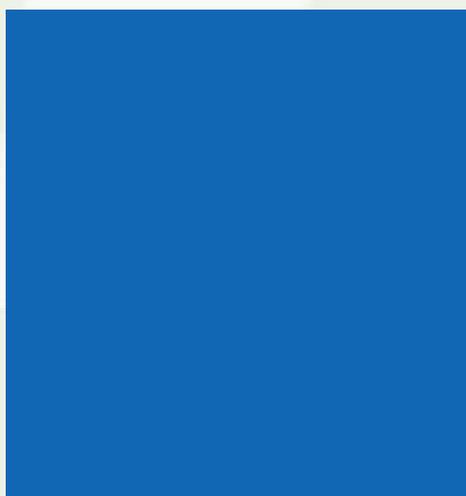


ASPECTS DE LA SECURITE SOCIALE

Guichet social

Rapport de recherche n° 1/05



BSV /
OFAS /
UFAS /

Bundesamt für Sozialversicherung
Office fédéral des assurances sociales
Ufficio federale delle assicurazioni sociali
Ufficio federal da tar assicuranzas socialas

L'Office fédéral des assurances sociales publie dans sa série « Aspects de la sécurité sociale » des articles de fond et des rapports de recherches sur des sujets d'actualité dans le domaine de la sécurité sociale pour les rendre accessibles au grand public et encourager la discussion. Les analyses présentées par les auteurs ne reflètent pas forcément l'opinion de l'Office fédéral des assurances sociales.

Auteurs: Ruth Bachmann, Franziska Müller, Andreas Balthasar
Interface GmbH, Institut für Politikstudien
Seidenhofstr. 12
6003 Lucerne
Tél. 041 412 07 12
E-mail: interface@interface-politikstudien.ch
Internet: www.interface-politikstudien.ch

Renseignements: Géraldine Luisier Rurangirwa
Office fédéral des assurances sociales
Effingerstrasse 20
3003 Berne
Tél. 031 322 42 31
E-mail: geraldine.luisier@bsv.admin.ch

ISBN: 3-909340-12-1

Copyright: Office fédéral des assurances sociales
CH-3003 Berne

Reproduction d'extraits autorisée – excepté à des fins commerciales – avec mention de la source ; copie à l'Office fédéral des assurances sociales.

Diffusion: OFCL, Diffusion publications, CH-3003 Berne
<http://www.bbl.admin.ch/bundespublikationen>

Numéro de commande: 318.010.1/05f

Guichet social

Rapport final

Ruth Bachmann
Franziska Müller
Andreas Balthasar

Lucerne, le 15 septembre 2004

Avant-propos de l'Office fédéral des assurances sociales

Disposer d'un « guichet social » simple d'accès, qui informe, oriente et fournit les prestations nécessaires : une utopie dans le dédale hautement complexe des assurances et de l'aide sociales ? En février 2000, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national a jugé que le thème méritait une étude. Par voie de postulat (00.3007), elle a demandé un rapport sur les mesures propres à réduire les obstacles et l'opacité du système. Elle souhaitait en particulier connaître l'expérience de cantons et villes déjà engagés dans ce même effort.

En réponse au postulat, l'Office fédéral des assurances sociales a mandaté l'institut Interface Politikstudien pour étudier les difficultés d'accès aux prestations sociales, leurs conséquences et les moyens d'y remédier. Le rapport présente différents modèles d'organisation allant de la diffusion d'informations à la prise en charge des cas individuels. Bien que les expériences n'en soient qu'à leurs débuts, de premières conclusions sont esquissées sur la faisabilité, l'apport et les limites de ces formes de guichet social.

Géraldine Luisier Rurangirwa

OFAS, secteur Recherche et développement

Vorwort des Bundesamtes für Sozialversicherung

Eine leicht zugängliche soziale Anlaufstelle, die gleichzeitig informiert, vernetzt und Leistungen erbringt: Ein Wunschtraum im unüberschaulichen Dschungel von Versicherungen und Sozialhilfe? Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates beschloss im Februar 2000, dieses Thema näher untersuchen zu lassen. In einem Postulat (00.3007) forderte sie einen Bericht, der Massnahmen aufzeigen sollte, wie die Hindernisse im Zugang zu den Leistungen und die Unübersichtlichkeit des Systems abzubauen sind. Im Besonderen sollten die Erfahrungen der Kantone und Städte untersucht werden, die sich bereits mit dieser Problematik befassen.

