

Le guichet social, adresse de référence du système social

Le système suisse de sécurité sociale comporte dix branches d'assurance, auxquelles s'ajoutent l'aide sociale réglementée par les cantons ainsi que d'autres prestations financières cantonales. La complexité du système pose des problèmes d'information et de coordination lorsqu'il s'agit de prendre des mesures et de les appliquer. On ne peut pas vraiment dire que l'offre de services tienne pleinement compte des besoins des clients.



Franziska Müller

Institut d'études politiques Interface, Lucerne

Le postulat «Guichet social» (00.3007) demande au Conseil fédéral d'étudier la possibilité de mettre en œuvre des mesures facilitant l'accès de la population aux différents régimes de protection sociale et prestations existants. Les prestations suivantes sont prises en compte dans le présent article: les prestations des assurances sociales, l'aide sociale économique et personnelle, ainsi que toutes les autres prestations de soutien, de conseil ou de prise en charge relevant du domaine social et de celui de la santé.

L'étude réalisée sur mandat de l'Office fédéral des assurances sociales a abordé les quatre questions suivantes:

1. Quels sont les obstacles gênant l'accès aux prestations sociales dans le sens défini plus haut? Quelles sont les conséquences de ces difficultés?



Ruth Bachmann

Institut d'études politiques Interface, Lucerne

2. Quelles mesures sont à l'examen ou ont déjà été prises afin d'aplanir les différents obstacles?

3. Les mesures prises contribuent-elles à aplanir les obstacles identifiés? Quelles difficultés sont apparues dans la recherche de solutions?

4. Quelles conclusions et quelles recommandations tirer des résultats de la présente étude pour la Confédération, les cantons et les communes?

Méthode adoptée

Une analyse d'un certain nombre de documents et études disponibles, ainsi qu'une enquête téléphonique auprès de tous les cantons, de communes, de particuliers, d'associations et de conférences intercantionales ont servi à repérer les obsta-

cles freinant l'accès aux prestations sociales et à recenser les mesures réalisées ou prévues.

Pour mieux cerner les mesures ou les modèles, des entretiens axés sur la qualité ont été menés avec des personnes impliquées dans la recherche de solutions et la mise en place de guichets sociaux. Les résultats ont été discutés et validés, et des conclusions et recommandations formulées lors d'un atelier d'une demi-journée réunissant des spécialistes de la sécurité sociale.

Obstacles freinant l'accès aux prestations sociales

Le système suisse de sécurité sociale est le fruit d'une longue histoire et il est fortement marqué par la structure fédéraliste du pays. C'est pourquoi les prestations comme les offres sont très atomisées, tant horizontalement que verticalement. La complexité du système est un frein à l'accès aux prestations.

- D'une part, le manque d'informations sur les offres et la mauvaise connaissance des procédures de demande freinent l'accès aux prestations. Les personnes ayant des handicaps sociaux et/ou de santé ont aussi tendance à surestimer leur capacité d'action personnelle. Des problèmes d'accès aux prestations se posent également pour les personnes dont la capacité d'action est réduite parce qu'elles sont handicapées physiquement, souffrent d'une maladie psychique ou des contraintes de la vieillesse, ou encore se trouvent dans une situation de crise.
- D'autre part, la complexité même du problème rend souvent plus difficile l'accès aux prestations sociales. Sont concernées en particu-

lier des personnes qui ont besoin de l'aide de plusieurs fournisseurs de prestations (multiplicité des intervenants). Mais des obstacles existent aussi lorsque le problème est tabou, par exemple en cas de pauvreté ou de problèmes de dépendances.

Conséquences des difficultés d'accès

Parce que l'accès aux prestations sociales est pavé d'obstacles, des personnes qui ont des problèmes ne recourent pas à certaines prestations auxquelles elles ont droit ou à des offres de conseil et de prise en charge existantes. De ce fait, les difficultés empirent souvent, elles deviennent plus complexes ou récurrentes. Si, en fin de compte, un recours aux prestations sociales devient inéluctable, le problème est plus difficile à résoudre, ce qui alourdit la tâche des fournisseurs de prestations et entraîne une hausse des coûts des prestations sociales.

Ces obstacles occasionnent un surcroît de travail pour les institutions, parce que les questions posées par la population ne sont pas toujours bien posées – certains services doivent faire face à des requêtes qui ne relèvent pas toujours de leur compétence.

Mesures étudiées ou mises en œuvre

A l'heure actuelle, il existe en Suisse très peu d'institutions qui font véritablement office de guichets sociaux des pouvoirs publics. L'analyse de la situation à l'échelle suisse a permis de découvrir 18 mesures de ce type. La majorité des projets ont vu le jour ces dernières années ou sont encore en phase d'élaboration.

