils le font déjà avec les autres services. Deux répondants disent que la forme de leur collaboration avec le guichet social va dépendre du mandat et de la forme que ce service va prendre. Trois répondent simplement qu'ils vont collaborer avec le guichet social et cinq autres ne donnent aucune indication. Ajoutons que dans l'espace réservé aux commentaires, trois expriment leur intérêt pour la création d'un guichet social, deux se réjouissent de connaître les résultats de l'étude et trois autres expriment leur souhait de participer à l'élaboration du projet. Des commentaires similaires ont été formulés lors des entretiens.

Pour ce qui est des répondants rencontrés en entretiens, le SEJ, le BEF, Pro Senectute et le SaSoc se disent très intéressés à collaborer à la mise en place de ce guichet, car ils estiment constituer des porte-paroles de leurs champs respectifs. La Tuile et Le Planning familial se disent prêts à participer à la réflexion et à la mise en place de ce projet et Fri-Santé se dit disponible à partager son expérience, puisque des réflexions similaires ont été menées lors de la mise en place de leur service. Les autres se disent disponibles à collaborer en tant que partenaires de réseau. Le GFIS, l'OSEO, l'Office familial et la Fédération des crèches pourraient même jouer un rôle des plus actifs et, selon la définition précise donnée à ce mandat et les options politiques choisies, éventuellement assumer celui-ci.

3.5. Difficultés

Nous terminons ce chapitre par une section consacrée aux difficultés auxquelles pourrait être confronté ce guichet, aux yeux des répondants. Plusieurs difficultés ont déjà été mentionnées dans les autres sections, notamment les difficultés associées à la collaboration entre le guichet et les acteurs du réseau, ainsi que celles associées au personnel qui sera engagé.

Dans l'enquête par questionnaire plusieurs répondants mentionnent en outre le fait que le guichet social risque d'être fortement sollicité, qu'il devra faire face à des demandes multiples et très diverses (n=9). Une réponse estime, au contraire, qu'il pourrait être sous utilisé. Cette difficulté des attentes multiples et potentiellement contradictoires est également soulignée par les répondants aux entrevues. Il est notamment souhaité que le mandat de ce guichet et les moyens à disposition soit suffisamment bien évalués pour que les promesses puissent être tenues et que la pérennité du service soit assurée. Le risque que ce guichet constitue un défouloir (n=2), qu'il soit interpellé comme organe de recours par des usagers qui n'auraient pas compris sa fonction (n=2) ou qu'il fasse l'objet de tentatives de triangulation ou de manipulation (n=2) est également souligné par les répondants des deux enquêtes. Par ailleurs, quatre répondants anticipent le risque d'un décalage entre les attentes des usagers, venant dans l'espoir d'obtenir une aide concrète, et l'offre du guichet, limitée au conseil et à l'orientation. Un danger d'agressions liées à la frustration des usagers est même évoqué. Un répondant estime que le guichet social sera confronté à une population difficile. Un autre pense qu'une relation de confiance avec les usagers sera difficile à établir. Quatre répondants soulignent les problèmes linguistiques auxquels le guichet social risque d'être confronté. Préoccupés par ces questions, une réponse propose de définir clairement le groupe cible (n=1), une autre de limiter l'accès au guichet social par une gestion stricte des rendez-vous (n=2). Deux répondants soulignent au contraire, qu'il faudra prévoir des horaires d'ouverture suffisamment larges.

La difficulté de transmettre une information claire sur le mandat, de donner une image non stigmatisante (une réponse précise que « guichet social » est stigmatisant en soi), de toucher les groupes cibles sont autant de difficultés relevées. Toutes enquêtes confondues, 10 répondants soulignent qu'il faudra du temps pour que le guichet social soit connu du public, notamment des plus démunis. A cet égard la nécessité d'organiser une « excellente campagne d'information », pour reprendre les termes d'un répondant, est soulignée (n=16). La communication dans les médias devra être claire, continue. La collaboration avec les communes sera nécessaire afin d'atteindre le plus grand nombre de personnes. Cinq répondants craignent que le guichet social soit difficilement accessible à certains usagers en raison de l'éloignement géographique ou de la fracture numérique. Quatre répondants anticipent des difficultés associées au mélange de différentes populations et/ou identifient le risque qu'une population spécifique « s'accapare » le service, excluant par la même occasion d'autres populations.

Il est également rappelé que la mise en œuvre d'un système de centralisation de l'information quasi exhaustif et sa mise à jour constante demandent une organisation très performante et des moyens professionnels et financiers adaptés. A ce propos, treize répondants pensent que le financement du guichet social pourrait représenter un problème. Un répondant propose de créer une association avec cotisation des membres.

A noter que sept questionnaires ne mentionnent aucune difficulté.

En conclusion, comme le soulignent certains répondants, une décision politique (n=2) et des modalités de financement claires (n=4) sont indispensables, tout comme une base légale légitimant l'existence du guichet social (n=3). Un répondant estime nécessaire de sensibiliser le monde politique aux coûts qu'entraîne une mauvaise gestion des problèmes sociaux. Il est enfin relevé que des moyens financiers suffisants doivent être dégagés afin de développer une structure professionnelle polyvalente, compétente et expérimentée et de garantir la formation continue des collaborateurs.

4. Repères pour un modèle fribourgeois de « guichet social »

Au terme de cette analyse, nous sommes en mesure de fournir des repères pour l'élaboration d'un modèle fribourgeois de « guichet social », à entendre comme un service d'information et d'orientation de la population à propos du dispositif d'action sociale du canton. Rappelons que l'objectif de cette recherche était d'analyser l'éventualité d'un tel dispositif d'information, son envergure, son champ d'action et ses modalités de mise en place et de fonctionnement dans le contexte du canton de Fribourg. Le développement d'une telle structure dépend largement des moyens qui seront mis à sa disposition. La réflexion a consisté à partir des expériences existantes dans d'autres cantons suisses et de l'enquête menée auprès des organismes fribourgeois concernés pour récolter les données destinées à fournir des repères en mesure de favoriser les choix politiques en vue de construire le modèle le plus approprié pour le canton de Fribourg. Ce faisant, les objectifs sont de garantir à la fois une meilleure efficacité du système d'action sociale et une équité de traitement pour l'ensemble des habitants.

4.1. Trois repères majeurs

Trois ensembles de repères se dégagent de l'analyse des données recueillies auprès des professionnels fribourgeois permettant d'esquisser les contours d'un futur « guichet social » fribourgeois:

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.

4.1.1. Accessibilité universelle, équité et prévention

Un premier repère qui ressort de façon prépondérante des résultats est l'exigence d'accessibilité facilitée, large et universelle. La double enquête auprès des institutions fribourgeoises concernées (par entretiens et par questionnaires) a permis d'identifier un consensus des professionnels fribourgeois concernés autour de la nécessité d'une structure de type « guichet social » pour améliorer l'accès à l'information de la population du canton de Fribourg. Quel que soit leur champ d'intervention, la majorité d'entre eux 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 importants¹⁵, pour accéder à ces informations figurent, d'une part, la méconnaissance des prestations, leur complexité et le manque de centralisation de l'information et d'autre part, la honte, la crainte de la stigmatisation ou la peur des conséquences, l'isolement, les problèmes culturels et/ou de maîtrise de la langue¹⁶. Ces résultats confirment pour le canton de Fribourg les résultats obtenus par Bachmann et ses collaborateurs (2004) lors de leur enquête à l'échelle de la Suisse.

Des prestations d'information et d'orientation de la population existent actuellement dans le réseau social du canton, mais on relève leur dispersion et leur éclatement. Ce manque de coordination des prestations et de centralisation de l'information donne à l'utilisateur l'impression d'un système complexe dans lequel on se perd. Il en découle que 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 alors renvoyés d'un service à l'autre et finissent parfois par se décourager. Une demande

¹⁵ Soulignons que les données recueillies dans le cadre de cette recherche reflètent le point de vue des professionnels uniquement. Néanmoins, une enquête auprès des bénéficiaires potentiels d'un tel dispositif aurait été difficile à réaliser et de toute manière partielle, le problème majeur étant justement la difficulté pour ces personnes de rendre leurs besoins visibles auprès du réseau d'action sociale.

¹⁶ Pour davantage de précisions, voir le chapitre 3.2. du présent rapport.

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. Sur la base de leurs propres ressources, ils se sentent alors démunis comme leurs proches. Ils font alors 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.

Ainsi, les difficultés dans l'accès à l'information ont deux types de conséquences : du côté des professionnels, une surcharge et un alourdissement de la prise en charge ; du côté de la population, une détérioration et une complexification des problématiques, lesquelles auraient souvent pu être évitées si une réponse rapide et adéquate aux problèmes avait pu être trouvée au sein du réseau. Les avantages d'un dispositif centralisant les informations d'ordre général, pour les rendre accessibles à l'ensemble de la population, apparaissent clairement. Un tel dispositif doit toutefois travailler dans une optique préventive, pour une détection précoce des besoins. Il ne doit pas cibler les besoins à priori. Un dispositif central à caractère généraliste est aisément identifiable par la population et facile d'accès. Il ne nécessite aucune démarche préalable d'identification précise des besoins. Dans ce sens, il cherche à anticiper sur la détérioration des situations identifiées par les professionnels du canton.

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 pour 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.

Intervenir précocement pour éviter une détérioration des situations coûteuses à rétablir pour la collectivité.

4.1.2. Neutralité et convivialité

Outre la dispersion et la complexité de l'information, un autre ensemble d'éléments identifiés comme obstacle dans l'accès à l'information relève des craintes de connotation négative que peut revêtir aux yeux de la population le recours à l'aide sociale. Certaines personnes seraient réticentes à demander l'aide dont elles auraient besoin, par peur d'être stigmatisées ou d'être happées par un système marquant l'entrée dans un processus d'exclusion. L'appréhension de devoir affronter encore davantage de problèmes (jugements moraux, problèmes administratifs ou juridiques), qu'elles ne sont pas en mesure de contrôler seules les amènent à tenter de se sortir seules de leur situation. Le retard dans la résolution de difficultés qui s'accumulent, peut alors entraîner une dégradation très coûteuse pour la société.

Pour surmonter ce type d'obstacle, il est nécessaire de garantir d'une part, la neutralité et d'autre part, la convivialité du dispositif social à disposition de la population. C'est un autre objectif que peut remplir le « guichet social » appelé se développer à Fribourg. D'une part, il s'agit de créer un dispositif, autant faire se peut dénué de connotation stigmatisante aux yeux de la population. Parmi les éléments en mesure de garantir cette neutralité, le caractère généraliste et universel du dispositif constitue la meilleure des garanties. En effet, une faible spécialisation 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. L'option préventive constitue également un élément permettant d'éviter toute confusion. 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.

Enfin, 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. Par ailleurs, aucune démarche contrainte ne doit lier le visiteur. 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. Tout doit être mis en œuvre pour montrer qu'il s'agit d'un lieu d'information ouvert dans lequel, l'échange se fait sans obligation de contrepartie. 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.

Offrir la garantie que les demandes d'information et d'orientation puissent être obtenues en toute simplicité dans un cadre et par des procédures exemptes de jugements ou de regards.

4.1.3. Privilégier un service personnalisé

La troisième caractéristique majeure qui ressort de l'enquête fribourgeoise est le besoin pour la population d'obtenir des réponses personnalisées à leurs 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. En effet, la possibilité d'obtenir des informations standardisées existe déjà¹⁷. Mais force est de constater qu'elle ne suffit pas pour les personnes qui sont réticentes ou dans l'incapacité à chercher de l'information en raison des différents obstacles évoqués ci-dessus. Une telle démarche nécessite davantage de temps et de ressources qu'une orientation passive à l'aide d'informations standardisées. Elle a cependant l'avantage de se 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. Elle permet également d'être à l'écoute de situations difficiles à vivre qui ne sont pas forcément très problématiques, mais qui pourraient le devenir. S'inscrivant dans une démarche à la fois préventive et efficace, ce dispositif situé « en amont » de toute prise en charge spécialisée permettrait d'établir un premier diagnostic. 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 coûteuse. Il s'agit alors 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.

Offrir aux personnes en quête d'informations pour répondre ou non à un besoin précis, un service personnalisé.

¹⁷ Par exemple, le Classeur des familles ou le Guidesocial.ch

* * *

Ces repères issus de l'analyse des réponses des professionnels permettent d'esquisser les contours du modèle de « guichet social » qui apparaît le plus approprié au contexte fribourgeois. Par ailleurs, l'examen de sept structures existant dans cinq cantons suisses a permis de dégager trois grandes tendances, soit trois modèles de « guichet social » qui pourraient inspirer le dispositif fribourgeois. Précisons qu'il ne s'agit pas de reproduire telles quelles les structures mises en place dans d'autres cantons, mais plutôt de dégager les fondements théoriques susceptibles de guider la mise en place du dispositif fribourgeois de « guichet social ». A la lumière des repères que nous venons de voir, nous sommes en mesure de mettre en évidence en quoi ces trois modèles répondent ou non au contexte du canton de Fribourg.

4.2. Quel modèle de « guichet social » pour le canton de Fribourg ?

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 « porte d'entrée » dans un système ou dans un service. 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. Sur un continuum allant de la coordination individuelle de prestations à l'information et l'orientation à un niveau généraliste, il est possible de distinguer trois « modèles » de logiques ayant présidé à la mise en place de ces dispositifs de « guichet social ». L'objectif de la partie qui suit est de comprendre lequel est le plus adapté au canton de Fribourg ?

4.2.1. 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* 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.

Le choix d'une option de ce type dans le canton de Fribourg pourrait s'inscrire dans le cadre des démarches associées à la mise en place du Revenu Déterminant Unifié (RDU), comme c'est d'ailleurs le cas dans le canton de Neuchâtel. 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 liées aux prestations, ainsi qu'une harmonisation et une simplification des procédures. Cette option, on 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. Les résultats obtenus auprès professionnels montrent que le besoin le plus important pour Fribourg ne réside pas dans une telle priorité. Ceci est d'autant plus vrai que, en ce qui concerne la coordination des mesures relatives à l'aide sociale, le dispositif de Collaboration interinstitutionnelle mis en place depuis 2003 semble avoir permis des améliorations significatives, ceci en lien avec l'AI et l'assurance-chômage.

Par ailleurs, 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. Sur ce point, il ne permet pas de remplir le critère d'universalité qui apparaît être une exigence importante de ce guichet. Visant

essentiellement une simplification des procédures administratives, il ne favorise pas non plus la convivialité. 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.

Ce premier modèle n'apparaît pas comme le plus adéquat pour les besoins exprimés par les professionnels dans le canton de Fribourg. Le deuxième modèle se présente davantage sous la forme du service d'accueil ou de première ligne d'un centre social.

4.2.2. 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 couvrent 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 loisible 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. Les demandes ne concernant pas de prime abord les prestations offertes par le CASS sont orientées vers d'autres services. Mais face aux demandes plus complexes, un entretien avec un assistant social du centre est proposé d'emblée. On se rapproche alors davantage du guichet unique d'un centre social, dont la mission se limite à un tri administratif des dossiers qui seront traités au sein du centre. Les dimensions de conseil social et de décodage des besoins, dans leur dimension sociale, sont peu présentes lors de l'accueil. La convivialité est relativement faible. L'infrastructure (lieu ouvert de passage ne garantissant pas la confidentialité) et les compétences des secrétaires-réceptionnistes ne permettent pas une entrée en matière très approfondie sur les demandes.

Dans le cas des *Intake* de Zurich, c'est plutôt l'inverse qui se produit : les prestations dépassent parfois l'orientation active, puisque le service peut également intervenir en cas d'urgence. Il peut même apporter une aide financière d'urgence. Le service proposé est hybride, offrant à la fois une intervention de première ligne et un guichet d'information et d'orientation. Le risque est que la prise en charge prenne le pas sur la mission d'information et d'orientation, si ce n'est dans les faits, du moins dans la perception que la population pourrait avoir du service. La dimension de la neutralité peut apparaître altérée, le service pouvant être davantage perçu comme un lieu de prise en charge et d'intervention d'urgence qu'un lieu neutre d'information. D'ailleurs, à Zurich, cette mission d'information est principalement assurée par un dispositif distinct des *Intakes* qui est l'*Infozentrum*, avec ses différentes modalités (*Infotheken*, site-web, ligne téléphonique).

Au-delà des spécificités des modèles zurichois et genevois, l'inconvénient majeur (dans la perspective de cette recherche) 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 auquel ils sont rattachés. Il semble donc que l'intégration de ce guichet à un centre social, même polyvalent, diminue son caractère universel. 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.