In Erfüllung des Postulats hat das Bundesamt für Sozialversicherung das Institut Interface Politikstudien beauftragt, eine Untersuchung durchzuführen, welche die Hindernisse für die Bevölkerung im Zugang zu sozialen Leistungen und die Konsequenzen des erschwerten Zugangs analysiert sowie Massnahmen prüft, um diesen Hindernissen zu begegnen. Der vorliegende Bericht stellt verschiedene Modelle vor, von Auskunft- und Informationsstellen bis hin zu persönlichen Betreuungsangeboten. Obwohl die bestehenden Projekte erst in den Anfängen sind, zieht der Bericht erste Schlussfolgerungen über die Machbarkeit, den Nutzen und die Grenzen einer solchen sozialen Anlaufstelle.

Géraldine Luisier Rurangirwa

BSV, Bereich Forschung und Entwicklung

Premessa dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali

È utopia, nel labirinto altamente complesso delle assicurazioni e dell'aiuto sociali, pensare ad uno "sportello sociale" facilmente accessibile che informi, orienti e fornisca le prestazioni necessarie? Nel febbraio del 2000, la Commissione della sicurezza sociale e della sanità pubblica del Consiglio nazionale ha ritenuto che il tema meritasse di essere approfondito in uno studio. Mediante postulato (00.3007), ha chiesto un rapporto sui provvedimenti atti a ridurre gli ostacoli e l'opacità del sistema. La Commissione voleva in particolare conoscere le esperienze fatte dai Cantoni e dalle città già impegnati nello sforzo.

Per rispondere al postulato, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali ha incaricato l'istituto Interface Politikstudien di analizzare le difficoltà d'accesso alle prestazioni sociali e le loro conseguenze e di studiare provvedimenti per porvi rimedio. Il rapporto presenta diversi modelli d'organizzazione che vanno dalla diffusione di informazioni alla presa a carico dei casi individuali. Nonostante le esperienze fatte non siano ancora molte, sono abbozzate le prime conclusioni relative alla fattibilità, all'apporto e ai limiti di questi tipi di sportello sociale.

Géraldine Luisier Rurangirwa

UFAS, settore Ricerca e sviluppo

Foreword by the Federal Social Insurance Office

Is a simple “social security access point”, that provides necessary and relevant information, guidance and services, a utopian aim for the highly complex maze that is the Swiss social security system? In February 2000, the National Council Committee for Social Security and Health tabled a postulate (00.3007) calling for a report on appropriate measures to reduce obstacles to the obtention of social insurance benefits and to improve the transparency of the system. In particular, it requested information on the experiences of cantons and cities that have already embarked on efforts in that direction.

In response, the Federal Social Insurance Office commissioned Interface, a private research institute, to examine the difficulties associated with claiming social benefits, their consequences and means to remedy the situation. The report outlines a variety of organisational models that have been adopted, ranging from the dissemination of information to individual counselling. Although the implementation of these measures is still in its early stages, initial conclusions could be drawn on the feasibility, the contribution and the limits of these forms of “social security access points”.

Géraldine Luisier Rurangirwa

FSIO, Research and Development Section

Sommaire

Abréviations	V
Résumé	VII
Zusammenfassung	XIII
Riassunto	XIX
Summary	XXIV
1 Origine et but du projet	1
2 Données et démarche	3
3 Organisation du projet	5
4 Accès aux prestations sociales	7
4.1 Vue d'ensemble de l'offre	7
4.1.1 Catégories de prestations sociales	7
4.1.2 Aménagement institutionnel régional des offres	9
4.2 Obstacles entravant l'accès aux prestations sociales	12
4.2.1 Connaissance, perception et capacité d'agir	12
4.2.2 Obstacles relatifs à la nature du problème	14
4.3 Conséquences des difficultés d'accès aux prestations sociales	16
5 Guichets sociaux existants ou en projet	17
5.1 Inventaire des guichets sociaux existants ou en projet en Suisse	17
5.2 Exemples choisis	19
5.2.1 Sozial Info Rex de la ville de Lucerne	19
5.2.2 Boutique d'information sociale des Services sociaux de la ville de Neuchâtel	24
5.2.3 Centre d'information du Département social de la ville de Zurich	27
5.2.4 Centre social de Selnau, ville de Zurich	29
5.2.5 Centres d'action sociale et de santé (CASS), canton de Genève	34