L'étude des projets a montré qu'il existait plusieurs grandes catégories de prestations fournies par les guichets sociaux, et deux types d'offre: une offre de base et une offre complémentaire.

chets sociaux, et deux types d'offre: une offre de base et une offre complémentaire.

Guichets proposant une offre de base

L'offre de base de tous les guichets sociaux étudiés comprend deux éléments, que complètent d'autres prestations.

Interface population-institution

Le point de rencontre entre les clients et l'institution est dûment pensé et élaboré dans tous les projets. Cela signifie concrètement que, pour la majorité des mesures existantes, la population est régulièrement informée, par divers canaux, de l'existence du guichet. Les personnes peuvent entrer en contact avec le service en s'y rendant, en téléphonant ou en envoyant un courriel. Les heures d'ouvertures sont ainsi fixées que le guichet est aussi accessible en dehors des heures d'ouverture habituelles des guichets. Les personnes qui fournissent des renseignements doivent posséder un large savoir, systématique, sur les prestations sociales et les institutions existant dans la région. C'est pourquoi sont embauchées des personnes qui ont une expérience de plusieurs années et ont de grandes compétences dans les contacts avec les clients. Ces exigences doivent permettre de rendre les guichets aisément accessibles à la population.

Renseignement et information (tri passif)

Chaque demande donne lieu à des informations sur l'offre existante. Les guichets conseillent aussi les clients sur la suite de la procédure et sur les institutions et personnes de contact compétentes. Au besoin la situation est analysée, pour clarifier et structurer la question ou le problème qui se pose. Les informations fournies, le conseil ou la clarification doivent permettre aux clients d'en-

treprendre eux-mêmes les démarches menant à une solution. En fournissant des informations et des conseils, les guichets font uniquement office de «panneaux indicateurs» permettant de solliciter l'offre qui convient.

Prestations complémentaires

Les prestations complémentaires décrites ci-dessous ne sont pas offertes par tous les guichets.

Examens de la situation

Pour clarifier les problèmes qui se posent, sur mandat des clients, certains guichets effectuent des examens plus poussés auprès des services spécialisés compétents. La pratique montre que des problèmes de protection des données peuvent surgir selon les examens à entreprendre. L'autorisation écrite de la personne ou une base légale peuvent dans ce cas s'avérer nécessaires.

Tri actif

Certains guichets travaillent selon la méthode du tri actif. Concrètement, un rendez-vous est pris, sur demande du client ou de la cliente, avec le service spécialisé dont le problème relève directement (la rencontre peut avoir lieu avec un ou une spécialiste de l'institution, ou avec une personne d'un service extérieur). Pour que des rendez-vous extérieurs puissent être organisés, il faut que les institutions qui coopèrent aient passé entre elles des accords contraignants. Les arrangements avec des institutions privées sont le plus souvent des contrats de prestations, comme le montrent les mesures étudiées.

Conseil social

Certains organismes disposent d'un service de conseil social. Celui-ci est sollicité lorsqu'il apparaît qu'un, deux ou trois entretiens devraient permettre de résoudre le problème.

Coordination individuelle de différentes prestations¹

Dans certains cas, différents acteurs sociaux doivent être mis en relation les uns avec les autres, parfois sur une longue période. La tâche de coordination consiste alors à accompagner les clients et à coordonner les prestations et les tâches des différents acteurs. Concernant cette prestation aussi se posent des questions de protection des données, qui nécessitent soit une autorisation écrite de la personne concernée, soit une base légale.

Conditions-cadre favorables ou défavorables

Les projets étudiés ont été mis en place le plus souvent par une seule institution, en règle générale par les services sociaux communaux. L'aide sociale étant concernée par toutes les questions relevant de la sécurité sociale, ses responsables ont intérêt à ouvrir des guichets sociaux, afin de permettre aux habitants du lieu d'avoir plus facilement accès aux institutions sociales et, de ce fait, de bénéficier à temps du soutien nécessaire. Mais lorsque l'aide sociale est la seule initiatrice du guichet, certaines composantes du système social et certaines offres risquent de ne pas être prises en compte si des collaborations avec d'autres fournisseurs de prestations ne sont pas instituées.

Mesures permettant de lever les obstacles identifiés

Le pont créé entre institutions et clients est résolument orienté client et le guichet diffuse régulièrement des informations, ce qui accroît les

connaissances sur les prestations du système de sécurité sociale. Il apparaît que les guichets qui fournissent des renseignements apportent une aide précieuse, qui permet aux personnes de s'orienter au sein du système de sécurité sociale. Les expériences montrent aussi qu'il est plus facile pour des tiers indirectement confrontés à ce genre de problèmes – des membres des familles des personnes concernées ou des employeurs par exemple – d'accéder aux institutions du système de sécurité sociale grâce aux guichets sociaux.