De manière plus générale, les résultats de l'enquête soutiennent une autonomie du dispositif par rapport aux structures existantes¹⁸. L'expérience du Service de consultation pour familles, offert par l'Office familial, confirme les observations faites dans d'autres cantons. La plupart des demandes parvenant à ce service était orientée vers des services offerts par l'Office familial lui-même. Dès lors, bien qu'elle puisse permettre des économies, l'intégration du dispositif dans une structure existante met en péril, d'une part, l'objectif d'accès universel et, d'autre part, la garantie de neutralité. Ce constat vaut autant pour l'image que se fait la population du service que pour les risques de réduction potentielle de sa marge de manœuvre (influence de la mission, de la culture et des intérêts de l'organisme hôte).

Les résultats de l'enquête appuient plutôt le développement d'un troisième modèle de « guichet social », qui semble le mieux à même de répondre aux besoins actuels du canton de Fribourg.

4.2.3. 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 Zug* 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 Zug*, 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.

Dans sa dimension informative, le dispositif zougais ressemble au Guidesocial.ch offert aux professionnels du canton de Fribourg. Il s'agit en effet d'une base de données en ligne dans laquelle il est possible d'effectuer des recherches à l'aide de mots-clé. Mais, il offre également la possibilité d'un conseil plus personnalisé par courriel ou par téléphone. Aucun lieu physique n'est associé à ce dispositif. L'UIP offrait également des informations personnalisées à travers une permanence téléphonique, qui était très sollicitée par les professionnels genevois. Mais celle-ci n'est plus offerte depuis 2007. Les prestations proposées actuellement aux professionnels relèvent davantage du soutien à la diffusion d'informations et à la gestion de la documentation.

La logique imprégnant cette première variante du modèle est de fournir un soutien aux professionnels dans leur mission d'information. Mais ces derniers sont toujours considérés comme les principaux vecteurs de l'information dispensée aux usagers. Outre le fait que plusieurs dispositifs d'information pour les professionnels existent déjà dans le canton de Fribourg, cette logique s'éloigne des besoins

¹⁸ Voir section 3.3.4.

identifiés dans cette recherche sur plusieurs points. Premièrement, les besoins perçus par les professionnels ne correspondent pas forcément à ceux qui pourraient être exprimés par les usagers. Dès lors, la difficulté d'accès à l'information pour ces derniers reste entière. Deuxièmement, on ne règle pas le problème de la surcharge des professionnels, ni celui du renvoi des usagers d'un service à l'autre, puisque ceux-ci doivent tout d'abord s'adresser à un professionnel spécialisé pour obtenir les informations. Troisièmement, avec un tel dispositif, on ne répond pas au besoin de diffusion d'informations « en amont » de toute prise en charge dans une optique de prévention de la dégradation de situations sociales. Bien que séduisant par son objectif de répondre aux attentes de deux publics, ce premier dispositif ne répond qu'imparfaitement aux attentes placées dans un tel dispositif.

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 de 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 »¹⁹. 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.

Jusqu'en 2006, l'accessibilité de la BIS était facilitée par une localisation centrale en ville de Neuchâtel et sa grande visibilité auprès de la population. La convivialité de l'accueil était assurée par un intérieur spacieux, par la mixité des activités qui y étaient assurées : information et orientation sociales, renseignements et conseils, mais aussi expositions, par exemple. Par ailleurs, la présence d'une vitrine donnait au lieu un caractère ouvert et invitant. Bien que financée par les services sociaux de la ville, ce dispositif bénéficiait alors d'une autonomie importante. Il était situé dans un lieu autonome, indépendant de toute institution sociale. Il était animé par un personnel compétent en matière sociale mais indépendant de toutes les autres institutions existantes. Il portait un nom à connotation généraliste ne permettant aucune association avec une structure existante. Enfin, la configuration des lieux et le fait de disposer de locaux en propre permettait d'offrir une information et une orientation personnalisées tout en assurant la confidentialité des données et une certaine discrétion de la démarche pour les usagers.

Dans son développement, ce dispositif a connu une évolution associée à la création des guichets sociaux régionaux (GSR) mettant actuellement sa mission en péril. Dans le cadre d'un regroupement de services, la BIS a déménagé, en mai 2006, dans les locaux du futur guichet social de la ville de Neuchâtel. Il occupe une partie de la salle d'attente de services sociaux regroupés. Une importante baisse de fréquentation s'en est suivie. Jusqu'alors utilisé par une large frange de la population qui y trouvait réponse à ses besoins d'information, la BIS a subi un resserrement de sa fréquentation autour de la population suivie par les services regroupés. Il semble que son association plus évidente au service social ait créé un obstacle à son accessibilité, retenant une partie de la population de faire appel à ses services. On peut légitimement penser qu'une partie du public soit réticente à engager une démarche pour obtenir de l'information auprès d'un centre social polyvalent, parce que trop engageante ou impliquante. L'association de la BIS au service social remet en question, en partie du moins, son caractère universel et sa mission préventive. En outre, la nouvelle configuration des lieux (salle d'attente du regroupement de services) est peu propice à la confidentialité et à la convivialité.

¹⁹ Voir annexe 1.

En conclusion, la logique qui a présidé au projet initial de la Boutique d'Information Sociale de la ville de Neuchâtel semble être celle qui permet le mieux d'atteindre le double objectif de pouvoir garantir à la fois une équité de traitement à la population et une démarche préventive pour éviter la détérioration de situations sociales. Néanmoins, son évolution récente montre la nécessité de veiller à une bonne cohérence entre la mission générale du dispositif et sa mise œuvre concrète.

La BIS n'est pas l'unique exemple d'un développement de prestations d'informations et de conseils à visée universelle. Le dispositif « Info-social » actuellement en projet à Montréal constitue également un dispositif visant à garantir universalité, équité de traitement, orientation efficace et prévention. A la différence de la Boutique d'Information Sociale, il n'a développée qu'une permanence téléphonique²⁰.

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**, intervenant **en amont de toute prise en charge** par les institutions existantes. L'accès au guichet ne devait pas être exclu pour les professionnels de l'action sociale. Mais il devrait être destiné en priorité 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.

☞ Avec pour **mission** de garantir à toute la population du canton de Fribourg un accès facile, équitable, neutre et convivial à des informations personnalisées leur permettant de s'orienter au sein du dispositif d'action sociale vers les services d'aide professionnelle les plus adéquats pour répondre à leurs besoins, en toute confidentialité et sans engagement, dans une visée préventive.

4.3. Recommandations quant à la mise en œuvre

Afin d'assurer les conditions d'application de cette mission, nous concluons ce rapport avec quelques recommandations pouvant faciliter le respect des critères d'universalité, d'efficacité 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.

4.3.1. 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 un ciblage autour des 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. L'argument avancé par les tenants de cette position est qu'un ciblage des familles ne remettrait pas en cause la portée universaliste du guichet, chaque habitant-e appartenant à une famille. Les problématiques rattachées à la famille couvriraient donc dans un large éventail. 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 une prise en charge précoce des besoins quelle que soit leur nature.

Les résultats indiquent par contre que certaines populations sont davantage préférentielles dans l'accès à l'information. Pour ces groupes, des mesures de diffusion adaptées et ciblées de l'information devront être pensées (traduction de la documentation, conférences ou séances de formation dans les

²⁰ D'avantage d'informations sur ce projet en cours sont disponibles auprès des auteurs du rapport.

communautés, dans les écoles, dans les quartiers, en collaboration avec d'autres organismes, etc.), afin de garantir la portée universelle du guichet.

4.3.2. 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 de quelque ordre que ce soit²¹. 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 certain décodage, dans le but d'orienter les bénéficiaires de façon efficace vers les services spécialisés appropriés.

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.

4.3.3. Combiner plusieurs modalités d'accès à l'information

Les résultats de la recherche conduisent à favoriser une formule combinant au moins deux des modalités suivantes d'accès à l'information, si possible les trois : un (ou plusieurs) lieu(x) physique(s), 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'accès²². 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 :

- a) Une option combinant un lieu physique centralisé à Fribourg et une permanence téléphonique et courrielle
- b) Une deuxième option combinant une permanence téléphonique et courrielle

a) Option 1

Malgré les désavantages que cela comporte en terme de difficulté d'accès pour les bénéficiaires vivant en-dehors de la ville de Fribourg, un lieu facile d'accès, facilement identifiable et central, situé vraisemblablement en ville de Fribourg est proposé par les professionnels fribourgeois pour son potentiel de convivialité et de visibilité. Le choix du lieu devra garantir la meilleure proximité à la fois physique et symbolique. Il s'agira de choisir un lieu recelant un bon degré de neutralité signifiant qu'il faudra être attentif aux connotations historiques et culturelles auxquelles il peut être associé dans l'imaginaire de la population. Il faudra également veiller à éviter une association possible du lieu avec l'activité d'institutions sociales existantes. L'intégration de ce guichet dans une structure existante devrait être évitée. En outre, son potentiel de convivialité constitue une dimension importante, tout

²¹ Pour le détail des prestations suggérées par les professionnels, voir la section 3.3.2.

²² Voir la discussion de ce point dans la section 3.3.3.

comme sa capacité à assurer anonymat et confidentialité des démarches des bénéficiaires. Enfin, ce lieu pourrait offrir une large documentation et donner accès à une connexion informatique.

Des possibilités d'instaurer des antennes physiques dans d'autres lieux centraux des régions du canton pourraient être envisagées dans un deuxième temps. Les variantes d'un modèle itinérant, soit par le biais d'une équipe se déplaçant entre différents lieux, soit par le biais d'une permanence assurée à certains moments donnés dans des endroits fixes, pourraient également être discutées.

Une permanence téléphonique et si possible courrielle constituent une ou des options complémentaires nécessaires à l'ouverture d'un centre. Cette manière de faire permettrait d'offrir une forme de proximité et d'anonymat que l'entretien en tête-à-tête exclut.

b) Option 2

La deuxième option fait l'économie des obstacles associés à l'accès à un lieu physique. Elle favorise la dimension universaliste, la proximité et l'anonymat par une permanence téléphonique et courrielle. Cette option comporte néanmoins une visibilité et une convivialité réduites. Elle entrave aussi en partie, l'approfondissement des demandes et l'établissement d'une relation de confiance. Cette deuxième option devrait être impérativement flanquée d'un site-web présentant les informations les plus sollicitées de façon standardisée.

Dans tous les cas, la mise en place de ce dispositif devra s'accompagner d'un important travail d'information et de visibilité. Un effort de clarification de sa mission auprès de l'ensemble de la population sera nécessaire. Au cas où cette seconde option devait être retenue, ce travail de visibilité serait d'autant plus important qu'aucun lieu physique ne permettrait de matérialiser sa mise en place.

La constitution d'une base de données facilement utilisable pour la population, un site-web comportant différents renseignements et hyperliens, le développement d'un forum ou encore la mise sur pied d'une équipe mobile sont des éléments qui pourraient compléter de l'une ou l'autre de ces deux options.

Dans les deux cas, le bilinguisme (français-allemand), une flexibilité des horaires et un personnel polyvalent disposant d'une formation sociale sont également des éléments devant contribuer à remplir au mieux la mission universelle et préventive de ce guichet. Le statut public de ce guichet permettrait également un meilleur potentiel de neutralité et d'universalité²³.

4.3.4. Attribuer un nom le plus universel, neutre et convivial possible

Au sujet de l'appellation de ce dispositif, nous recommandons d'éviter le mot « guichet » qui semble comporter une connotation trop administrative aux yeux de la population. Un nom comme « Centre d'information sociale » pourrait comporter davantage de potentiel de neutralité, d'universalité et de convivialité. Une autre possibilité pourrait être le Bureau d'information et d'orientation sociales (BIOS) facilement traduisible en allemand sur la base du même sigle.

4.3.5. Constituer un groupe de travail composé d'acteurs du terrain

Afin de veiller à la mise en place de ce dispositif et d'assurer qu'il s'intègre bien dans le dispositif d'action social existant, nous recommandons la constitution d'un groupe de travail composé d'un large éventail représentatif des acteurs du terrain. Ce groupe aurait notamment pour mission d'identifier les ressources du réseau sur lesquelles ce dispositif pourrait s'appuyer, les acteurs à impliquer et leur rôle,

²³ Pour davantage de précisions, voir la section 3.3.4.

les modalités de collaborations à mettre en place, ainsi que les modalités de coordination des champs de compétences de chacun²⁴.

²⁴ A ce propos, voir la section 3.4.

Conclusion

Cette recherche a été menée sur le mandat de la Direction de la santé et des affaires sociales du canton de Fribourg. Il s'agissait d'étudier la mise en place d'un « guichet social » dans le canton de Fribourg, entendu comme un service d'information sur le dispositif d'action sociale et de sécurité sociale du canton. 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.

A l'échelle de la Suisse, sept expériences de type « guichet social » réalisées ou en projet dans cinq cantons ont été examinées à partir d'entrevues avec les acteurs impliqués dans la mise en place et/ou la gestion de ces dispositifs. Dans le canton de Fribourg, une double enquête a été menée auprès des professionnels de l'action sociale : des entrevues semi-dirigées ont été conduites auprès de 17 organismes du canton et un questionnaire en ligne a été envoyé à 135 organismes, avec un taux de réponse de plus de 50%.

Ces données ont permis de dégager trois repères majeurs pour penser le modèle fribourgeois de guichet social :

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 et finalement,
3. le besoin de prestations personnalisées plutôt que standardisées.

L'examen de sept expériences au niveau suisse a permis de dégager trois modèles de « guichet social », à partir des logiques qui sous-tendent la mise en place de ces différents dispositifs. La première logique est axée sur la coordination individuelle de prestations allouées sous condition de ressources. La deuxième logique favorise un guichet d'accueil du genre « guichet unique ». Les résultats de la recherche tendent à favoriser plutôt le troisième modèle, qui est celui d'un guichet social généraliste d'information et d'orientation, dans sa variante adressée directement à la population, plutôt qu'aux professionnels du secteur social.

Ainsi, le modèle de guichet social le plus approprié à la situation du canton de Fribourg, aux ressources disponibles et aux besoins identifiés par les professionnels est un guichet généraliste d'information et d'orientation destiné à la population, intervenant en amont de toute prise en charge par les institutions existantes, ayant pour double objectif de permettre la meilleure adéquation possible entre les besoins de la population et les réponses existantes dans le dispositif d'action sociale du canton et de prévenir la détérioration des situations sociales.

Ces résultats amènent à recommander la mise en place d'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 personnalisées leur permettant 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, dans une visée préventive permettant d'éviter la détérioration des situations sociales.

En ce qui concerne sa mise en œuvre, les résultats de la recherche permettent de formuler cinq recommandations :

1. Eviter un ciblage trop restrictif de la population pouvant remettre en question le caractère universaliste du guichet et l'équité de traitement de la population du canton.

2. Offrir des prestations permettant une information et une orientation personnalisées et une bonne adéquation entre les besoins de la population et les ressources existant dans le dispositif d'action sociale.
3. Donner à ce guichet une forme combinant plusieurs modalités d'accès à l'information, soit une permanence téléphonique et courrielle, complétant ou non des prestations délivrées dans un lieu physique centralisé.
4. Veiller à attribuer à ce dispositif une appellation à caractère universel, neutre et convivial, tel que, par exemple « Centre d'information sociale » ou « Bureau d'information et d'orientation sociales (BIOS) ».
5. Constituer un groupe de travail composé d'acteurs du terrain, garant de la bonne intégration de ce dispositif dans le réseau existant et de l'établissement de modalités de collaboration efficaces et claires.

Il est à souligner que ces recommandations sont formulées en vue de répondre à la demande précise de mise en place d'un service d'information et d'orientation sur le dispositif d'action sociale du canton de Fribourg. Le modèle proposé n'exclut pas la mise en place de dispositifs répondant à d'autres besoins, tels que les besoins spécifiques des familles du canton ou des besoins de coordination associés à la mise en place du Revenu Déterminant Unifié (RDU). Mais ces différents projets requièrent des dispositifs différents, appropriés aux objectifs spécifiques qu'ils poursuivent. Les résultats de cette recherche indiquent qu'une démarche visant à combiner ces différentes logiques dans la constitution d'un dispositif commun pourrait remettre en question la portée universelle de l'information dispensée. Ceci pourrait par conséquent préjudicier l'atteinte du double objectif identifié comme central qui est, d'une part un objectif d'efficacité de l'arrimage entre l'offre et la demande dans le secteur social et d'autre part, un objectif de prévention de la détérioration des situations sociales.