5.2.6	Guichets régionaux de coordination des prestations sociales, canton du Tessin	37
5.2.7	Guichets régionaux pour les questions d'assurances sociales, canton de Soleure	40
5.2.8	Caisse de compensation/office AI, canton de Nidwald	45
6	Types de guichets sociaux	49
6.1	Prestations des guichets sociaux	49
6.1.1	Offre de base	49
6.1.2	Prestations complémentaires	50
6.2	Options de mise en œuvre	51
6.3	Conditions de mise en œuvre	52
6.3.1	Faisabilité politique	53
6.3.2	Initiative d'un seul fournisseur de prestations	53
6.3.3	Conditions financières et infrastructure disponible	53
6.3.4	Coopération obligatoire avec des acteurs privés	54
7	L'apport des guichets sociaux	55
7.1	Contribution à la levée des obstacles entravant l'accès aux prestations	55
7.2	Contribution à l'efficacité du système de sécurité sociale	57
8	Conclusions et recommandations	59
8.1	Conclusions	59
8.1.1	La nécessité des guichets sociaux est incontestée	59
8.1.2	Les guichets accroissent l'efficacité du système de sécurité sociale	59
8.1.3	Les guichets sont des passerelles actives	60
8.1.4	Les guichets sociaux ont une action complémentaire à celle des institutions existantes	60
8.1.5	Les guichets sociaux ont besoin de structures professionnalisées	61
8.1.6	Il est indispensable que les institutions concernées s'engagent à coopérer	61
8.1.7	Les pouvoirs publics doivent assumer davantage de tâches de planification et de conduite	61

8.2	Recommandations	62
8.2.1	Recommandations à l'usage des communes	62
8.2.2	Recommandations à l'usage des cantons	63
8.2.3	Recommandations à l'usage de la Confédération	63
	Annexes	65

Abréviations

AA	Assurance-accidents
AC	Assurance-chômage
AF	Allocations familiales
AI	Assurance-invalidité
AM	Assurance militaire
AMal	Assurance-maladie
APG	Régime des allocations pour perte de gain
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CAF	Caisse d'allocations familiales ou caisse de compensation pour allocations familiales
CASS	Centres d'action sociale et de santé
CC	Caisse de compensation
CII	Collaboration interinstitutionnelle
CMS	Centres médico-sociaux
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale
FSASD	Fondation des services d'aide et de soins à domicile
HG	Hospice général
LAA	Loi fédérale sur l'assurance-accidents
LACI	Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité
LAI	Loi fédérale sur l'assurance-invalidité
LAMal	Loi fédérale sur l'assurance-maladie

Abréviations

LAPG	Loi fédérale sur le régime des allocations pour perte de gain en faveur des personnes servant dans l'armée, dans le service civil ou dans la protection civile
LAPS	Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales)
LFA	Loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture
LPP	Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité
OAI	Office AI
OCIAMT	Office cantonal de l'industrie, des arts et métiers et du travail
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
ORP	Office régional de placement
PC	Prestations complémentaires à l'AVS/AI
Seco	Secrétariat d'Etat à l'économie
SVA	Sozialversicherungsanstalt (Institut d'assurances sociales)

Résumé

Le postulat «Guichet social» (00.3007) déposé par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique en 2000 demandait 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. L'Office fédéral des assurances sociales a alors chargé l'Institut d'études politiques Interface de chercher des réponses à différentes questions énumérées ci-dessous. A cet effet, Interface a analysé les documents disponibles et mené une enquête téléphonique ainsi que des entretiens individuels auprès de cantons, de communes, de particuliers, d'associations et de conférences intercantionales compétentes.

Quels sont les obstacles gênant l'accès aux prestations sociales?

En Suisse, le système public de sécurité sociale est le fruit d'une évolution historique et il est fortement marqué par la construction fédéraliste de l'Etat. Les circonstances de son édification ont induit une importante fragmentation horizontale et verticale des prestations proposées. En raison de la complexité de ce système, l'accès de la population à ces prestations est en grande partie entravé par deux types d'obstacles:

- Premièrement, la *connaissance insuffisante des prestations proposées et de la marche à suivre* pour demander à en bénéficier, ainsi que la *surestimation de leurs propres ressources par* les personnes présentant des difficultés sociales ou des problèmes de santé, gênent l'accès à ces prestations. Certaines personnes dont la *capacité d'action est diminuée* en raison d'un handicap physique, d'une maladie psychique, de problèmes de santé liés à l'âge ou d'une situation de crise accèdent également plus difficilement à ces prestations.
- Deuxièmement, c'est souvent la *nature du problème* qui fait obstacle. On pense ici en particulier aux personnes qui font face à des difficultés impliquant plusieurs fournisseurs de prestations (*problématique multiple*). L'accès aux prestations est également entravé lorsque le problème est socialement *tabouisé*, comme c'est le cas de la détresse économique ou des problèmes de dépendance.