Les guichets sociaux peuvent aussi contribuer à ouvrir certaines portes. Ainsi, quand plusieurs problèmes se posent, ils peuvent faciliter considérablement l'accès aux services concernés lorsqu'ils sont liés à eux par des accords contraignants. Ils parviennent souvent à abaisser les seuils freinant l'accès en organisant les locaux d'une manière appropriée et en choisissant bien leurs collaborateurs. Les personnes qui ont plus de mal à agir parce qu'elles se trouvent dans une situation de crise ou ont des problèmes physiques ou psychiques sont vite désécurisées si elles ne se retrouvent pas tout de suite au bon endroit ou n'obtiennent pas immédiatement l'information dont elles ont besoin. Dans ce cas, elles n'entreprennent pas d'autres démarches. Les guichets faciles d'accès et qui fournissent rapidement l'information adéquate, ou habilités à faire des tris, répondent aux besoins de ce groupe cible.

L'efficacité du système de sécurité sociale

Les guichets sociaux peuvent accroître grandement l'efficacité du système de sécurité sociale. Lorsque les personnes sont orientées directement vers le bon service, les procédures sont plus rapides et l'administration peut travailler plus efficacement.

Quand les problèmes de prestations sociales sont traités par des services proches de la population qui pratiquent l'orientation client, les habitants du lieu disposent en temps utile de toutes les informations nécessaires sur les prestations sociales publiques. Les problèmes sont résolus à temps et les personnes bénéficient d'un soutien professionnel. Ainsi des économies sont-elles réalisées à long terme.

Conclusion

L'enquête permet de tirer les conclusions suivantes:

- L'enquête met clairement en évidence l'impact très positif des guichets sociaux tant pour la population que pour le système de sécurité sociale. Il existe à l'heure actuelle des obstacles à l'accès aux prestations qui pourraient être surmontés si les personnes disposaient d'indicateurs leur permettant de s'orienter au sein du système social atomisé. Le premier but des guichets sociaux, c'est de rendre les clients capables de parcourir eux-mêmes la voie vers la solution à leurs problèmes.
 - Un guichet social doit offrir ces deux services de base: fournir des informations sur l'offre de prestations sociales et conseiller sur la suite de la procédure ou sur les institutions compétentes et les personnes de référence capables de résoudre le problème qui se pose. D'autres offres contribuent largement à lever les obstacles mis au jour et nécessitent une coordination entre les fournisseurs de prestations sociales: mise en contact des personnes avec les services compétents, des examens réalisés par des services spécialisés et une coordination des prestations lorsque les questions sont complexes ou que plusieurs problèmes se posent simultanément.
- Dans le système de sécurité sociale, les guichets sociaux font office

¹ Cette coordination assurée par un ou une spécialiste constitue une forme de «case management». Nous définissons cette tâche au sens le plus large comme un processus de collaboration: les activités de toutes les parties impliquées doivent être évaluées, planifiées, réalisées, coordonnées et contrôlées pour que le but soit atteint.

de panneaux indiquant la direction à prendre pour accéder à la bonne institution et ils offrent un conseil neutre. Les guichets sociaux ne traitent pas des demandes de prestations et ne prennent pas de décisions à ce propos. Dans ce sens, ils sont complémentaires aux institutions existantes. Ce qu'ils doivent faire essentiellement, c'est de rendre plus accessibles à la population les institutions de la sécurité sociale.

- La zone desservie par un guichet social doit avoir une certaine taille. Pour que cette condition soit remplie, il doit s'agir de villes ou d'agglomérations. Dans les régions rurales, des communes peuvent se regrouper pour que la zone soit suffisamment grande.

Un petit canton peut aussi constituer en soi une zone optimale.

- Pour que les guichets sociaux soient efficaces, il faut impérativement que les institutions concernées s'engagent à collaborer. La coopération entre acteurs publics peut s'appuyer sur des processus et des décisions politiques, qui peuvent résulter par exemple de réformes de l'administration ou du droit, ou de projets destinés à améliorer la collaboration inter-institutionnelle. La coopération entre acteurs publics et privés requiert des accords qui engagent les parties (par exemple des conventions de prestations), clarifiant les attentes des différents partenaires, leur marge de ma-

nœuvre et les processus de transmission.

- Un véritable renforcement des engagements des institutions publiques et privées ne peut porter des fruits que si les pouvoirs publics planifient mieux l'offre de prestations. L'action des services publics doit être prévisible et cohérente, ce qui nécessite un recensement des acteurs sociaux et des prestations sociales, ainsi qu'une planification de l'offre.

Franziska Müller, lic. sc. soc., Institut d'études politiques Interface, Lucerne.
Mél: mueller@interface-politikstudien.ch

Ruth Bachmann, lic. phil., Interface Institut für Politikstudien, Lucerne.
Mél: bachmann@interface-politikstudien.ch