Bibliographie

- Bachmann, R., Müller, F. et A. Balthasar. 2004. *Guichet social. Rapport final*. Berne : Office fédéral des assurances sociales ; Rapport de recherche no 1/05.
- Barozzi, L. 2005. *Organizzazione Laps : analisi del grado di soddisfazione degli organi coinvolti nell'applicazione della Laps, tesi per l'ottenimento del diploma cantonale superiore di Esperto/ta (Manager) in amministrazione degli enti locali*. Muzzano.
- Comby, P. 2004. *Collaboration interinstitutionnelle dans le canton de Fribourg. Rapport à l'attention du Conseil d'Etat*. Fribourg : Commission cantonale de coordination de la collaboration interinstitutionnelle.
- Comby, P. 2006. *Collaboration interinstitutionnelle dans le canton de Fribourg (CII). Rapport à l'attention du Conseil d'Etat*. Fribourg : Commission cantonale de coordination de la collaboration interinstitutionnelle.
- Commission cantonale pour une politique familiale globale (CPFG). 2004. *Rapport pour une politique familiale globale dans le canton de Fribourg*. Fribourg : BEF.
- De Gaulejac, V. et I. 1994. Taboada Léonetti. *La lutte des places*. Paris : Epi.
- ETAT DE GENEVE : le site officiel de l'Etat de Genève : Guichet universel [en ligne]. http://www.ge.ch/guichet_universel/welcome.html (consulté le 1 septembre 2008).
- Fos, M.-E., Girardin, N. et L. Maytain. 1998. *Etude de besoins sociaux non couverts sur l'ensemble du canton de Fribourg*. Etude mandatée par le Comité provisoire de Caritas canton de Fribourg. Fribourg : Université de Fribourg.
- Gaillet, C.-A. 2008. « Il faut professionnaliser le citoyen. Assises du social ». *La Liberté*, samedi 12 avril 2008.
- Guérin-Plantin, Ch. 1999. *Genèse de l'insertion. L'action publique indéfinie*. Paris : Dunod.
- Horber-Papazian K., Brunner L. et R. Thomas. 2004. *Principaux enseignements de l'évaluation de la LCASS et recommandations : rapport final*. Lausanne : Idheap.
- HOSPICE GENERAL : institution genevoise d'action sociale [en ligne]. <http://www.hg-ge.ch/> (consulté le 2 septembre 2008).
- Marazzi C. et al. 1987. *La Povertà in Ticino*. Bellinzona : Cantone Ticino, Dipartimento delle opere sociali.
- Messu, M. 1991. *Les assistés sociaux*, Toulouse : Privat.
- Müller, F. et R. Bachmann. 2005. *Le guichet social, adresse de référence du système social. Sécurité sociale CHSS 3/2005*, p. 169-172.
- Office familial Fribourg. 2007. *Rapport annuel/Jahresbericht 2007*.
- Paugam S. 1991. *La disqualification sociale*, Paris : PUF.
- REPUBLIQUE ET CANTON DE NEUCHÂTEL. NE : guichet unique [en ligne]. <http://www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?styleType=bleu&CatId=5266> (consulté le 30 août 2008).
- Rossi M. 2003. « Harmonisation et coordination des prestations sociales : l'approche tessinoise ». *Aspects de la sécurité sociale*, 3, p.23-32.
- Rossi M. et E. Sartoris. 1995. *Ripensare la solidarietà*. Locarno : Armando Dadò editore.

Schwartz, B. 2007. *Rapport sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes. 1981 : Naissance de l'insertion*. Rennes : Editions Apogée.

Tabin, J.-P., Keller, V., Hofmann, K., Rodari, S., Du Pasquier, A.-L., Knüsel, R. et V. Tattini. 2004. *Le « tourisme social » : mythe et réalité. L'exemple de la Suisse latine*. Lausanne : Cahiers de l'EESP.

TI REPPUBLICA E CANTONE TICINO. Dipartimento della sanità e della società. Sportelli regionali [en ligne]. http://www.ti.ch/dss/temi/laps/sportelli_regionali.htm (consulté le 26 août 2008).

VILLE DE NEUCHÂTEL. BIS [en ligne]. www.bis-ne.ch (consulté le 29 août 2008).

KANTON ZUG : Sozialverzeichnis des Kantons Zug [en ligne]. www.sozialinfo-zug.ch/sozialverzeichnis (consulté le 2 septembre 2008).

Annexes

Annexe 1 : Description des « guichets sociaux » examinés au niveau suisse

Les guichets régionaux Laps du Tessin

Cette annexe présente les guichets régionaux Laps, en se basant plus spécifiquement sur l'exemple du guichet de Massagno.

Historique et cadre légal²⁵

Une recherche publiée en 1987 (Marazzi *et al.*, 1987) sur la pauvreté dans le canton du Tessin eût un fort impact sur l'opinion publique et politique. Le conseil d'Etat tessinois mandate une étude d'évaluation des politiques sociales. Le rapport de synthèse des travaux (Rossi *et al.*, 1995) met en évidence des lacunes législatives en matière de prestations sociales et formule des propositions²⁶ de réforme des prestations cantonales sous conditions²⁷ de ressources. Certaines personnes bénéficiaient en effet parfois de plusieurs prestations financières dépendant de services différents sans qu'il n'y aient d'échanges entre ces différents services, fonctionnant tous selon leurs propres normes. Les travaux et réflexions menés aboutiront ainsi à l'adoption le 25 juin 2002 par le Grand Conseil de la Loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales (Laps). Celle-ci entrera en vigueur le 1 février 2003.

La Laps a pour but d'assurer le minimum vital à l'ensemble des ménages. Elle harmonise et coordonne les prestations cantonales sous conditions de ressources. Les prestations versées doivent combler la lacune de revenu par rapport au revenu vital. L'ordre²⁸ d'accès aux prestations y est clairement défini de sorte que l'aide sociale n'intervienne qu'en dernier recours²⁹. La Laps harmonise en outre l'unité de référence, le revenu de référence, le minimum vital que les prestations doivent garantir à ceux qui ne peuvent l'obtenir par leurs propres moyens ainsi que la règle de calcul des prestations.

La loi définit une nouvelle organisation dans laquelle apparaît une nouvelle entité : les guichets régionaux Laps. Ceux-ci travaillent en réseau avec les communes et les offices cantonaux. Le service central des prestations sociales assure, quant à lui, la coordination et l'organisation de la Laps et s'occupe de la formation du personnel.

La Laps prévoit en outre un accès protégé aux données ainsi qu'un certain nombre d'exceptions à la loi sur la protection des données personnelles, permettant aux divers organes impliqués d'accéder à une banque de données centrale.

Structure et organisation

²⁵ Cette section repose sur Rossi M., 2005 : p.23-32

²⁶ Deux modèles sont proposés : le modèle « intégration » et le modèle « harmonisation ». Le modèle « intégration » repose sur l'idée de développer un instrument universel de complément des revenus insuffisants remplaçant l'aide sociale. Le modèle harmonisation propose, quant à lui, de conserver les prestations existantes tout en réduisant, autant que possible, le recours à l'aide sociale en valorisant les subventions de dépenses (participation à la prime d'assurance) et les instruments catégoriels (allocations diverses). C'est le modèle « harmonisation » qui sera finalement retenu.

²⁷ Il s'agit des prestations sociales qui ne sont accordées qu'après examen de la situation financière de la personne qui en sollicite le versement.

²⁸ Les prestations sont ordonnées ainsi : participation à la prime d'assurance maladie, allocations sociales pour les frais d'écolage dans les instituts privés, allocation de formation, allocation complémentaire pour la reconversion et le perfectionnement professionnels, allocation cantonale aux chômeurs, allocations complémentaires pour enfants, allocations de la petite enfance et finalement l'aide sociale.

²⁹ A noter que la révision du montant d'une prestation ou l'accès à une nouvelle prestation impliquent une révision simultanée des autres prestations.

L'accès aux prestations se fait en 3 paliers, correspondant à des acteurs institutionnels différents :

- Les **communes de domicile** : les personnes souhaitant bénéficier d'une ou plusieurs prestations sous conditions de ressources doivent d'abord s'adresser à leur commune de domicile. Un employé communal les y informe et conseille sur leurs droits aux prestations, leur fournit la documentation nécessaire, leur fixe un rendez-vous auprès du guichet Laps compétent pour y remplir et déposer leur demande de prestations et leur donne la liste de tous les documents nécessaires à prendre avec elles lors de cet entretien. La commune est également chargée d'assister le demandeur dans l'obtention des documents nécessaires et de transmettre la documentation complète au guichet Laps de référence au plus tard 3 jours avant l'entretien fixé.
- Les **13 guichets régionaux Laps**³⁰ : Les personnes se rendent ensuite à leur rendez-vous au guichet Laps. Un opérateur socio-administratif les y reçoit. Il a pour tâche d'informer le demandeur sur les prestations, de déterminer l'unité et le revenu de référence, de remplir la demande de prestations ainsi que de transmettre la demande aux organes compétents pour décision.
- Les **offices**³¹ **cantonaux** : Ils reçoivent les demandes et prennent les décisions y relatives. Le demandeur reçoit ensuite une notification de la décision prise à son domicile. Les offices cantonaux s'occupent également du versement des prestations ainsi que de toutes les modifications ultérieures dans le dossier.

Missions

La mission officielle des guichets Laps est de remplir et de déposer les demandes auprès des offices cantonaux compétents. Dans les faits, leur rôle est plus large. Ces guichets reçoivent en effet beaucoup de demandes d'information et d'orientation par téléphone de la part des communes ainsi que des personnes venant déposer leur demande³².

Fonctionnement

Les opérateurs-trices des guichets Laps fixent les rendez-vous avec les employé-e-s communaux qui leur téléphonent, vérifient que les dossiers soient complets, introduisent les données dans le système, vérifient leur véracité sur la base des différents documents demandés puis envoient électroniquement les demandes aux offices cantonaux compétents.

Population cible

Les guichets régionaux Laps s'adressent à toutes personnes habitant l'une ou l'autre des communes se situant dans leur périmètre de compétence.

Prestations

Les prestations offertes sont standardisées. Elles concernent l'élaboration du dossier, permettant de déposer une ou plusieurs demandes de prestations. En-dehors de leur mandat officiel, plusieurs guichets Laps offrent également des prestations d'information et d'orientation.

³⁰ 13 guichets régionaux Laps couvrant souvent plusieurs communes ont été créés : Agno, Bellinzona, Biasca, Capriasca, Chiasso, Guibiasca, Locarno, Losone, Lugano, Massagno, Mendrisio, Paradiso et Viganello. Pour plus d'informations : TI REPUBBLICA E CANTONE TICINO. Dipartimento della sanità e della società. *Sportelli regionali* [en ligne]. http://www.ti.ch/dss/temi/laps/sportelli_regionali.htm (consulté le 26 août 2008)

³¹ Les officies cantonaux impliqués sont : Ufficio dell'assicurazione malattia, Ufficio delle borse di studio e dei sussidi, Ufficio delle misure attive, Ufficio delle assicurazioni sociali e delle prestazioni e Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento.

³² Cette observation est en outre confirmée par l'étude réalisée par L. Barozzi (2005), qui porte sur le degré de satisfaction des organes institutionnels impliqués dans la Laps.

Heures d'ouverture

Uniquement sur rendez-vous, en principe durant les heures d'ouverture des bureaux.

Personnel et moyens à disposition

Les guichets Laps emploient généralement 2 à 3 opérateurs socio-administratifs.

Ces derniers utilisent un système de gestion informatisée des prestations, le GIPS³³, leur permettant d'accéder à une banque de données centrale des bénéficiaires. Celle-ci est reliée au registre de la population et à la banque de données des contribuables. Tous les acteurs institutionnels concernés peuvent ainsi avoir accès aux informations³⁴ contenues dans le dossier des bénéficiaires. Ce système permet en outre d'éviter d'envoyer des demandes non fondées ou mal documentées ainsi que de calculer le montant des prestations à l'aide d'un logiciel relié à la comptabilité de l'administration cantonale et à son système de paiement.

Outils et stratégies développés

Lors de la mise en application de la Laps, la procédure par paliers (commune, guichet Laps puis offices cantonaux) a été très médiatisée. Elle semble aujourd'hui bien connue au sein de la population et ne fait désormais plus l'objet d'une publicité particulière, en dehors des informations disponibles sur Internet³⁵.

Statut

Chaque guichet régional Laps est géré par une commune-siège avec laquelle le canton du Tessin a signé un mandat de prestation, stipulant notamment une compensation financière des communes concernées. Les autres communes ont simplement été informées de leur nouvelle entité de référence. Aucune convention particulière n'a par contre été établie avec d'autres institutions sociales.

Lieu et infrastructure

Les guichets Laps se situent dans des bâtiments mis à disposition par les communes. Ceux-ci sont donc très variables selon les cas.

Formation du personnel

Comme son nom l'indique, le personnel socio-administratif dispose en principe d'une formation à la fois administrative et sociale. Les nouveaux employés bénéficient en outre d'une formation interne portant principalement sur les prestations de la Laps ainsi que sur des aspects techniques concernant l'utilisation du système de gestion informatisée des prestations sociales.

Idéalement, le personnel socio-administratif doit disposer :

- d'une très grande connaissance du réseau social existant ainsi que des prestations et conditions d'accès à celles-ci
- des compétences informatiques nécessaires pour utiliser de manière adéquate la base de données et effectuer des recherches d'informations sur Internet
- de compétences sociales et relationnelles

Comme mentionné précédemment, les opérateurs socio-administratifs des guichets Laps sont souvent confrontés à la nécessité d'accomplir une mission d'information et d'orientation, nécessitant une

³³ Le GIPS (Gestione Informatizzata delle Prestazioni Sociali) est un système de gestion informatisée des prestations développé et utilisé dans le cadre de la Laps.

³⁴ Il s'agit des données personnelles ainsi que des données et documents relatifs aux revenus et aux frais de la personne.

³⁵ TI REPUBBLICA E CANTONE TICINO. Dipartimento della sanità e della società. *Sportelli regionali* [en ligne]. http://www.ti.ch/dss/temi/laps/sportelli_regionali.htm (consulté le 26 août 2008)

qualification adéquate du personnel par rapport à ces aspects. C'est sur la base de ce constat que le service central des prestations sociales organise depuis 2006, en collaboration avec le centre de formation pour les entités locales, un cours d'experts en sécurité sociale d'une année, principalement destiné aux employés des guichets régionaux Laps.

Acteurs et modalités de collaboration

Les guichets régionaux Laps collaborent avec les communes et les offices cantonaux. Aucune collaboration particulière n'est établie avec des associations, institutions ou services extérieurs œuvrant dans le social.

Financement

Les salaires du personnel socio-administratif ainsi que les locaux sont pris en charge par les communes alors que les décisions et le versement des prestations fournies sont du ressort du canton. Pour chaque pratique Laps traitée, les communes reçoivent en outre une indemnisation de la part du canton.

Spécificités

Les guichets Laps sont en quelque sorte des « *boîtes aux lettres électroniques* »³⁶, dans lesquelles sont postées les demandes de prestations sous conditions de ressources.

Avantages, points forts et/ou éléments facilitateurs

La personne interrogée relève plusieurs avantages au modèle :

- La proximité des communes en tant que porte d'entrée
- La connaissance bien établie du rôle des communes au sein de la population
- La possibilité pour les personnes requérantes d'effectuer plusieurs demandes en même temps, leur évitant de fournir les mêmes informations à plusieurs administrations
- Un accès facilité aux prestations mis en évidence par l'étude de Barozzi (2005)
- La réduction du temps³⁷ nécessaire pour effectuer une demande ainsi que pour obtenir une réponse à celle-ci

L'analyse permet également de souligner les éléments facilitateurs et les constats suivants :

- L'existence d'une loi-cadre harmonisant et coordonnant les diverses prestations versées sous conditions de ressources
- La création d'une banque de données centrale accessible par tous les acteurs institutionnels concernés par la Laps
- Une transparence dans l'octroi des prestations
- La présence et l'aide d'un opérateur socio-administratif pour remplir les demandes de prestations

Lacunes, obstacles et/ou difficultés rencontrées

Selon la personne interrogée, les difficultés et constats mentionnés ci-dessous peuvent être relevés par rapport au modèle tessinois :

- Passage obligatoire par les communes parfois vécu comme stigmatisant
- Qualité de l'information et de l'orientation variable d'une commune à l'autre

³⁶ TI REPUBBLICA E CANTONE TICINO. Dipartimento della sanità e della società. *Sportelli regionali* [en ligne]. <http://www.ti.ch/dss/temi/laps/laps.htm#cos%27%C3%A8%20sportello> (consulté le 3 septembre 2008)

³⁷ Variable en fonction des situations et des guichets Laps. La durée moyenne est estimée entre 2 et 4 semaines.