Quelles sont les conséquences de ces difficultés d'accès?

Les obstacles entravant l'accès aux prestations sociales font que dans une situation où ils en auraient besoin, les bénéficiaires potentiels ne recourent pas à

ces prestations, pas plus qu'aux offres de conseil et d'assistance qui sont à leur disposition. En conséquence, les problèmes deviennent plus aigus et plus complexes ou s'installent de manière chronique. Lorsque finalement le recours aux prestations sociales devient incontournable, la situation est plus difficile et exige des fournisseurs de prestations un déploiement accru de moyens. Ces retards entraînent un renchérissement des prestations sociales.

Du côté des institutions, les difficultés d'accès aux prestations et l'hésitation à y recourir qui en découle au sein de la population induisent des coûts dans la mesure où elles sont plusieurs à s'occuper des mêmes demandes, parfois même sans en avoir la compétence.

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

La Suisse compte à l'heure actuelle peu de structures pouvant être qualifiées de guichets sociaux. La plupart des projets ont été mis sur pied au cours des dernières années seulement, ou en sont encore au stade de la planification. L'inventaire réalisé dans ce but a tout de même permis d'établir une liste de 18 institutions¹ réparties en deux groupes:

- Le premier groupe se contente d'une offre élémentaire consistant à fournir aux personnes qui s'adressent à elles des informations sur les prestations, des conseils relatifs à la marche à suivre, ou des renseignements sur les organismes et les personnes disposant de la compétence pour répondre à leur demande.
- L'autre groupe propose une offre plus étendue incluant une ou plusieurs des prestations suivantes: ces guichets sociaux procèdent à la demande de leurs clients à de plus amples vérifications auprès des organismes compétents, ils mettent leurs interlocuteurs en contact avec ces organismes de manière active, ils leur proposent un entretien de conseil social, ils accompagnent les clients à problématique multiple et coordonnent les prestations et les tâches des différents acteurs compétents.

¹ Les instituts d'assurances sociales ne sont comptés qu'une seule fois.

Quelles conditions facilitent ou au contraire compliquent la mise en œuvre d'un guichet social?

L'édification d'un guichet social doit se fonder sur des processus et des décisions politiques. Dans le cadre des différents projets, cet élément a parfois ralenti la réalisation et parfois même conduit à des corrections du projet initial.

Le caractère limité des ressources financières et l'infrastructure disponible ont d'une part influencé l'aménagement de la plate-forme d'échange entre l'institution et la population, et d'autre part déterminé l'ampleur de l'offre.

Les projets étudiés ont été dans la plupart des cas mis sur pied par un seul organisme, généralement par les services sociaux communaux. L'aide sociale se distinguant des autres pourvoyeurs de prestations sociales par le fait qu'elle est concernée par toutes les questions de sécurité sociale, c'est là qu'est née la volonté de mettre sur pied des guichets sociaux. Ces guichets doivent faciliter l'accès des habitants aux institutions sociales compétentes et leur permettre d'obtenir aussi rapidement que possible l'aide dont ils ont besoin. Lorsque le seul organisme responsable est l'aide sociale, il est indispensable de chercher parallèlement à établir des coopérations obligatoires avec d'autres fournisseurs de prestations, si l'on veut éviter de réduire l'étendue du domaine couvert par le système de sécurité sociale et l'ampleur de la palette des prestations offertes.

Les mesures prises contribuent-elles à aplanir les obstacles identifiés?

L'aménagement convivial de la plate-forme d'échange entre les institutions et la population ainsi que l'information régulière concernant le guichet social contribuent dans une mesure déterminante à *améliorer la connaissance* des prestations du système de sécurité sociale. Il apparaît que les guichets qui fournissent des renseignements sur les prestations existantes contribuent dans une large mesure à l'orientation des personnes concernées au sein du système de sécurité sociale. L'expérience montre en outre que grâce aux guichets sociaux, les tiers confrontés indirectement à une telle demande – par exemple un parent ou l'employeur – accèdent plus aisément aux institutions constituant le système de sécurité sociale.

Les guichets sociaux jouent également un rôle dans la *suppression des obstacles* liés à la nature du problème. Dans le cas des problématiques multiples, par exemple, ils facilitent considérablement l'accès aux prestations lorsqu'ils ont instauré une coopération obligatoire avec les organismes concernés. L'aménagement adéquat des locaux et le choix du personnel permettent souvent d'apaiser les appréhensions des visiteurs. Les personnes dont la capacité d'action est diminuée en raison d'une situation de crise ou de problèmes physiques ou

psychiques sont rapidement désécurisées lorsqu'elles ne trouvent pas immédiatement le bon endroit ou la bonne information, et renoncent alors à poursuivre leur démarche. Les guichets sociaux dont l'accès est aisé, qui transmettent rapidement la bonne information ou qui orientent leurs visiteurs permettent d'éviter cette situation.