- Difficulté pour la population de comprendre pourquoi se rendre d'abord à la commune pour ensuite prendre rendez-vous dans un guichet Laps et finalement devoir s'adresser au bureau cantonal pour toutes les questions ayant trait aux décisions, au versement des prestations et aux changements de situation, etc.
- Lourdeur des démarches administratives liées aux données à remplir et nombreux justificatifs à fournir
- Augmentation et complexification des données nécessaires pour effectuer les demandes n'ayant pas abouti à un allègement du travail administratif (Barozzi, 2005)
- Décalage entre les missions officielles des guichets Laps et leur rôle de plus en plus important en termes d'information et d'orientation
- Difficultés et/ou incohérences liées au fait que ce les opérateurs-socio-administratifs sont des fonctionnaires communaux alors que les décisions et les prestations fournies sont de la responsabilité du canton (Barozzi, 2005)

Interrogations actuelles et/ou perspectives d'avenir

La personne interviewée perçoit les prémises d'une réflexion par rapport à la possibilité de supprimer l'échelon des communes afin d'élargir le rôle des guichets régionaux Laps aux missions d'information et d'orientation actuellement remplies par les communes. L'idée serait alors de constituer de véritables guichets pour toutes questions sociales. Ces guichets offriraient un point d'entrée et d'accès unique aux prestations, quels que soient les problèmes rencontrés, que ceux-ci soient d'ordre financier ou autre. Ils seraient idéalement gérés par le canton et tenus par des employés cantonaux. Dans ce contexte, une collaboration plus large avec d'autres associations et institutions sociales du canton pourrait s'avérer très utile.

Les guichets sociaux régionaux du canton de Neuchâtel (en projet)

Le canton de Neuchâtel a vu naître plus d'une dizaine de prestations versées sous conditions de ressources, chacune d'elles permettant d'affronter financièrement une situation particulière et répondant à des besoins spécifiques. Or, ces prestations sont administrées par des services distincts, se référant à des normes différentes. C'est sur la base de ces constats qu'une Loi cadre sur l'Harmonisation et la Coordination des Prestations Sociales (LHaCoPS)³⁸ a été promulguée le 27 avril 2005 et est entrée en vigueur avec effet au 1er mai de la même année. Cette loi prévoit la mise en place de 5 instruments coordonnés :

- l'Unité Economique de Référence³⁹ (UER)
- le Revenu Déterminant Unifié⁴⁰ (RDU)
- le processus d'examen du droit aux prestations sociales cantonales⁴¹ versées sous conditions de ressources⁴²
- l'échange d'informations⁴³ (base centralisée de données sociales : BaCeDoS)
- l'organisation de structures d'accès⁴⁴ aux prestations, soit l'ouverture de 8 à 10 Guichets Sociaux Régionaux (GSR)

La conception et la mise en place de ces divers instruments sont pilotées par le service de l'action sociale (SAS) de l'Etat de Neuchâtel, qui prévoit de créer, ultérieurement, une cellule de coordination. Au fur et à mesure de l'état d'avancement du projet, plusieurs commissions et groupes de travail ont été constitués, au sein desquels un important travail de coordination est réalisé.

La ville de Neuchâtel a de son côté mis en place une Boutique d'Information sociale, qui peut également être considérée comme un type de « guichet social », mais dont la mission est totalement différente (voir présentation ci-après).

Structure et organisation

Les GSR sont créés par les communes. L'Etat en définit les principes de fonctionnement et veille à la formation du personnel (art. 9 LHaCoPS).

Au terme des 3 étapes suivantes, chaque région et ville devrait en principe disposer en 2010 de son propre GSR :

- la réorganisation de certains services sociaux intercommunaux afin d'atteindre une taille suffisante en termes de bassin de population (2006-2007)

³⁸ Loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales (LHaCoPS), 831.4

³⁹ L'UER désigne l'ensemble des personnes dont les éléments de revenus, de charges et de fortune sont pris en compte dans le calcul du revenu déterminant unifié.

⁴⁰ Le RDU se fonde sur les éléments de revenus, de charges et de fortune de l'UER. Il correspond pour l'essentiel aux rubriques de la déclaration d'impôts. Le RDU sert de base de calcul du droit à la prestation. Il tient compte des prestations accordées aux membres de l'UER et, le cas échéant, de celles auxquelles ils ont renoncé.

⁴¹ L'examen du droit aux prestations s'effectue dans un ordre déterminé, le but étant d'éviter les effets d'aubaine : subsides LAMal, avances des contributions d'entretien, mesures d'intégration professionnelle, bourse d'études et d'aide sociale. L'octroi d'une prestation est pris en compte dans le calcul du revenu déterminant le droit à la prestation suivante.

⁴² Il s'agit des prestations sociales qui ne sont accordées qu'après examen de la situation financière de la personne qui en sollicite le versement.

⁴³ L'Etat crée une base centralisée de données sociales. Celle-ci contient les données relatives à l'UER ainsi qu'au calcul du RDU et répertorie les prestations accordées ou refusées en indiquant, le cas échéant, le montant de chacune d'elles. La loi prévoit que le Conseil d'Etat édicte les dispositions complémentaires relatives au contenu de la base centralisée, à son accès et à la transmission des données.

⁴⁴ L'usage du terme GSR sur Neuchâtel recoupe deux sens différents. Au sens large le GSR désigne le regroupement en un seul lieu des différents services que sont le service social régional, l'agence régionale AVS/AI ainsi que le guichet social régional entendu au sens strict, soit le service auquel les gens vont s'adresser pour effectuer une demande de prestations sociales cantonales versées sous conditions de ressources et où leur droit à ces mêmes prestations sera examiné.

- le regroupement dans un même espace physique du service social intercommunal et de l'agence AVS/AI régionale. Selon les cas, des services communaux peuvent également être inclus⁴⁵ (2009)
- la centralisation de l'accès à toutes les prestations versées sous conditions de ressources au sein des guichets sociaux régionaux (2010)

Statut

Les GSR sont des entités communales, qui analyseront les conditions financières d'accès à certaines prestations sociales cantonales.

Financement

Aucune décision n'a encore été prise par rapport au financement⁴⁶ des GSR.

Missions

Les missions n'ont pas encore été formalisées mais devraient principalement porter sur la centralisation de l'accès aux prestations sociales versées sous conditions de ressources.

Population cible

La possibilité de bénéficier des prestations d'un GSR est en principe liée au lieu de domicile. Il ne semble toutefois pas exclu que ce principe puisse être élargi dans le cas d'une première demande d'information.

Fonctionnement

Les principes de fonctionnement ne sont pas encore arrêtés de façon définitive. A ce stade, voici ce qui est prévu. Les personnes requérantes s'annonceront à la réception du GSR de leur région de domicile, où les premiers justificatifs seront récoltés et un rapide dossier constitué. Les employé-e-s du guichet examineront la demande, en veillant au respect de l'ordre d'examen du droit aux prestations au moyen de la base centralisée de données sociales. Avec l'aide des personnes, ils-elles réuniront les informations utiles et leur fourniront une information sur leur droit aux prestations. Si la personne confirme sa demande, un questionnaire prérempli sur la base des données connues au sein de l'administration sera alors remis directement à la personne ou envoyé à son domicile. Ce formulaire a pour but d'actualiser et de compléter les données disponibles ainsi que d'obtenir les pièces justificatives nécessaires au dossier. Il est rempli à l'avance afin de limiter la lourdeur⁴⁷ des démarches. Les personnes requérantes n'auront plus qu'à compléter ce formulaire et y indiquer les éventuels changements de situation. A réception du document, les employé-e-s du GSR compléteront la saisie des données dans le système et, si cela s'avère nécessaire, organiseront un éventuel entretien. Dans ce cas, les personnes seront informées par courrier de la date et de l'heure du rendez-vous fixé sur la base des disponibilités qu'elles auront indiquées dans le formulaire. Les GSR définiront l'UER et calculeront le RDU et feront ensuite parvenir la demande aux services de l'Etat concernés. La décision

⁴⁵ Tels que le planning familial, la boutique d'information sociale et l'orthophonie dans le cas du GSR de la ville de Neuchâtel.

⁴⁶ Les frais de personnel des services sociaux sont - globalement - pris en charge par l'Etat à raison de 40% pour les structures reconnues sur la base d'un pot commun, offrant une solidarité entre communes. Au sein d'un service social, les frais de fonctionnements (frais de personnel et frais administratifs) sont ensuite imputés entre les communes signataires à raison en général de 50% au prorata du nombre d'habitants et à 50% au prorata du nombre de dossiers d'aide sociale traités. Concernant les agences AVS régionales, le canton verse une participation aux communes en fonction du nombre d'habitants, le reste étant à la charge des communes.

⁴⁷ Le formulaire établi compte en effet une douzaine de pages. Une majorité des informations devrait en principe toutefois déjà être connue par l'administration.

d'octroi des prestations reste de la compétence de ces derniers. Ceux-ci analyseront les demandes sur la base de l'UER et du RDU déterminés en appliquant en sus d'éventuels critères sectoriels

Lieu et infrastructure

Les lieux sont variables d'un GSR à l'autre. Ils devraient toutefois tous avoir pour spécificité de permettre le regroupement de plusieurs services dans un même espace physique.

Prestations

- Informations quant au droit aux prestations sous conditions de ressources
- Constitution du dossier (récolte des justificatifs)
- Transmission des demandes de prestations aux services prestataires (orientation selon le règlement relatif au processus d'examen du droit aux prestations sociales)

Personnel et moyens à disposition

A définir

Outils et stratégies développés

- La création d'une base centralisée de données sociales (BaCeDoS) mettant en relation tous les offices et prestataires concernés par la LHaCoPS. Elle contiendra toutes les données relatives à l'UER et au calcul du RDU établi notamment sur la base des justificatifs préalablement scannés et répertoriera les prestations sollicitées, accordées et/ou refusées en indiquant, le cas échéant, le montant de chacune d'elles. Cet outil devrait être fonctionnel à l'horizon 2010. Les objectifs visés sont d'aisément pouvoir réunir les données nécessaires à l'examen des demandes de prestations, de transmettre le dossier pour décision et de faire en sorte que les changements survenus dans la situation d'un-e bénéficiaire soient accessibles par l'ensemble des services en réseau. BaCeDoS a ainsi été pensée dans l'espoir d'épargner aux citoyen-ne-s le fait de devoir fournir à plusieurs reprises les mêmes données et d'alléger le travail de l'administration, en évitant que plusieurs services n'effectuent leur propre enquête économique.
- Le guichet unique⁴⁸. Il s'agit du portail informatique du canton de Neuchâtel permettant, via Internet, d'accéder aux prestations des administrations cantonales et communales neuchâteloises. Il est prévu d'y faire figurer les informations relatives aux prestations et services concernés par la LHaCoPS ainsi que d'y mettre à disposition différents formulaires. Grâce au système d'identification hautement sécurisé mis en place, il sera également possible d'y effectuer en ligne les demandes de prestations.

Statut

Les communes se regroupant sur le plan régional pour gérer l'aide sociale et les agences régionales AVS/AI le font par signature d'une convention ou par l'adoption d'un règlement lorsqu'elles se constituent en syndicat. Ces mêmes actes devraient à l'avenir s'étendre aux GSR. Convention et règlement régiront les règles de fonctionnement et définiront les compétences⁴⁹ respectives du GSR et de la commission sociale régionale ou du comité du syndicat (organes responsables du GSR). La formalisation de la collaboration entre canton et commune n'a quant à elle pas encore été arrêtée. Elle sera détaillée dans un règlement d'organisation et donnera éventuellement lieu à des contrats de prestations.

⁴⁸ REPUBLIQUE ET CANTON DE NEUCHÂTEL. NE : guichet unique [en ligne]. <http://www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?StyleType=bleu&CatId=5266> (consulté le 30 août 2008)

⁴⁹ A noter toutefois que les regroupements comprenant des villes sont libérés de l'obligation de se doter d'un organe tel que la commission ou le syndicat.

Formation du personnel

- du personnel administratif à la réception des GSR
- du personnel socio-administratif au sein des GSR, disposant, idéalement, de très bonnes connaissances du dispositif social neuchâtelois. Ces employés devront être en mesure de mener des entretiens, d'analyser la situation des personnes et d'éventuellement les aiguiller vers d'autres acteurs institutionnels en cas de besoin.

Spécificités

Les GSR neuchâtelois centralisent l'accès aux prestations sociales versées sous conditions de ressources en regroupant au sein d'un même espace physique plusieurs services. Les personnes requérantes bénéficieront ainsi d'un lieu de dialogue et d'accès centralisé par rapport à toute question concernant l'octroi de prestations versées sous conditions de ressources. Ce dispositif devrait permettre la circulation des dossiers plutôt que des personnes.

Avantages, points forts et/ou éléments facilitateurs

Les points forts suivants ont été relevés par les personnes interviewées :

- Le regroupement dans un même lieu physique de plusieurs services garantissant une centralisation de l'accès aux prestations
- L'ouverture de plusieurs GSR, offrant aux citoyens une plus grande proximité et facilité d'accès par rapport à des services/offices prestataires basés soit à Neuchâtel ou à La Chaux-de-Fonds
- La création d'une base des données centralisée facilitant la collaboration et la coordination entre les différents services concernés par la LHCoPS. Cet outil permet en outre d'éviter aux personnes requérantes de fournir à plusieurs reprises les mêmes informations, qui sont dès lors centralisées et actualisées. De plus, l'utilisation d'une base de données commune favorise l'acquisition d'une vision globale et un meilleur suivi des situations des bénéficiaires.
- La remise d'un formulaire prérempli allégeant et de facilitant les démarches administratives demandées

L'analyse permet en outre de mettre en évidence les aspects suivants :

- L'inscription des GSR dans une loi-cadre garantissant une cohérence entre les différents instruments développés
- L'intégration des partenaires concernés dans les différentes étapes du processus devrait favoriser la solidité du projet et l'adhésion de ces acteurs au projet final
- La création d'une cellule de coordination ayant pour mission de coordonner, de faciliter les échanges d'informations et d'accompagner le travail de coordination réalisé devrait favoriser le maintien d'une vision d'ensemble et une collaboration plus efficace entre les différents acteurs impliqués.

Lacunes, obstacles et difficultés rencontrées

Les personnes interrogées relèvent ce constat :

- L'intégration des différents partenaires concernés au niveau des phases de concrétisation du projet peut constituer un enjeu à ne pas sous-estimer. Cela suppose en effet que les acteurs impliqués se mettent d'accord sur des principes minimaux nécessitant d'accepter de changer certaines pratiques et manières de procéder sectorielles.

L'analyse fait également ressortir les constats suivants :

- Le fait qu'un projet d'une telle envergure s'étale nécessairement sur plusieurs années le rend tributaire des divers changements au niveau des instances politiques avec lesquels composer.

- Les missions d'information et d'orientation, pourtant considérées comme allant de soi, n'ont pour le moment pas vraiment été pensées.

Interrogations actuelles et perspectives d'avenir

Une réflexion par rapport à la « cantonalisation » de la gestion de l'aide sociale, qui relève actuellement de la responsabilité des communes, est en train d'émerger. Cette option pourrait permettre d'assurer une meilleure cohérence grâce à l'implication prépondérante du canton au niveau décisionnel.

Les guichets *Intake* de la ville de Zurich⁵⁰

Historique et cadre légal

L'instauration des guichets *Intake* dans la ville de Zurich s'inscrit dans le projet « SD 2000 », lancé en 1998 par la conseillère municipale et cheffe du Département social de la ville de Zurich Monica Stocker. Cette réforme du Département social concernait toutes les unités organisationnelles et les services sociaux ambulatoires, y compris les guichets, qui auparavant étaient intégrés aux services de quartiers de l'Office de la jeunesse et de l'aide sociale (AJS) et du service de tutelle (AV). A partir de juillet 2001, tous ces services ont été regroupés dans un Département des services (Services sociaux). Ainsi, le projet « SD 2000 » a permis de centraliser plusieurs prestations ambulatoires qui étaient auparavant accessibles soit au travers de services sociaux centralisés, soit par le biais de services décentralisés répartis sur 37 emplacements différents. Jusqu'à l'introduction du nouveau projet, les personnes devaient introduire leurs demandes d'aide au service social ambulatoire de leur région sociale. La mission de ces guichets est inscrite dans la loi sur l'assistance sociale et la loi sur l'aide à la jeunesse.