Quels effet peut-on attendre de ces guichets sociaux sur le plan de l'efficacité du système de sécurité sociale?

Les guichets sociaux peuvent accroître sensiblement l'efficacité du système de sécurité sociale. Ainsi, les dispositifs de l'administration peuvent être allégés et aménagés de manière plus efficace si les usagers sont aiguillés directement vers l'institution ou la personne compétente.

Une approche conviviale des questions et des difficultés en rapport avec les prestations sociales permet de fournir aux habitants des informations rapides et complètes concernant les prestations sociales de l'Etat, si nécessaire de les aider à résoudre leurs problèmes aussi rapidement et adéquatement que possible et, ainsi, de réaliser des économies à long terme.

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

La présente étude parvient à sept conclusions:

- Elle met en évidence la *nécessité* de soutenir la population dans le domaine de l'information relative aux prestations sociales. On constate à l'heure actuelle que l'accès à ces prestations est entravé par des obstacles qui peuvent être aplanis si l'on prend la peine de guider concrètement la population au sein d'un système social fragmenté. L'objectif prioritaire des guichets sociaux est de permettre aux citoyens de s'acheminer de manière autonome vers la solution à leur problème.
- L'offre élémentaire d'un guichet social consiste à fournir aux personnes qui s'adressent à lui des informations sur les prestations et des conseils relatifs à la marche à suivre, ou encore des renseignements sur les organismes et les personnes disposant de la compétence pour répondre à leur demande. Les autres offres telles que l'orientation active vers les organismes compétents, les vérifications auprès de ces organismes ou la coordination des prestations en cas de problématique multiple contribuent dans une mesure déterminante à supprimer les obstacles identifiés, tout en exigeant une coordination immédiate entre les fournisseurs de prestations.

- Au sein du système de sécurité sociale, les guichets sociaux ont pour mission de *guider les citoyens parmi les institutions* et de *leur fournir des conseils neutres*. Les tâches des guichets sociaux se distinguent clairement du traitement des demandes de prestations et des décisions s'y rapportant. Dans ce sens, les guichets sociaux ont une action complémentaire à celle des institutions existantes. Leur souci premier est l'aménagement convivial de la plate-forme d'échange entre les institutions et la population.
- Les guichets sociaux ne peuvent être gérés et financés de manière professionnelle que lorsqu'ils couvrent un *bassin de population* relativement vaste. Cette condition est le plus souvent remplie dans les villes et leur agglomération. Dans les régions rurales, les guichets sociaux pourraient être mis sur pied par des groupements de communes ou, dans les petits cantons, par le canton lui-même.
- Pour être efficaces, les guichets sociaux doivent recourir à une *coopération obligatoire des institutions concernées*. La coopération entre les acteurs publics peut s'appuyer sur des processus et des décisions politiques résultant par exemple de réformes administratives ou législatives, ou encore de projets cherchant à améliorer la collaboration interinstitutionnelle. La coopération entre les acteurs publics et privés exige des accords contraignants (p. ex. conventions de prestations) définissant les attentes réciproques des parties, les capacités et les procédures de transmission des dossiers.
- Un engagement accru des institutions publiques et privées ne saurait être atteint efficacement sans une planification renforcée de l'offre de prestations sociales par les pouvoirs publics. Les organismes publics doivent agir de manière prévisible et cohérente. Pour y parvenir, il convient de procéder à l'inventaire des acteurs sociaux et des prestations sociales ainsi qu'à la planification de l'offre.
- Les guichets sociaux *contribuent dans une large mesure à accroître l'efficacité du système de sécurité sociale*. Premièrement, ils contribuent à alléger les dispositifs de l'administration et à les rendre plus efficaces en adressant directement les citoyens au bon endroit. Deuxièmement, ils permettent d'éviter qu'en raison du non-recours ou d'un recours tardif aux prestations sociales, les problèmes deviennent plus aigus et plus complexes, que leur résolution prenne plus de temps, ce qui en renchérit le coût pour l'Etat social. Troisièmement, ils facilitent la coordination des prestations à l'échelle institutionnelle et améliorent ainsi l'efficacité du système de sécurité sociale dans son ensemble.

En nous fondant sur les réflexions ci-dessus, nous recommandons à la Confédération, aux cantons et aux communes de prendre eux-mêmes ou de soutenir les initiatives visant à mettre sur pied des guichets sociaux. A cet égard, il convient de recommander particulièrement les guichets sociaux dont l'offre comprend, outre l'information, d'autres prestations telles que l'orientation active vers les organismes compétents, la possibilité de procéder à de plus amples vérifications auprès de ces derniers ou la coordination individuelle des différentes prestations lors de questions touchant plusieurs domaines. Les examens effectués dans le cadre de la présente étude ont clairement montré qu'il est essentiel d'aider la population à accéder aux prestations sociales, en particulier parce que cela permet d'accroître l'efficacité du système de sécurité sociale.

Zusammenfassung

Mit dem Postulat „Anlaufstelle für soziale Fragen/Guichet social“ (00.3007) wird der Bundesrat aufgefordert, die Möglichkeit zur Einleitung von Massnahmen zu prüfen, welche für die Bevölkerung den Zugang zu den verschiedenen sozialen Sicherungssystemen erleichtern können. Vor diesem Hintergrund hat das Bundesamt für Sozialversicherung Interface Politikstudien beauftragt die nachfolgenden Fragestellungen zu bearbeiten. Zur Beantwortung dieser Fragen wurden die verfügbaren Dokumente analysiert sowie telefonische und persönliche Befragungen bei Kantonen, Gemeinden, Privaten, Verbänden und zuständigen Konferenzen durchgeführt.

Worin bestehen die Hindernisse im Zugang zu sozialen Leistungen?

Das öffentliche System der Sozialen Sicherheit ist in der Schweiz historisch gewachsen und durch den föderalistischen Staatsaufbau massgeblich geprägt. Es weist daher eine starke horizontale und vertikale Fragmentierung von Leistungen und Angeboten auf. Die Komplexität dieses Systems erschwert den Zugang der Bevölkerung zu den Leistungen im Wesentlichen durch zwei Gruppen von Hindernissen:

- Auf der einen Seite behindern *fehlendes Wissen über die Angebote, mangelnde Kenntnisse hinsichtlich der Vorgehensweise* bei der Gesuchstellung sowie die *Überschätzung der eigenen Handlungsressourcen* bei Personen mit sozialen und/oder gesundheitlichen Beschwerden den Zugang zu den Leistungen. Zugangsprobleme haben zudem Betroffene, welche wegen körperlicher Behinderung, psychischer Erkrankung, Altersbeschwerden oder auf Grund einer Krisensituation *erschwert handlungsfähig* sind.
- Auf der anderen Seite ist es oft die *Art der Problemstellung*, welche sich als Hindernis im Zugang zu sozialen Leistungen erweist. Hingewiesen wird in diesem Zusammenhang insbesondere auf Personen, welche von Problemen betroffen sind, welche mehrere Leistungserbringer tangieren (*Mehrfachproblematik*). Zugangsschwierigkeiten ergeben sich aber auch, wenn das Problem gesellschaftlich *tabuisiert* ist, wie dies beispielsweise bei wirtschaftlichen Notlagen oder Suchtproblemen der Fall sein kann.

Welches sind die Konsequenzen des erschwerten Zugangs?

Die Hindernisse im Zugang zu sozialen Leistungen führen dazu, dass zustehende Leistungen beziehungsweise vorhandene Beratungs- und Betreuungsangebote in

Problemsituationen nicht genutzt werden. Dies führt in der Folge oft dazu, dass die Probleme schwieriger und komplexer werden oder sich chronifizieren. Werden schliesslich soziale Leistungen unumgänglich, ist die Problemlösung erschwert und erfordert von den sozialen Leistungserbringern erhöhte Aufwendungen. Mehrkosten bei den sozialen Leistungen sind die Folge.

Bei den Institutionen ergeben sich durch die Zugangshindernisse und die entsprechend unsystematischen Anfragen durch die Bevölkerung Aufwendungen, weil sich etliche Stellen mit denselben Anfragen beziehungsweise Fragestellungen beschäftigen, für die sie eventuell gar nicht zuständig sind.

Welche Massnahmen werden geprüft oder sind bereits getroffen worden, um den verschiedenen Hindernissen zu begegnen?