Missions, structure et organisation

Les guichets *Intake* des services sociaux font partie de l'administration publique de la ville de Zurich. Cinq guichets existent aujourd'hui, qui figurent au sein de cinq centres sociaux régionaux polyvalents, en lien avec 17 équipes de quartier et d'autres unités d'organisation composant le Service social ambulatoire destiné à la population de la Ville de Zurich. Dans le cadre de l'organisation de ce processus, les *Intakes* sont compétents pour l'accueil, à savoir :

- l'entrée des demandes de la population de la région sociale (en tout 5 régions sociales) ;
- l'enregistrement (distribution d'informations aux personnes sollicitant de l'aide et examen matériel et formel des demandes) ;
- l'évaluation (travail de recherche et de documentation sur les capacités et les souhaits du client – contextualisation de la situation et de son résultat) et
- le diagnostic (transmission des informations relatives aux besoins sociaux mis en évidence en termes de travail social aux équipes de quartier).

Les *Intakes* sont en outre chargés d'intervenir dans les situations d'urgence.

Fonctionnement

Les usagers présentent leurs demandes dans un premier temps au guichet public (comparable à un guichet postal). Puis ils fixent un rendez-vous personnel après un examen de leur demande sur les plans formel et matériel. Le centre social étant compétent pour une région sociale comprenant en moyenne quelque 75'000 personnes, il s'agit de l'unique moyen de garantir un certain anonymat pour les personnes effectuant une démarche. A ce propos, les collaborateurs de l'administration publique ont dans le cadre de leurs activités des obligations de réserve. Ils sont soumis au secret professionnel au droit des clients à la protection des données et à la protection de leur personnalité.

Les guichets sont ouverts du lundi au vendredi. Aucun rendez-vous préalablement fixé n'est nécessaire et un premier entretien avec une assistante sociale est immédiatement possible. En cas de besoin, un financement d'urgence est possible (dans le cadre de l'assistance sociale financière selon la Loi d'assistance sociale, ainsi qu'une intervention immédiate. »

Population cible

Les habitants de la ville de Zurich (personnes domiciliées sur le territoire de la ville) :

⁵⁰ Pour des informations plus détaillées, voir : « Die Neuausrichtung der Sozialen Dienste der Stadt Zürich – ein Rückblick » ainsi que « Das Modell Zürich – eine umfassende Reform der öffentlichen Sozialdienste » sur www.stadtzuerich.ch.

- célibataires, mères et pères, jeunes, enfants et leurs parents
- groupes et personnes spécifiques

Prestations

Les guichets *Intake* offrent les prestations suivantes :

- renseignements et informations ;
- tri ;
- consultation et soutien pour les problèmes personnels et financiers ;
- présentoir par thèmes et questions ;
- consultation pour les mères et les pères.

Outils

En ce qui concerne la mise à jour et le réapprovisionnement des comptoirs d'information des centres sociaux et des guichets de renseignement à disposition dans les centres d'information, la ville de Zurich dispose spécifiquement d'une unité organisée au sein de ses services sociaux. Ce service, appelé *Informationszentrum*⁵¹, se présente sous la forme d'une centrale située dans un local au centre de la ville, d'une *Infoline*, de différentes *Infotheken* réparties dans la ville, ainsi que d'informations sur les offres sociales disponibles en ligne.

Statut

Les *Intakes* des services sociaux font partie de l'administration publique de la ville de Zurich.

Lieu, infrastructure et personnel

Les cinq *Intakes* sont situés dans les services sociaux. Ils disposent de l'équipement (ameublement), du personnel et des infrastructures nécessaires pour remplir la mission de travail social générale (professionnels du travail social, employés, personnel spécialisé, guichets, places de travail, bureaux, espaces de discussion, présentoir, équipement informatique et ressources financières dans le cadre de la mission légale globale). L'accès est libre dans les endroits ouverts au public, où se trouve une borne informatique avec accès à internet. Le lieu dispose également de présentoirs contenant des informations générales sur différents thèmes sociaux.

Les personnes travaillant dans le cadre des *Intakes* sont des professionnels du travail social, des employés, du personnel spécialisé, des conseillères pour mères et pères et la direction.

Acteurs et modalités de collaboration

Les principaux acteurs avec qui les *Intakes* collaborent sont les équipes de quartiers ainsi que les acteurs du centre social polyvalent dans lequel ils sont intégrés, ceux du département social et des différentes directions administratives concernées. L'essentiel des procédures pour le déroulement des affaires courantes est réglé par des procédures établies au niveau de l'organisation générale des services sociaux. De même, les *Intakes* bénéficient d'accords globaux et/ou d'accords de collaboration établis avec les partenaires dans le contexte de leur collaboration avec les services sociaux de manière générale. Certaines de ces procédures sont adaptées selon le contexte et les besoins spécifiques des guichets *Intake*.

Financement

L'activité des *Intake* s'inscrit dans le budget du Département social de la ville de Zürich alloué aux services sociaux.

⁵¹ http://www.stadt-zuerich.ch/internet/sd/home/suche_sd/informationszentrum.htm

Spécificités

Il s'agit de guichets de première ligne des services sociaux offrant un accueil pour le service ambulatoire pour toute la population de la ville de Zurich.

Avantages, points forts et/ou éléments facilitateurs

- Ce type de guichet offre une certaine universalité d'accès et une proximité pour tout ce qui relève des services de premières ligne associés à l'action des services sociaux.
- Selon la personne interviewée, le fait que les *Intakes* soient intégrés dans l'administration publique de la ville de Zurich et que leur mission soit inscrite dans une loi clarifie les buts à atteindre et génère les ressources nécessaires sur les plans financiers, du personnel et des infrastructures. Ceci permet d'atteindre plus facilement les buts fixés. Simultanément cette clarification dans la mission de l'administration publique est garante d'une certaine neutralité, car elle expose moins ces structures à l'influence des pressions politiques, des médias et du public exposé qui pourraient être tentés d'en modifier la mission et les priorités à leur avantage.
- Cette intégration dans les services sociaux permet en outre de bénéficier de procédures déjà mise en place dans ces structures. La personne interviewée estime que le fait de disposer d'accords clair soulage le travail en offrant des repères sur les façons de procéder. Elle souligne également que dans la pratique, les contacts directs (en particulier les partenaires sociaux) constituent un élément qui facilite la collaboration. Toutefois, en raison des limitations ponctuelles des moyens à disposition, un contact personnel régulier n'est possible qu'avec quelques-uns des partenaires centraux pour l'organisation, alors que la mission globale des services sociaux exige une collaboration avec des partenaires multiples.
- Des ressources suffisantes (en particulier en personnel) ont été mises à disposition par la ville de Zurich afin d'assurer une permanence du lundi au vendredi ainsi que les possibilité de réponse aux urgences.

Lacunes, obstacles et/ou difficultés rencontrées

Le travail d'information et d'orientation se fait surtout en direction de l'interne des services sociaux, ces guichets constituant en quelque sorte la porte d'entrée dans ces services. Il semble que l'*Informationszentrum* corresponde davantage à un modèle de guichet social visant un accès universel à l'information sociale.

Les CASS du canton de Genève

Afin d'améliorer la collaboration entre les différents acteurs du domaine social et de la santé, le Conseil d'Etat adopte, le 21 septembre 2001, la Loi⁵² sur les Centres d'Action Sociale et de Santé (LCASS), qui entrera en vigueur le 1 janvier 2002. Elle vise à regrouper en un même espace physique les prestations socio-sanitaires selon le principe de la proximité immédiate. La loi prévoit en effet une réorganisation de l'aide sociale et de l'aide des soins à domicile en secteurs régionaux. 22 CASS ont ainsi été créés dans le canton, dont 8 en ville de Genève (Bachmann *et al.*, 2005). Chaque CASS est alors composé d'un service d'accueil, directement subordonné à la direction générale des CASS (DGCASS), d'une unité d'aide et de soins à domicile dépendant de la Fondation des services d'aide et de soins à domicile, d'une unité d'action sociale individuelle relevant, sur mandat du canton, de l'Hospice général et d'une unité d'action sociale communautaire sous la responsabilité des communes. La DGCASS assure la coordination du service d'accueil et des 3 unités. Suite au rapport d'évaluation des effets de la loi sur les CASS (Horber-Papazian, 2004)⁵³, le Grand Conseil adopte le 27 juin 2008 la Loi sur le réseau de Soins et le maintien à Domicile (LSDom)⁵⁴. Celle-ci réintroduit une séparation⁵⁵ entre le domaine social et sanitaire.

Les informations présentées ci-dessous se réfèrent à deux exemples de CASS, l'un situé en ville de Genève (la Servette) et l'autre en campagne (Bernex).

Structure et financement

Les services d'accueil des CASS dépendent de l'Hospice général.

Missions

Les services d'accueil des CASS ont pour missions l'accueil, l'information, l'aide administrative simple et l'orientation des personnes auprès des assistant-e-s sociaux-sociales des CASS ou au besoin vers d'autres acteurs institutionnels compétents.

Population cible

Si les CASS s'adressent aux personnes habitant le quartier ou la commune de domicile couverts par ceux-ci, les services d'accueil sont par contre ouverts à toutes celles et tous ceux qui souhaitent obtenir de l'information sociale et/ou être orienté-e vers un service compétent.

Lieu et infrastructure

Les locaux des services d'accueil varient selon les CASS. Ces services ont néanmoins la spécificité d'également fonctionner comme réception générale des CASS et d'être ainsi ouverts sur la salle d'attente. La confidentialité n'étant pas garantie, ils ne constituent pas, en ce sens, des lieux particulièrement propices au fait que les personnes se sentent à l'aise pour expliquer leur situation personnelle afin d'obtenir des informations et/ou être orienté-e-s adéquatement. Cependant, certains CASS disposent parfois d'une ou plusieurs pièces séparées, alors utilisées pour démêler les nouvelles situations et/ou les situations plus complexes. Cet aménagement, considéré comme idéal, requiert toutefois des locaux adaptés et un nombre suffisamment important en terme de personnel pour pouvoir assurer simultanément l'accueil d'autres personnes et la permanence téléphonique.

⁵² K 1 07 : Loi sur les centres d'action sociale et de santé (LCASS)

K 1 07.01: Règlement d'application de la loi sur les centres d'action sociale et de santé (RCASS)

⁵³ Ce rapport met notamment en évidence le faible nombre de clients communs entre le réseau de soin et de santé ainsi que des difficultés de coordination et de collaboration entre ces deux secteurs.

⁵⁴ ETAT DE GENEVE : le site officiel de l'Etat de Genève : Guichet universel [en ligne].

http://www.ge.ch/guichet_universel/welcome.html (consulté le 1 septembre 2008)

⁵⁵ Suite à cette séparation, les 19 CASS restant verront probablement leur dénomination changer.

Prestations et fonctionnement

- Accueil
- Information : Les personnes peuvent venir s'informer sur les prestations proposées par les CASS ou plus largement au sein du réseau social genevois ainsi qu'obtenir de nombreuses informations relatives à la vie de quartier et/ou aux communes avoisinantes.
- Orientation : Lorsque la demande ne concerne pas les prestations offertes par le CASS, les personnes sont orientées vers d'autres services et/ou institutions extérieurs. Pour les situations plus complexes nécessitant une analyse approfondie ou concernant une prestation offerte dans les CASS, un entretien avec un-e assistant-e social-e est proposé.
- Documentation : les secrétaires-réceptionnistes fournissent les documents nécessaires à des démarches administratives simples ou toute autre documentation utile
- Démarches administratives simples : Beaucoup d'usagers et usagères s'adressent au service d'accueil des CASS pour obtenir une aide administrative simple (formulaire à remplir, lettre à rédiger, etc.). Des démarches plus poussées (déclaration d'impôts, etc.) sont possibles auprès d'un-e assistant-e social-e.

Heures d'ouverture

Du lundi au vendredi : 08h00-12h00; 13h00-17h00 (Servette)

Du lundi au vendredi : 08h30-12h00 ; 13h00-17h30 (Bernex)

Personnel et moyens à disposition

- Le nombre de personnes engagées varie en fonction du bassin de population couvert par chaque CASS. Les services d'accueil comptent toutefois généralement un minimum de deux personnes, travaillant simultanément à la réception.
- Le guichet universel⁵⁶ est un outil très utilisé par le secrétaires-réceptionnistes. Il s'agit d'un portail informatique regroupant une liste de procédures simplifiées, des guides thématiques ainsi qu'un répertoire alphabétique des documents de l'administration genevoise.
- Un système de gestion informatisée des données financières et sociales des usagers et usagères de l'aide sociale : ce logiciel interne est parfois utilisé par les secrétaires-réceptionnistes pour trouver certaines informations dans les dossiers de personnes.
- Les services ressources disponibles au sein de l'Hospice général, dont en particulier l'Unité⁵⁷ Information sociale et prévention. Les secrétaires-réceptionnistes des CASS s'adressent à ce service pour commander les brochures, qui sont ensuite exposées à la réception ou distribuées aux personnes qui le souhaitent.
- L'Intranet de l'Hospice général comporte également de nombreuses informations utiles : liste des permanences juridiques, des lieux d'hébergement et des lieux d'accueil d'urgence, etc.

Outils et stratégies développés

- Mise en valeur et à disposition de nombreuses plaquettes et prospectus d'information
- Permanence téléphonique durant les heures d'ouverture du CASS : cette offre semble particulièrement adaptée et appréciée par les personnes souhaitant obtenir une première information et/ou être orientés tout en gardant l'anonymat

⁵⁶ ETAT DE GENEVE : le site officiel de l'Etat de Genève : Guichet universel [en ligne].

http://www.ge.ch/guichet_universel/welcome.html (consulté le 1 septembre 2008)

⁵⁷ L'Unité Information sociale et prévention de l'Hospice général de Genève fait l'objet d'un chapitre à part entier.

Formation du personnel

Les personnes engagées aux services d'accueil des CASS exercent la fonction de secrétaire-réceptionniste. Elles disposent généralement d'une formation administrative ou commerciale. Celle-ci est complétée par une formation spécifique, organisée dans le cadre de l'Hospice général. Cette formation interne porte principalement sur la connaissance du réseau social genevois ainsi que sur l'utilisation de la messagerie et du logiciel employé pour la gestion informatisée des dossiers des usagers. Les secrétaires-réceptionnistes doivent idéalement avoir un profil socio-administratif, disposer de très bonnes connaissances du réseau social genevois, posséder de bonnes connaissances informatiques (recherches documentaires sur Internet) et avoir d'importantes compétences sociales, psychiques et relationnelles (capacité d'écoute, de positionnement et de délimitation ; capacité à gérer les conflits, les situations de crise et de violence ainsi qu'une excellente gestion du stress).

Acteurs et modalités de collaboration

Des conventions de collaboration sont signées entre la direction de l'Hospice général et diverses institutions partenaires. A la condition d'avoir obtenu l'accord de la personne concernée, une convention de collaboration et d'échange d'informations spécifique au suivi de la situation d'une personne peut également être signée avec d'autres acteurs institutionnels.

Spécificités

Les services d'accueil des CASS ont la spécificité d'offrir des prestations d'information et d'orientation dépassant l'étendue de l'offre proposée au sein de l'institution.

Avantages, points forts et/ou éléments facilitateurs

Les répondants pour ce modèle soulignent les points forts suivants :

- Proximité des CASS avec la population
- Institution très connue au sein de la population
- Intégration des services d'accueil à l'intérieur des CASS permettant, lors de situations complexes et/ou urgentes, d'adresser directement la personne à un-e assistant-e social-e, afin d'approfondir l'analyse de la situation et/ou d'entreprendre immédiatement d'éventuelles démarches
- Grande marge de manœuvre des secrétaires-réceptionnistes
- Possibilité d'être informé et orienté par téléphone (garantie de l'anonymat et de la confidentialité)

L'analyse permet également de mettre en évidence les aspects suivants :

- Etendue des missions
- Informations élargies aux spécificités locales (vie associative, culturelle, etc.), destinées à tout un chacun

Lacunes, obstacles et/ou difficultés rencontrées

Selon les personnes interviewées, les obstacles et difficultés suivants sont à relever :

- Lieu ouvert ne permettant pas de garantir l'anonymat ni la confidentialité des échanges. Certaines personnes sont en effet incommodées par le fait de devoir décrire leur situation personnelle en présence d'autres personnes assises à la salle d'attente.
- Difficulté pour certaines personnes de faire le pas de venir s'informer auprès du service d'accueil d'un CASS (stigmatisation sociale)

L'analyse des entretiens fait ressortir le fait que locaux de certains CASS semblent peu adaptés aux missions poursuivies (faible convivialité, lieu de passage, ouvert sur la salle d'attente, etc.)

La Boutique d'information sociale de la ville de Neuchâtel

Historique et cadre légal

Les services sociaux de la ville de Neuchâtel ont constaté qu'une partie des difficultés rencontrées dans le domaine de l'aide sociale était liée à une méconnaissance du système social et des prestations existantes. Les citoyen-ne-s ne savent en effet pas toujours à qui s'adresser en cas de besoin. C'est sur la base de ce constat que les services sociaux de la ville de Neuchâtel décident d'ouvrir en 1999 la Boutique d'Information Sociale (BIS)⁵⁸. Celle-ci est alors définie comme « *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* »⁵⁹.