In der Schweiz gibt es bis heute erst wenige Einrichtungen, welche als soziale Anlaufstellen bezeichnet werden können. Die meisten Projekte sind erst in den letzten Jahren entstanden oder befinden sich gar erst im Planungsstadium. Immerhin hat die durchgeführte Bestandesaufnahme zu einer Liste von 18 Institutionen² geführt, welche in zwei Gruppen unterteilt werden können:

- Die eine Gruppe beschränkt sich auf ein Grundangebot. Dazu gehören die Information über die sozialen Leistungen und die Beratung über das weitere Vorgehen beziehungsweise die Auskunft über die zuständigen Institutionen und Ansprechpersonen für die betreffende Fragestellung.
- Die andere Gruppe bietet ein erweitertes Angebot an. Dieses beinhaltet eines oder mehrere der folgenden Angebote: Die Anlaufstellen führen im Auftrag der Kundinnen und Kunden weiterführende Abklärungen bei Fachstellen durch, vermitteln die Kundinnen und Kunden aktiv an die zuständigen Stellen, bieten eine Sozialberatung an, begleiten die Kundinnen und Kunden mit Mehrfachproblematiken und koordinieren die Leistungen und Aufgaben der verschiedenen zuständigen Akteure.

Welche erschwerenden und unterstützenden Rahmenbedingungen zeigen sich bei der Umsetzung?

Die Implementierung einer Anlaufstelle muss auf politischen Prozessen und Entscheidungen aufbauen. Für die Projekte hat dieser Umstand einerseits zu

²= Die Sozialversicherungsanstalten sind nur einmal gezählt.

langen Realisierungsphasen und zum Teil auch zu Abstrichen am ursprünglichen Projekt geführt.

Begrenzte finanzielle Möglichkeiten und die vorhandene Infrastruktur haben erstens die Ausgestaltung der Schnittstelle zwischen Institution und Kundinnen und Kunden beeinflusst und zweitens den Umfang des Angebotes bestimmt.

Die untersuchten Projekte sind in den meisten Fällen von einer einzelnen Trägerschaft, in der Regel von kommunalen Sozialämtern aufgebaut worden. Da die Sozialhilfe von den sozialen Leistungsträgern diejenige ist, die von allen Fragen der Sozialen Sicherheit betroffen ist, entstand auch die Motivation soziale Anlaufstellen aufzubauen. Diese soll den Bewohnerinnen und Bewohnern den Weg zur zuständigen sozialen Institution erleichtern und dadurch erreichen, dass diese möglichst rechtzeitig eine erforderliche Unterstützung erhalten. Ist die alleinige Trägerschaft bei der Sozialhilfe kann dies die Breite des abgedeckten Feldes des sozialen Sicherungssystems und den Umfang der Angebotspalette beschränken, wenn parallel nicht verbindliche Kooperationen mit anderen Leistungsträgern gesucht werden.

Welches ist der Beitrag der veranlassten Massnahmen zur Bewältigung der identifizierten Hindernisse?

Die gezielte kundenfreundliche Gestaltung der Schnittstelle zwischen Institutionen und Kundinnen und Kunden sowie die regelmässige Information über die Anlaufstelle tragen wesentlich dazu bei, dass das Wissen über die Leistungen des Systems der Sozialen Sicherheit verbessert wird. Es zeichnet sich ab, dass Anlaufstellen, welche in den entsprechenden Fragen Auskunft geben, einen grossen Beitrag zur Orientierung der Betroffenen im System der Sozialen Sicherheit leisten. Erfahrungen zeigen auch, dass Dritte, die indirekt mit einer entsprechenden Fragestellung konfrontiert sind – zum Beispiel Familienangehörige oder Arbeitgeber – über soziale Anlaufstellen den Zugang zu den Einrichtungen des Systems der Sozialen Sicherheit leichter finden.

Soziale Anlaufstellen können auch einen Beitrag zum Abbau von Zugangsbarrieren leisten, welche im Zusammenhang mit der Art der Problemlage stehen. So können sie bei Mehrfachproblematiken eine wichtige Erleichterung des Zugangs darstellen, wenn sie verbindlich mit betroffenen Stellen zusammenarbeiten. Dem Abbau von Schwellenängsten begegnen sie oft erfolgreich mittels geeigneter Ausgestaltung der Räumlichkeit und der Auswahl des Personals. Personen mit erschwelter Handlungsfähigkeit auf Grund einer Krisensituation oder auf Grund körperlicher oder psychischer Probleme sind

schnell verunsichert, wenn sie nicht unmittelbar an die richtige Stelle oder Information gelangen und unternehmen keine weiteren Schritte. Anlaufstellen, welche leicht zugänglich sind und rasch die richtige Information vermitteln oder eine Triage vornehmen können, kommen der Situation dieser Zielgruppe entgegen.