Statut

La BIS dépend des services sociaux de la ville de Neuchâtel.

Financement

La BIS ne dispose pas d'un financement propre mais est exclusivement financée par les services sociaux de la ville de Neuchâtel. Elle dispose d'un petit budget lui permettant de couvrir les frais de documentation et d'exposition.

Missions

La BIS poursuit actuellement les missions d'information, de conseil et d'orientation dépassant le cadre des prestations offertes au sein des services sociaux et du futur GSR de la ville de Neuchâtel.

Population cible

La BIS s'adresse prioritairement aux habitant-e-s de la ville de Neuchâtel mais ouvre ses portes à tous ceux et à toutes celles qui souhaitent y venir.

Heures d'ouverture

Du lundi au vendredi : 07h45-12h00 ; 13h30-17h00

Fonctionnement

La personne responsable de la BIS contacte les divers services, institutions et associations de Neuchâtel, afin de récolter un maximum de documentation. Celle-ci est ensuite mise en valeur sur des présentoirs. Les personnes qui le souhaitent peuvent ainsi se rendre à la BIS pour obtenir des informations sur le dispositif social neuchâtelois et/ou les associations locales (culturelles, sportives ou autres). Un-e assistant-e social-e travaillant auprès des services sociaux de la ville de Neuchâtel y est de permanence durant les heures d'ouverture de la BIS. Cette personne s'occupe de l'accueil, du conseil et de l'orientation des personnes qui en font la demande. La personne responsable de la BIS est également chargée de l'organisation et du suivi d'expositions, permettant aux associations de présenter leurs activités et se faire connaître. Ces événements sont alors l'occasion pour le BIS de mener des activités de relations publiques et d'être présente sur la scène publique. Aucune exposition n'a toutefois pu être mise sur pied ces dernières années.

⁵⁸ VILLE DE NEUCHATEL. BIS [en ligne]. www.bis-ne.ch (consulté le 29 août 2008)

⁵⁹ Page Internet :

http://www.treffpunktboulevard.ch/FR/cadre_repertoire/social/Institution/BIS_Neuchatel/BIS_Neuchatel.html
(consulté le 27 septembre 2008)

Lieu et infrastructure

La BIS était initialement située à proximité du centre ville. Toutefois, une vitrine lui permettait d'être visible depuis l'extérieur et de donner envie aux passant-e-s de venir voir ses expositions. Son intérieur était spacieux et aménagé de manière accueillante et conviviale. Si la BIS servait également de réception aux services sociaux, sa localisation et son aménagement semblait propice à la poursuite de ses missions. Dans le cadre du regroupement de services, la BIS a déménagé, en mai 2006, dans les locaux du futur guichet social de la ville de Neuchâtel. En raison des importants efforts consentis autour du futur GSR, la BIS a depuis lors un peu été mise de côté. Son aménagement se résume actuellement en quelques étagères disposées dans la salle d'attente du service social. Une baisse de la fréquentation a été constatée et il semble que la BIS soit désormais moins connue au sein de la population. Cette baisse de fréquentation peut probablement en partie s'expliquer par sa moins grande présence et visibilité. Elle est en effet actuellement surtout connue et fréquentée par des personnes suivies au sein du regroupement de services. Il semble en outre qu'elle soit également plus fortement associée dans l'esprit des gens au service social, ce qui freine probablement certaines personnes à spontanément venir y faire un tour.

Prestations

- Information, conseil et orientation des personnes par rapport au dispositif social et/ou aux diverses associations locales (culturelles, sportives ou autres) de la ville
- Organisation d'expositions permettant aux associations de présenter leurs activités ou un sujet particulier d'actualité.
- Cours d'initiation à l'informatique

Personnel et moyens à disposition

- La responsable de la BIS était initialement engagée à 5%, ce qui n'est actuellement plus le cas. Celle-ci consacre désormais à la BIS une partie de son temps de travail en tant qu'assistante sociale.
- Un-e assistant-e social-e du service social de permanence durant les heures d'ouverture de la BIS
- Un petit budget pour créer des expositions et organiser les cours d'initiation à l'informatique

Outils et stratégies développés

- Diverses brochures mises en évidence sur des présentoirs
- Un catalogue des services et institutions du canton
- Une liste des associations et sociétés locales de la ville de Neuchâtel
- Une borne informatique permettant d'effectuer des recherches d'emploi
- Un ordinateur permettant d'effectuer des recherches sur Internet
- Un site-web⁶⁰ à partir duquel il est possible de consulter les horaires, le plan d'accès, une liste des services et institutions du dispositif social du canton, une liste des associations et sociétés locales de la ville de Neuchâtel, une liste des expositions ainsi que de poser ses questions par email
- Une ligne téléphonique
- La BIS projette de réaliser un travail de visibilisation de ses activités auprès des médias (articles de journaux, télévision locale, etc.) et des élus locaux (inauguration, expositions, etc.), etc.

Statut

Public

⁶⁰ VILLE DE NEUCHÂTEL. BIS [en ligne]. www.bis-ne.ch (consulté le 29 août 2008)

Formation du personnel

- actuellement des assistant-e-s sociaux-sociales
- idéalement des personnes ayant un profil socio-administratif avec de très bonnes connaissances au niveau du réseau social, à l'aise dans les contacts, un bon sens de l'organisation et des compétences en gestion et recherches documentaires.

Acteurs et modalités de collaboration

Aucune collaboration avec d'autres services, association et/ou institutions n'a été formalisée.

Spécificités

- Projet en stand by pour le moment
- Projet se rapprochant le plus d'un service d'information et d'orientation à caractère généraliste

Avantages, points forts et/ou éléments facilitateurs

Selon la personne interrogée, les points forts qui suivent peuvent être relevés :

- Objectifs de convivialité et d'accessibilité larges
- La permanence d'un-e assistant-e social-sociale garantissant un suivi immédiat en cas de situation complexe et/ou d'urgence sociale
- L'élargissement de l'offre documentaire proposée aux activités des associations locales favorisant l'ouverture de la boutique à tout à chacun-e

L'analyse de ce dispositif fait également ressortir la complémentarité des missions de la BIS par rapport à celles du GSR de Neuchâtel.

Lacunes, obstacles et difficultés rencontrées

Les difficultés et obstacles qui suivent ressortent de l'entretien réalisé :

- Manque de moyens en personnel pour être en mesure d'actualiser la documentation, d'organiser des expositions et de donner les moyens nécessaires à la BIS pour être plus présente et visible au sein de l'espace public
- Non-garantie possible de l'anonymat
- Possible stigmatisation sociale liée à l'association mentale de la BIS avec le service social et à leur proximité physique

L'analyse fait ressortir le fait que locaux et l'infrastructure actuels semblent peu adaptés, en termes de convivialité, de visibilité et d'accessibilité, aux missions larges poursuivies par la BIS.

Interrogations et perspectives d'avenir

L'avenir de la BIS est actuellement incertain. Celui-ci dépendra notamment des divers changements et aménagements qui auront lieu dans le cadre du futur GSR de la ville de Neuchâtel.

L'un des défis majeurs pour la BIS sera probablement de parvenir à redevenir suffisamment visible, connue et accessible dans l'esprit des gens pour être en mesure de véritablement pouvoir remplir sa mission d'information et d'orientation au sens large auprès de la population.

L'Unité Information sociale et prévention de l'Hospice général de Genève

L'Unité Information sociale et prévention de l'Hospice général (HG) est le deuxième exemple retenu dans le canton de Genève

Structure et organisation

Cette unité dépend de l'HG de Genève. Elle fait partie d'un service ressources pour les CASS dans le domaine de l'information et de la prévention sociale.

Missions

Ses missions sont de fournir des prestations d'information et de prévention aux usagers de l'action sociale, aux collaborateurs de l'institution et aux partenaires concernés.

Population cible

- Les usagers de l'action sociale⁶¹
- Les collaborateurs de l'HG
- Les partenaires institutionnels de l'HG

Lieu et infrastructure

L'unité se situe au centre ville de Genève, dans un bâtiment administratif de l'HG dans lequel siègent la direction de l'HG, la direction de l'Action sociale ainsi que d'autres services administratifs tels que le service juridique.

Prestations

- Communication, création et mise à jour des informations sociales disponibles sur les sites Internet et Intranet (liste des permanences juridiques, des lieux d'hébergement, des lieux d'accueil d'urgence, etc.) de l'HG ⁶²
- Aide et conseil concernant l'affichage de l'information sociale dans les CASS et la gestion de la documentation : sélection et commandes groupées d'affiches, de brochures, de prospectus, etc.
- Développement et animation de formations portant sur la gestion de la documentation, la connaissance du réseau social genevois ainsi que sur l'utilisation d'outils de références destinés aux secrétaires-réceptionnistes des services d'accueil des CASS (informations sociales sur Internet et Intranet, recherche d'adresses sociales sur le site cartographique de l'Etat, etc.)
- Services de traduction de documents-types pour les collaborateurs de l'HG et d'interprétariat lors d'entretiens réalisés dans le cadre du suivi d'usagers
- Organisation de visites d'institutions du réseau social genevois destinées aux collaborateurs de l'HG visant une meilleure connaissance du réseau social.
- Formations et ateliers de soutien destinés aux usagers portant notamment sur les thématiques suivantes : la gestion des frais médicaux, les impôts, la gestion d'un budget et le désendettement ou encore la santé

⁶¹ Pour bénéficier des prestations de l'Unité Information sociale et prévention, les usagers doivent passer par un-e assistant-e social-e. Ce/cette dernier/ère réalise une évaluation de la situation de l'utilisateur avant de lui proposer une prestation de l'Unité Info/prévention.

⁶² HOSPICE GENERAL : institution genevoise d'action sociale [en ligne].
<http://www.hg-ge.ch/> (consulté le 2 septembre 2008)

Prestations disparues

- Permanence d'aide téléphonique visant à répondre aux questions des professionnel-le-s sur le terrain ainsi qu'aux usagers-usagères de l'action sociale. Depuis 2007, cette prestation, particulièrement utilisée et appréciée des professionnel-le-s, n'est plus offerte en tant que telle. Pour des raisons financières, elle a en effet dû être abandonnée au profit de données désormais disponibles sur le site Internet de l'institution et d'outils exclusivement destinés aux collaborateurs et collaboratrices de l'HG sur l'Intranet de l'institution. Bien qu'il n'y ait plus de permanence téléphonique, l'unité fait partie des services ressources de l'HG et reste à ce titre à disposition des collaborateurs-trices de l'institution pour répondre à leurs questions par rapport au réseau social genevois
- Centre de documentation (fermé en 2007)

Heures d'ouverture

Du lundi au vendredi : 08h30-12h30 ; 13h30-17h30.

Fonctionnement

Les employé-e-s de l'HG et en particulier les secrétaires-réceptionnistes des CASS s'adressent à cette unité pour commander les diverses brochures, dont ils-elles ont besoin. Les collaborateur-trice-s de cette unité se chargent alors d'effectuer des commandes groupées pour l'ensemble des services de l'HG. Ils-elles s'occupent également de la sélection de nouveaux dépliants, visant à étayer l'offre. Les collaborateur-trice-s de l'unité se rendent périodiquement dans les CASS pour donner un soutien en ce qui concerne la gestion de la documentation et l'affichage des informations dans les lieux d'accueil et répondent par téléphone aux secrétaires-réceptionnistes.

Personnel et moyens à disposition

Quatre collaborateurs-trices pour un total équivalent à un peu moins de 3 postes à 100%

Outils et stratégies développés

- Brochures présentant l'Hospice général et ses diverses prestations
- Site Internet de l'HG⁶³
- Liste des brochures disponibles pour informer et orienter les usagers-usagères
- Intranet de l'HG
- Formation des collaborateurs
- Visites régulières des CASS

Formation du personnel

L'équipe se compose de trois assistant-es sociaux-sociales, dont une personne également formée dans le domaine du journalisme, et d'un-e assistant-e administratif-ve.

Idéalement, les personnes engagées doivent disposer de très bonnes connaissances au niveau du réseau social genevois élargi, en matière de recherche et de gestion de l'information ainsi que dans le développement de projets.

Acteurs et modalités de collaboration

Projets en partenariat avec des services sociaux des communes genevoises (ateliers)

Spécificités

Il s'agit d'un centre de ressources spécialisé dans l'information sociale.

⁶³ HOSPICE GENERAL : institution genevoise d'action sociale [en ligne].
<http://www.hg-ge.ch/> (consulté le 2 septembre 2008)

Avantages, points forts et/ou éléments facilitateurs

La personne interrogée souligne le point fort suivant :

- Activités de type collectif

L'analyse permet en outre de dégager les avantages mentionnés ci-dessous :

- Rationalisation de la gestion documentaire
- Mise à jour et actualisation de l'information sociale

Lacunes, obstacles et/ou difficultés rencontrées

La personne interrogée relève comme obstacle rencontré le manque de moyens financiers pour maintenir une ligne d'aide téléphonique destinée aux professionnel-le-s du dispositif social genevois

Le Sozialinfo Zug

Le Sozialinfo Zug diffère des autres modèles présentés en ce sens qu'il ne constitue pas un lieu physique, mais une interface virtuelle sur Internet.

Historique

Dans les années nonante le canton de Zoug a vu augmenter le nombre de personnes vivant en-dessous du seuil de pauvreté et tributaires des pouvoirs publics. Face à l'ampleur et à la portée de ce phénomène, la direction de l'intérieur organise, en 2000, en collaboration avec celle du Département de l'économie, diverses manifestations sur le thème de la pauvreté. Il en ressort l'importance du dialogue et de la coopération entre le social et l'économie, qui aboutiront à un projet de guichet unique visant à faciliter un accès rapide et non bureaucratique aux services spécialisés appropriés. C'est ainsi que débute en 2001, dans une optique préventive et en soutien à la loi sur l'aide sociale, les activités du Sozialinfo Zug.

Missions

Le Sozialinfo Zug sert d'intermédiaire entre les personnes et les institutions spécialisées. Il poursuit les missions d'information et de conseil par rapport aux divers services, associations et institutions sociales du canton. Ce service renseigne également sur les possibilités de garde des enfants dans le canton.

Population cible

Le Sozialinfo Zug s'adresse à l'ensemble des habitant-e-s du canton de Zoug et en particulier aux spécialistes et professionnel-le-s des champs du social et de l'économie.

Statut

Le Sozialinfo Zug est dépendant du service social cantonal de Zoug. Il s'agit d'un service officiel du canton, bien ancré au sein du réseau cantonal.

Prestations

Il est possible de s'informer, d'être conseillé et de poser ses questions par email ou par téléphone ainsi qu'en consultant le répertoire social disponible sur Internet⁶⁴. Ce répertoire est actualisé au minimum une fois par année.

Horaires d'ouverture

Ce service doit au minimum être accessible et fonctionnel durant les heures de bureau. Les renseignements téléphoniques peuvent être obtenus du lundi au vendredi de 8h30 à 11h30.

Acteurs et modalité de collaborations

Pas d'autres acteurs impliqués

Spécificités

- Interface virtuelle sur Internet offrant également une permanence téléphonique et par e-mail
- Projet émanant d'une coopération entre le social et l'économie

⁶⁴ KANTON ZUG : Sozialverzeichnis des Kantons Zug [en ligne].
www.sozialinfo-zug.ch/sozialverzeichnis (consulté le 2 septembre 2008)

Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 24 mars 2004 (*BGC* p. 402), les députés Anne-Claude Demierre et Yves Menoud ainsi que 24 cosignataires demandent au Conseil d'Etat de créer un service d'information destiné aux familles afin d'offrir un réseau d'entraide, de soutien et de conseils pédagogiques, psychologiques et sociaux.

A l'appui de leur demande, les députés Anne-Claude Demierre et Yves Menoud constatent que les familles doivent constituer une priorité politique et que les nouvelles réalités familiales ainsi que les changements socio-économiques et culturels doivent être pris en compte.

Les députés Anne-Claude Demierre et Yves Menoud mettent en évidence la précarité qui touche les jeunes familles avec plusieurs enfants, les familles monoparentales et les familles séparées ou recomposées. Il doit être proposé des mesures diversifiées qui n'entraînent pas de stigmatisation ni de déresponsabilisation et qui permettent d'impliquer les familles, d'aider les parents à assumer leur rôle et à revitaliser la relation entre parents et enfants.

Dans le postulat, les députés Anne-Claude Demierre et Yves Menoud constatent que les familles ne savent pas à qui s'adresser lorsqu'elles rencontrent des difficultés et que les informations diffusées par les services et institutions déjà en place ne sont pas suffisamment accessibles et coordonnées.

Les députés Anne-Claude Demierre et Yves Menoud demandent au Conseil d'Etat la création d'un service destiné aux familles et aux enfants afin d'offrir un réseau d'entraide, de soutien et de conseils pédagogiques, psychologiques et sociaux. Les missions d'un tel service seraient l'accompagnement dans les démarches à entreprendre auprès des services et institutions existants et oeuvrant pour la famille et l'enfance ainsi que le développement et la diffusion des informations sur les différentes offres à l'intention de la population. Un tel service devrait permettre d'améliorer le fonctionnement des organismes existants et promouvoir la coordination et la collaboration entre eux. Une telle unité pourrait être intégrée à un service existant.

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat estime que la proposition émise dans le postulat déposé par les députés Anne-Claude Demierre et Yves Menoud rejoint très largement les préoccupations qui sont les siennes. En effet, le programme gouvernemental pour la législature 2002-2006 contient 10 objectifs à réaliser, dont le premier (Favoriser le développement harmonieux de la jeunesse) et le sixième (Vers une politique familiale globale) concernent le sujet dont il est question ici.

Concernant ce premier objectif, le Conseil d'Etat a adopté en ce début d'année 2004 plusieurs

rapports et un avant-projet de loi qui sont en lien direct avec les préoccupations des députés Anne-Claude Demierre et Yves Menoud :

- le rapport concernant la lutte contre la violence et la délinquance juvénile,
- le rapport de la Commission chargée de proposer des mesures en faveur d'enfants et d'adolescents présentant de graves troubles de comportement dans le cadre scolaire,
- l'avant-projet de loi sur la jeunesse.

Ces textes, adoptés et mis en consultation dernièrement, proposent tous que, entre autres, la coordination entre services et institutions soit renforcée au travers de la constitution d'unités de coordination.

Le Conseil d'Etat a soutenu également la mise sur pied de nouveaux types d'intervention dans le cadre de l'éducation familiale et de l'action éducative en milieu ouvert.

Concernant le second objectif concerné ici, le Conseil d'Etat a pris connaissance du rapport de la Commission chargée d'élaborer un concept global et cohérent de mesures prises ou à prendre en faveur de la famille qui a été élaboré sous la présidence du Bureau de l'égalité et de la famille.

Le Conseil d'Etat constate qu'un chapitre entier de ce rapport concerne les mesures d'information, de prévention et de conseil aux familles et aux jeunes dans une approche globale de la politique familiale. Les propositions concernant ce thème constituent d'ailleurs, selon la Commission cantonale de politique familiale globale, la troisième des priorités à développer dans le canton de Fribourg.

Le Conseil d'Etat considère que les objectifs du postulat portent sur une meilleure accessibilité des familles aux informations (administratives ou éducatives), aux conseils, au lien avec le réseau d'intervention déjà à disposition. Il s'agit d'un soutien effectif aux parents dans l'accomplissement de leur rôle spécifique. La proposition émanant de ce postulat prend aussi en compte les situations particulières des familles actuelles, leurs difficultés, elle intègre aussi la diversité des formes familiales. Ces objectifs correspondent pleinement aux défis actuels en la matière.

Le présent postulat s'inscrit donc dans la même perspective que les propositions de la Commission pour une politique familiale globale qui demande la mise en place d'un « guichet famille » répondant aux besoins d'information (avec notamment un site internet) et offrant des prestations sans grandes formalités afin de répondre aux parents qui cherchent de l'aide dans l'éducation de leurs enfants mais qui n'ont pas, a priori, besoin d'une intervention très spécifique.

A la fin de l'année 2004, le Conseil d'Etat prendra connaissance du résultat des consultations lancées dernièrement. Sans préjuger des avis qui seront émis, le Conseil d'Etat peut envisager que l'idée de la constitution d'organes de coordination sera soutenue. Il sera alors nécessaire de réfléchir très concrètement à la mise en place d'unités de coordination.

Sachant que les populations concernées, les familles, l'enfance et la jeunesse, ont des interactions très proches et interdépendantes dans leurs développements respectifs, le Conseil d'Etat estime qu'il sera indispensable très prochainement d'étudier les formes

que devront prendre les supports d'information et de coordination demandés. En effet, le Conseil d'Etat considère que de très nombreuses structures d'information, d'aide et de soutien pour les familles et les enfants existent, qu'elles font un travail important et remarquable mais que les actions qu'elles développent, pour être encore plus efficaces et servir mieux la population, doivent être coordonnées.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous propose de prendre en considération ce postulat. Il transmettra au Grand Conseil le rapport y relatif dans le délai légal.

Fribourg, le 6 juillet 2004

Annexe 3

Guichet social

Grille d'entrevue pour examen des expériences existantes dans les cantons suisses

Objectif principal :

Examiner les modèles de guichet social existant en vue de dresser un paysage des types dispositifs existant au niveau cantonal en Suisse et de situer le modèle fribourgeois.

Sous-objectifs :

- Déterminer des « idéaux-types » de modèles de guichet social existants au niveau cantonal en Suisse et les décrire
- identifier les difficultés / éléments facilitateurs rencontrés pour la mise en place et le fonctionnement des ces GS
- identifier les points forts et les points faibles de ces modèles, notamment en regard de leur potentiel de transfert dans le contexte fribourgeois

Grille d'entrevue

Description

1. Pouvez-vous m'expliquer dans quel contexte ce dispositif s'est mis en place (besoins identifiés, loi, acteurs en jeu, etc.)
2. Quelles sont les caractéristiques principales du dispositif ?
3. Est-ce qu'une/des structures de ce type existaient avant la mise en place du dispositif ? Si oui, pourquoi en avoir créé une nouvelle ?
4. Pouvez-vous m'expliquer la mission actuelle du dispositif ?
Est-ce que cette mission a changé depuis le projet initial ? Si oui, en quoi, pourquoi ?
5. Quel est le statut du dispositif (privé, public) ? Ce statut facilite-t-il ou fait-il obstacle à la mission du dispositif ?
6. Quelles sont les prestations actuellement offertes par le dispositif ? (information, orientation active, vérification, conseil social, coordination individuelle de prestations, autres ?)
Est-ce que ces prestations ont changé depuis le projet initial ? Si oui, en quoi, pourquoi ?
7. A qui s'adressent ces prestations ?
Est-ce que le public cible a changé depuis le projet initial ? Si oui, en quoi, pourquoi ?
8. En quoi le rôle du GS est-il différent des autres services d'information/d'orientation existants ?
9. De quels moyens dispose ce dispositif pour remplir sa mission ? (ressources humaines, ligne téléphonique, base de données, etc.)

Acteurs et collaborations

10. Quels sont les acteurs impliqués dans ce dispositif ? (projet initial, mise en place et responsabilité/gestion actuelle)
11. Quels sont les dispositifs de collaboration entre les différents partenaires impliqués ? (obligatoire ou non, contrats de prestations, etc.)
Qu'est-ce qui facilite/a facilité la collaboration ?
Qu'est-ce qui fait obstacle/a fait obstacle à la collaboration ?

Moyens et efficacité

12. Estimez-vous que ce dispositif atteint un public suffisamment large ? Quels moyens facilitent/ont obstacle à cela ?
 - > Quels moyens d'information de la population ?
 - > Réception tenue par des personnes spécialisées, bornes informatiques, autres ?
 - > Horaire : précis, flexible, quels moments-clé ?
 - > Service standardisé ou réponses personnalisées ? (conseil, orientation, etc.)
 - > Priorité à la formation du personnel (expertise du secteur de l'action sociale) ou la mise sur pied d'outils (base de données, etc.) ? Quels outils ?
13. Estimez-vous que ce dispositif permet de fournir une information de qualité et à jour ?
Qu'est-ce qui facilite/fait obstacle à une information de qualité ?
14. Estimez-vous que ce dispositif permet de garantir l'anonymat du visiteur ? Par quels moyens ? Qu'est-ce qui facilite/fait obstacle à cela ?
15. Estimez-vous que ce dispositif est convivial ? Quels moyens facilitent/ont obstacle à cette convivialité ? (lieu, personnel, infrastructure, etc.)
16. Estimez-vous que ce dispositif permet un accès facile et équitable pour tous ? Qu'est-ce qui facilite/fait obstacle à cela ?
17. Dans quel lieu se situe le GS ? Pourquoi ce lieu a-t-il été choisi ?
Ce lieu a-t-il changé depuis le début ? Si oui, pourquoi ?
18. Estimez-vous que la structure du GS est suffisamment transversale ? En quoi ?
(prestations offertes, acteurs concernés, public-cible)
Quelles difficultés rencontrez-vous/avez-vous rencontrées au niveau de la transversalité de la structure du GS ?
Qu'est-ce qui facilite/a facilité cette transversalité ?
19. Estimez-vous que la structure du GS est suffisamment neutre ? En quoi ? (lieu, liens avec fournisseurs de prestations, participation aux processus de décision, etc.)

Quelles difficultés rencontrez-vous/avez-vous rencontrées au niveau de la neutralité de la structure du GS ?

Qu'est-ce qui facilite/a facilité cette neutralité ?

20. Globalement, estimez-vous que l'action menée par le GS est efficace ? En quoi ?
(meilleure connaissance des prestations, meilleur accès, rapidité, orientation ciblée, rôle d'interface)

Qu'est-ce qui pourrait faciliter/faire obstacle à son efficacité ?

21. Avez-vous déjà procédé à une évaluation du guichet? Si oui avec quels outils?

22. Avez-vous quelque chose à ajouter ?

Mises en situation

Voici des situations qui pourraient solliciter les services d'un guichet social :

Situation 1

Une femme de 35 ans vit dans un appartement 3 pièces avec ses deux enfants de 7 et 10 ans. Divorcée depuis 5 ans, la convention alimentaire prévoit une pension de CHF 500/ mois par enfant ; rien n'est prévu pour elle. Le père prend en charge les enfants un week-end sur deux. Au chômage, il ne paie plus la pension alimentaire due depuis six mois. Avec son salaire de CHF 3500/mois, cette femme n'arrive plus à subvenir à ses besoins et ceux de ses enfants toute seule. Elle n'a pas fait de demande de réclamation des pensions alimentaires, car elle a déjà eu une mauvaise expérience avec ce service : elle avait trouvé l'assistant social agressif et humiliant.

Situation 2

Une famille avec deux enfants de 3 et 6 ans a reçu un avis d'expulsion. Ils sont endettés et ont plusieurs mois de loyers arriérés. Ils n'ont pas osé interpellier les autorités de leur commune en raison d'un sentiment de honte et de peur que cela ne nuise à leurs enfants, dont le plus grand fait déjà l'objet d'attitudes racistes à son égard à l'école. De plus, ils habitent une petite commune où tout se sait très rapidement. Ils ne savent pas à quel autre service ils pourraient faire appel pour obtenir de l'aide.

Situation 3

Un homme de 43 ans a commencé à consommer des drogues après avoir perdu son emploi et avoir dû affronter des problèmes familiaux. Sa consommation de drogues l'a amené à perdre son logement et il est actuellement sans domicile fixe. Il est sous tutelle. Il éprouve des difficultés à retrouver un emploi et un logement. Il a honte de sa situation et manque d'informations pour savoir où trouver de l'aide. Il connaît bien un centre de jour, mais il n'aimerait pas être associé aux personnes qui le fréquentent car il trouve qu'ils ont l'air sales et fous.

Est-ce que ces personnes pourraient connaître l'existence de votre dispositif ? Comment ?

Pensez-vous que ces personnes pourraient facilement entrer en contact avec vous ?

Comment ?

Que feriez-vous dans chacune de ces deux situations, comment procédez-vous ?



Route des Cliniques 17
Case postale
1701 FRIBOURG / FREIBURG, le 8 juillet 2008

Tél. 026 / 305 29 04
Fax 026 / 305 29 09

Aux organismes concernés

N/réf. Mandat_guichet_social.doc
U/Ref.

Etude évaluative et projective pour la mise en place d'un « guichet social » : récolte des données

Madame, Monsieur,

J'ai le plaisir de porter à votre connaissance que j'ai mandaté le Professeur Knüsel, professeur ordinaire à la Faculté des sciences sociales et politiques de l'Université de Lausanne, afin d'étudier la mise sur pied d'un guichet social dans le canton de Fribourg. L'idée de créer un guichet social, c'est-à-dire un service d'information sur le dispositif d'action sociale et de sécurité sociale, découle du postulat que j'ai déposé avec le député Yves Menoud le 24 mars 2004. Le Conseil d'Etat y a répondu favorablement. L'étude du Professeur Knüsel constituera une part importante du rapport qui sera adressé à ce sujet par le Conseil d'Etat au Grand Conseil au début de l'année 2009. L'objectif de cette étude est d'évaluer la pertinence et la faisabilité d'un guichet social en tenant compte de la situation spécifique du canton, des ressources disponibles dans le dispositif institutionnel et des autres expériences déjà réalisées dans d'autres cantons.

Pour mener à bien cette recherche, le Professeur Knüsel et ses collaborateurs vont interroger divers organismes (entretiens, questionnaires) susceptibles de contribuer à la conception du modèle de guichet social ou de collaborer à sa mise en place et à son fonctionnement. Selon les critères du Professeur, votre service sera peut-être approché. Je vous suis d'ores et déjà reconnaissante de votre participation à cette enquête et de votre engagement en faveur du dispositif d'action sociale cantonal.

En vous remerciant de votre précieuse collaboration, je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, mes salutations les meilleures.

Anne-Claude Demierre
Conseillère d'Etat



Route des Cliniques 17
Case postale
1701 FRIBOURG / FREIBURG, le 8 juillet 2008

Tél. 026 / 305 29 04
Fax 026 / 305 29 09

An die betroffenen Organismen

N/réf. mandat_guichet_social_all.doc
U/Ref.

Evaluations- und prospektive Studie zur Einführung eines « guichet social » : Datensammlung

Sehr geehrte Damen und Herren

Zu meiner Freude kann ich Ihnen mitteilen, dass ich Professor Knüsel, ordentlicher Professor an der Fakultät für Sozial- und Politikwissenschaften der Universität Lausanne, mit einer Studie über die Errichtung eines Sozialschalters im Kanton Freiburg betraut habe. Der Gedanke der Errichtung eines Sozialschalters, das heisst eines Informationsdienstes, der Auskunft gibt über das System der sozialen Aktion und der sozialen Sicherheit, leitet sich aus dem Postulat ab, das ich am 24. März 2004 zusammen mit Herr Yves Menoud einreichte und das der Staatsrat positiv beantwortete. Die Studie Professor Knüsels macht einen wichtigen Teil des diesbezüglichen Berichtes aus, den der Staatsrat anfangs 2009 an den Grossen Rat richten wird. Das Ziel der Studie besteht darin, die Zweckmässigkeit und Machbarkeit eines Sozialschalters zu beurteilen, dies unter Berücksichtigung der spezifischen Situation des Kantons Freiburg, der im institutionellen System verfügbaren Mittel und anderer Erfahrungen, die schon in anderen Kantonen gemacht worden sind.

Für diese Forschungsarbeit werden Professor Knüsel und seine Mitarbeiter verschiedene Organismen befragen (Gespräche, Fragebogen), die möglicherweise zur Konzipierung des Sozialschalter-Modells beitragen oder an dessen Einsetzung und Betrieb mitarbeiten können. Nach den Kriterien von Professor Knüsel wird Ihr Dienst vielleicht angesprochen. Schon heute danke ich Ihnen für Ihre Mitwirkung an dieser Umfrage und für Ihren Einsatz zugunsten des kantonalen Sozialsystems.

Mit freundlichen Grüssen

Anne-Claude Demierre
Staatsrätin

Annexe 5

Guichet social

Grille d'entrevue pour les répondants du canton de Fribourg

Objectif principal :

Analyser l'éventualité, l'envergure, le champ d'action et les modalités de mise en place et de fonctionnement d'un dispositif de guichet social (GS) garantissant des prestations minimales identiques d'accès à l'information dans tout le canton de Fribourg.

Sous-objectifs :

- Repérer ce qui se fait déjà en matière d'information, de conseil et d'orientation dans le canton de Fribourg et l'examiner à la lumière de l'éventualité d'un GS
- Repérer les acteurs qui pourraient/devraient être impliqués dans la mise en place d'un GS
- Identifier les prestations que devrait offrir le GS
- Préciser le champ d'action, la population-cible et les modalités possibles dans le contexte du canton de FR

Grille d'entrevue

Etat de la situation

1. A votre avis, la population du canton de Fribourg est-elle suffisamment informée de l'offre de prestations sociales du canton et y a-t-elle facilement accès ? Expliquez
2. Quelles informations sont le moins accessibles et pour qui ?
3. Qu'est-ce qui fait le plus obstacle à l'accès à (l'information en matière de) prestations sociales dans le canton de Fribourg ?
4. Qu'est-ce qui facilite le plus l'accès à (l'information en matière de) prestations sociales dans le canton de Fribourg ?
5. Avez-vous déjà entendu parler du concept de GS ?
Si oui, où ? Qu'en savez-vous ?
(*Si non, expliquer*)
6. Que pensez-vous de l'instauration d'un GS dans le canton de FR ? Jugez-vous que cela soit nécessaire ? Pourquoi ?

Forme et moyens

7. Selon votre connaissance du secteur de l'action sociale dans le canton de FR, si un tel dispositif était mis en place, quelle **population** devrait-il viser ?

-> La totalité de la population susceptible d'avoir à résoudre des problèmes sociaux ou une population-cible en particulier (famille, famille avec enfants, etc.) ? Laquelle ?
Pour quelles raisons ?

8. Quelles **prestations** devrait offrir ce GS ? Renseignements et information (orientation passive), orientation active, vérification, conseil social, coordination individuelle de prestations, autres ?
9. Pensez-vous qu'il soit nécessaire de créer une/de nouvelle(s) structure(s) ou existe-t-il des structures qui pourraient être développées dans ce sens ? Lesquelles ?
10. Quels moyens permettraient un accès le plus **large** possible au dispositif ?
 - > Quels moyens **d'information** de la population ?
 - > **Réception** tenue par des personnes spécialisées, bornes informatiques, autres ?
 - > **Horaire** : précis, flexible, quels moments-clé ?
 - > **Service** standardisé ou réponses personnalisées ? (conseil, orientation, etc.)
 - > Privilégier la formation du personnel (expertise du secteur de l'action sociale) ou la mise sur pied **d'outils** (base de données, etc.) ? Quels outils ?
11. Quels **moyens** permettraient de garantir la meilleure qualité **d'information** et la plus à jour ?
12. Quels moyens permettraient de garantir au mieux **l'anonymat** au visiteur ?
13. Quels moyens permettraient de rendre ce dispositif le plus **convivial** possible ? (lieu, personnel, infrastructure, etc.)
14. Quels moyens permettraient un accès **facile** et **équitable** pour tous ?
 - > Guichet centralisé, avec des formes de décentralisation au travers de guichets virtuels ou de lignes informatiques ou téléphoniques dans les différentes régions du canton ?
 - > Dispositif décentralisé de guichets dans les régions, les villes ?
 - > Guichets itinérants (sachant que le problème des plus vulnérables réside dans la difficulté à localiser et comprendre l'information) ?
15. A votre avis, quel **statut** (privé ou public) permettrait de garantir la meilleure efficacité au dispositif ?

Acteurs et partenariats

16. Quels **acteurs** devraient être associés à la mise en place/au fonctionnement de ce dispositif ?
17. De **quelle manière** devraient-ils être associés ? Répartition des rôles, coopération obligatoire ou non (p.ex. à travers des contrats de prestations), etc.

18. Votre organisme serait-il prêt à **collaborer** à la mise en place/au fonctionnement d'un tel dispositif ? De quelle manière ?
19. Quelles seraient vos **attentes** par rapport à un GS ? En quoi pourrait-il **faciliter** votre travail ?
20. Qu'est-ce qui pourrait faire **obstacle** à la collaboration autour de ce dispositif ?
21. Qu'est-ce qui pourrait **favoriser** la collaboration autour de ce dispositif ?
-> Attentes réciproques, information, outils de coordination (lesquels ? Ex : procédures de transmission de l'info, contrats de prestations)

Etude évaluative et projective pour la mise en place d'un guichet social dans le canton de Fribourg

L'objectif de ce questionnaire est d'analyser l'éventualité, l'envergure, le champ d'action et les modalités de mise en place et de fonctionnement d'un dispositif de « guichet social », c'est-à-dire un dispositif d'information sur les prestations sociales offertes dans le canton de Fribourg.

I. Pertinence et forme d'un guichet social

* Q01a.: Q1a. A votre connaissance, la population du canton de Fribourg dont vous vous préoccupez le plus est-elle suffisamment informée de l'offre de prestations sociales du canton et y a-t-elle facilement accès ?

Choisissez **seulement une** des réponses suivantes :

Oui

Non

Q01b.: Pourquoi ?

Ecrivez votre réponse ici :

* Q02a.: Qu'est-ce qui fait le plus obstacle à l'accès aux prestations sociales dans le canton de Fribourg ? Veuillez classer vos réponses dans le tableau ci-dessous, 1 étant ce qui fait le plus obstacle.

Numérotez chaque case dans l'ordre de vos préférences de 1 à 9

- | | |
|--------------------------|---|
| <input type="checkbox"/> | L'accès à l'information relative aux services existants et à leur mission |
| <input type="checkbox"/> | L'absence d'un lieu centralisé d'information |
| <input type="checkbox"/> | Une faible maîtrise des langues d'usage (français ou allemand) |
| <input type="checkbox"/> | Des problèmes culturels |
| <input type="checkbox"/> | L'éloignement géographique des lieux d'action ou d'aide |
| <input type="checkbox"/> | La pudeur ou la honte |
| <input type="checkbox"/> | La peur d'être stigmatisé |
| <input type="checkbox"/> | Le découragement face à la complexité du système |
| <input type="checkbox"/> | Autre |

Q02b.: Veuillez préciser la réponse à la question "Autre".

Ecrivez votre réponse ici :

Q02c.: Avez-vous d'autres commentaires par rapport à la question ci-dessus?

Ecrivez votre réponse ici :

* Q03a.: Une solution au moins partielle à certains des problèmes évoqués ci-dessus pourrait être la mise sur pied d'un guichet social. A vos yeux, l'instauration d'un guichet social dans le canton de Fribourg est-elle nécessaire ?

Choisissez **seulement une** des réponses suivantes :

Oui

Non

Q03b.: Pourquoi?

Ecrivez votre réponse ici :

[Répondez à cette question si vous avez répondu 'Non' à la question 'Q03a. ']

Q04.: Quelles autres solutions, alternatives à la mise d'un guichet social, préconisez-vous ?

Ecrivez votre réponse ici :

*** Q05a.: Si un guichet social devait être instauré, quelles PRESTATIONS devrait offrir ce guichet social ? Veuillez classer vos réponses dans le tableau ci-dessous, 1 étant la prestation que ce guichet devrait offrir en priorité.**

Numérotez chaque case dans l'ordre de vos préférences de 1 à 5

<input type="checkbox"/>	Renseignements et orientation passive (distribution de dépliant, accès à un ordinateur, information standardisée)
<input type="checkbox"/>	Orientation active (accueil et décodage de la demande, téléphone aux organismes concernés, information personnalisée)
<input type="checkbox"/>	Conseil social
<input type="checkbox"/>	Coordination individuelle de prestations
<input type="checkbox"/>	Autre

Q05b.: Veuillez préciser la réponse à la question "Autre".

Ecrivez votre réponse ici :

Q05c.: Avez-vous d'autres commentaires par rapport à la question ci-dessus?

Ecrivez votre réponse ici :

*** Q06.: Quelle FORME devrait prendre ce guichet social ? COCHER UNE SEULE REPONSE. Le champ à droite vous permet d'insérer des commentaires facultatifs pour chaque item.**

Choisissez toutes les réponses qui conviennent et laissez un commentaire :

<input type="checkbox"/>	Lieu de réception physique centralisé	<input type="text"/>
<input type="checkbox"/>	Equipe itinérante (permanences assurée par une personne dans les différentes régions/ dans différents organismes, permanence assurée en tournus par différents organismes, bus, etc.)	<input type="text"/>
<input type="checkbox"/>	Permanence téléphonique (destinée à la population et aux professionnels)	<input type="text"/>
<input type="checkbox"/>	Permanence électronique (adresse e-mail où poser des questions)	<input type="text"/>
<input type="checkbox"/>	Interface électronique permettant de rechercher facilement des renseignements (base	<input type="text"/>

de données)

Forum en ligne
régulé par un-e
professionnel-le

Combinaison de
plusieurs formes,
lesquelles ?

Autre

II. Mise en oeuvre du guichet social

Q07.: A quelles difficultés pensez-vous que ce guichet social pourrait être confronté ?

Ecrivez votre réponse ici :

Q08.: Quels moyens permettraient de diminuer ces difficultés ?

Ecrivez votre réponse ici :

Q09.: En quoi l'instauration d'un guichet social pourrait faciliter votre travail ?

Ecrivez votre réponse ici :

Q10.: En quoi pourrait-elle entraver votre travail ?

Ecrivez votre réponse ici :

Q11.: Si un tel guichet voyait le jour, comment penseriez-vous pouvoir collaborer avec lui ?

Ecrivez votre réponse ici :

*** Q12.: Dans quel type d'institution travaillez-vous ?**

Choisissez **toutes** les réponses qui conviennent :

- Service social ; aide financière
- Consultation psychosociale
- Consultation juridique
- Accueil, placement, logement
- Services de santé et de prévention
- Traitements spéciaux, moyens auxiliaires
- Intégration professionnelle et sociale
- Organisme faîtier
- Autre

Q13.: Avez-vous d'autres remarques ?

Ecrivez votre réponse ici :

Envoyer votre questionnaire.

Merci d'avoir complété ce questionnaire. SVP faxez ce questionnaire rempli à : by 2008-09-12.

Evaluations- und Projektstudie für die Einführung einer sozialen Anlaufstelle im Kanton Freiburg

Dieser Fragebogen dient dazu, die Möglichkeit, die Reichweite, das Handlungsfeld und die Modalitäten der Einführung und des Betriebs einer sozialen Anlaufstelle (guichet social) zu untersuchen, das heisst, eines Informationssystems über die im Kanton Freiburg angebotenen Sozialleistungen.

I. Stichhaltigkeit und Form einer sozialen Anlaufstelle

* Q01a.: Ist Ihres Wissens die Bevölkerung des Kantons Freiburg, mit der Sie am meisten zu tun haben, ausreichend über das Sozialleistungsangebot des Kantons informiert und hat sie leicht Zugang zu diesem Angebot?

Bitte **nur eine Antwort** aus folgenden Möglichkeiten wählen

- Ja
 Nein

Q01b.: Warum?

Bitte schreiben Sie Ihre Antwort hier

* Q02a.: Wo liegen die grössten Hindernisse für den Zugang zu den Sozialleistungen im Kanton Freiburg? Bitte ordnen Sie Ihre Antworten nach einer Skala von 1- 9, wobei 1 das grösste, 9 das geringste Hindernis bedeutet.

Bitte nummerieren Sie jede Box in der Reigenfolge Ihrer Präferenz, beginnen mit 1 bis 9

- | | |
|--------------------------|---|
| <input type="checkbox"/> | Schlechte Zugänglichkeit der Informationen über die bestehenden Dienste und ihre Aufgaben |
| <input type="checkbox"/> | Fehlen einer zentralisierten Informationsstelle |
| <input type="checkbox"/> | Mangelhafte Beherrschung der gebräuchlichen Sprachen (deutsch oder französisch) |
| <input type="checkbox"/> | Kulturelle Probleme |
| <input type="checkbox"/> | Die geografische Entfernung der Hilfstellen |
| <input type="checkbox"/> | Schamgefühl |
| <input type="checkbox"/> | Angst vor Stigmatisierung |
| <input type="checkbox"/> | Entmutigung angesichts der Komplexität des Systems |
| <input type="checkbox"/> | Anderes |

[Bitte beantworten Sie diese Frage nur, falls ihre Antwort 'Anderes' war bei der Frage 'Q02a. ']

Q02b.: Ihre Antwort "Anderes" bitte genauer erklären.

Bitte schreiben Sie Ihre Antwort hier

Q02c.: Haben Sie andere Bemerkungen zur obigen Frage?

Bitte schreiben Sie Ihre Antwort hier

*** Q03a.: Mit der Einrichtung einer sozialen Anlaufstelle könnten die oben genannten Probleme zumindest teilweise behoben werden. Ist Ihrer Meinung nach die Einrichtung einer sozialen Anlaufstelle im Kanton Freiburg nötig?**

Bitte **nur eine Antwort** aus folgenden Möglichkeiten wählen

- Ja
 Nein

Q03b.: Warum?

Bitte schreiben Sie Ihre Antwort hier

[Bitte beantworten Sie diese Frage nur, falls ihre Antwort 'Nein' war bei der Frage 'Q03a. ']

Q04.: Welche anderen Lösungen empfehlen Sie?

Bitte schreiben Sie Ihre Antwort hier

*** Q05a.: Wenn eine soziale Anlaufstelle eingeführt werden sollte, welche LEISTUNGEN sollte sie anbieten? Bitte ordnen Sie Ihre Antworten nach einer Skala von 1 - 5, wobei 1 die Leistung bedeutet, welche dieser Schalter in erster Linie anbieten sollte.**

Bitte nummerieren Sie jede Box in der Reihenfolge Ihrer Präferenz, beginnen mit 1 bis 5

- | | |
|--------------------------|---|
| <input type="checkbox"/> | Auskünfte und passive Orientierung (Abgabe von Faltschaltern, Zugriff auf einen Computer, Standardinformationen) |
| <input type="checkbox"/> | Aktive Orientierung (Empfang der KlientIn und Anhörung ihrer Bedürfnisse, Telefonanruf bei den betroffenen Organismen, persönliche Information) |
| <input type="checkbox"/> | Soziale Beratung |
| <input type="checkbox"/> | Individuelle Koordination von Leistungen |
| <input type="checkbox"/> | Anderes |

[Bitte beantworten Sie diese Frage nur, falls ihre Antwort 'Anderes' war bei der Frage 'Q05a. ']

Q05b.: Ihre Antwort "Anderes" bitte genauer erklären.

Bitte schreiben Sie Ihre Antwort hier

Q05c.: Haben Sie andere Bemerkungen zur obigen Frage?

Bitte schreiben Sie Ihre Antwort hier

*** Q06.: Welche Form sollte diese soziale Anlaufstelle haben? NUR EINE ANTWORT MÖGLICH. Sie können in den Feldern rechts Präzisierungen machen.**

Bitte alle auswählen die zutreffen und einen Kommentar dazuschreiben

- Physisch vorhandene zentralisierte Empfangsstelle
- Mobiles Team (regelmässige Sprechstunden, die von einer Person in den verschiedenen Regionen/ in verschiedenen Organismen durchgeführt werden,

regelmässige
Sprechstunde, die
reihum von
verschiedenen
Organismen
durchgeführt werden,
mobiler Bus usw.)

Telefonsprechstunde
(für die Bevölkerung
und für Fachleute)

Elektronische
Sprechstunde (E-Mail-
Adresse, wo man
Fragen stellen kann)

Elektronische
Schnittstelle, welche die
leichte Suche nach
Auskünften ermöglicht
(Datenbank)

Durch eine
Fachperson betreutes
Online-Forum

Kombination
mehrerer Formen,
welcher?

Anderes

II. Einrichtung einer sozialen Anlaufstelle

Q07.: Auf welche Schwierigkeiten könnte diese Anlaufstelle Ihrer Meinung nach stossen?

Bitte schreiben Sie Ihre Antwort hier

Q08.: Mit welchen Mitteln könnten diese Schwierigkeiten verringert werden?

Bitte schreiben Sie Ihre Antwort hier

Q09.: In welcher Hinsicht könnte die Einrichtung einer sozialen Anlaufstelle Ihre Arbeit erleichtern?

Bitte schreiben Sie Ihre Antwort hier

Q10.: In welcher Hinsicht könnte sie Ihre Arbeit behindern?

Bitte schreiben Sie Ihre Antwort hier

Q11.: Sollte eine solche Anlaufstelle eingeführt werden: wie könnten Sie Ihrer Meinung nach mit ihr zusammenarbeiten?

Bitte schreiben Sie Ihre Antwort hier

*** Q12.: In welcher Art Institution arbeiten sie?**

Bitte **alle** auswählen, die zutreffen

- Sozialdienst / Finanziellehilfe
- Sozialpsychologische Beratung
- Rechtberatungsstelle
- Empfang / Unterkunft / Wohnung
- Gesundheitsberatung / Prävention
- Besonderen Unterstützungsangebote / Hilfsmittelstelle
- Sozial und berufliche Intergration
- Dachverband
- Andere

Q13.: Haben Sie weitere Bemerkungen?

Bitte schreiben Sie Ihre Antwort hier

Übermittlung Ihres ausgefüllten Fragebogens:

Vielen Dank für die Beantwortung des Fragebogens. Bitte faxen Sie den ausgefüllten Fragebogen an by
2008-09-12.