Welche Effekte sind bezüglich der Effizienz des Systems der Sozialen Sicherheit zu erwarten?

Soziale Anlaufstellen verfügen über ein hohes Potenzial im Hinblick auf die Steigerung der Effizienz des Systems der Sozialen Sicherheit. So können die Abläufe der Verwaltung durch direkte und richtige Zuweisungen entlastet und damit effizienter gestaltet werden.

Eine bevölkerungsnah und kundenfreundliche Bearbeitung von Fragen und Problemen im Zusammenhang mit sozialen Leistungen ermöglicht, dass die Einwohner/-innen rechtzeitig und umfassend über die sozialen Leistungen des Staates informiert sind, dass Problemlösungen wenn erforderlich rechtzeitig und kompetent unterstützt werden können und somit langfristig Kosten eingespart werden können.

Welche Schlussfolgerungen und Empfehlungen ergeben sich aus den Resultaten für Bund, Kantone und Gemeinden?

Die Untersuchung führt zu sieben Schlussfolgerungen:

- Die Untersuchung weist mit aller Deutlichkeit auf die *Notwendigkeit* der Unterstützung der Bevölkerung im Bereich der Information über soziale Leistungen hin. Heute bestehen Zugangshindernisse, welchen mit einer konkreten und bürgernahen Wegleitung durch das fragmentierte Sozialsystem begegnet werden kann. Das prioritäre Ziel von sozialen Anlaufstellen ist es, ihre Kundinnen und Kunden zu befähigen, den Lösungsweg selbstständig anzugehen.
- Zum Grundangebot einer sozialen Anlaufstelle gehören die Informationen über das Angebot im Bereich der sozialen Leistungen und die Beratung über das weitere Vorgehen beziehungsweise über die zuständigen Institutionen und Ansprechpersonen für die betreffende Fragestellung. Weiterführende Angebote wie aktive Triage an zuständige Stellen, Abklärungen bei Fachstellen und Koordinierung der Leistungen bei Mehrfachfragestellungen beziehungsweise Mehrfachproblematiken leisten einen entscheidenden Beitrag zum Abbau der eruierten Zugangshindernisse und bedingen auch unmittelbar die verbindliche Koordination zwischen den sozialen Leistungsträgern.

- Soziale Anlaufstellen übernehmen im System der Sozialen Sicherheit die Aufgabe eines *Wegweisers durch die Institutionen und einer neutralen Beratung*. Die Aufgaben von sozialen Anlaufstellen unterscheiden sich klar von der leistungsspezifischen Gesuchsbearbeitung und der Entscheidung. In diesem Sinne agieren soziale Anlaufstellen komplementär zu den bestehenden Institutionen. Ihr Kernanliegen ist die kundenfreundliche Gestaltung der Schnittstelle zwischen den Institutionen der Sozialen Sicherheit und der Bevölkerung.
- Soziale Anlaufstellen lassen sich nur professionell führen und finanzieren, wenn sie räumlich für ein relativ grosses *Einzugsgebiet* zuständig sind. Diese Bedingungen sind am ehesten in Städten und Agglomeration gegeben. In ländlichen Regionen könnte die Implementierung durch Gemeindeverbände, in kleineren Kantonen durch den Kanton erfolgen.
- Wirksame soziale Anlaufstellen müssen auf eine *verbindliche Kooperation der beteiligten Institutionen* zurückgreifen können. Die Kooperation zwischen öffentlichen Akteuren kann auf politischen Prozessen und Entscheidungen aufbauen, wie sie beispielsweise durch Verwaltungs- oder Gesetzesreformen sowie durch die Projekte ausgelöst werden, welche die interinstitutionelle Zusammenarbeit verbessern wollen. Die Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren verlangt verbindliche Vereinbarungen (z.B. Leistungsvereinbarungen), welche die gegenseitigen Erwartungen der Beteiligten, Kapazitäten und Überweisungsprozesse klären.
- Eine stärkere Verpflichtung von öffentlichen und privaten Institutionen ist nur effizient und effektiv zu realisieren, wenn sie kombiniert wird mit vermehrter Planung des sozialen Leistungsangebots durch die öffentliche Hand. Öffentliche Stellen müssen voraussehbar und kohärent handeln. Grundlagen dafür müssen eine Bestandaufnahme der sozialen Akteure und der sozialen Leistungen sowie die Planung des Angebotes sein.
- Soziale Anlaufstellen leisten einen *wichtigen Beitrag zur Steigerung der Effizienz des Systems der Sozialen Sicherheit*. Erstens tragen sie dazu bei, dass die Abläufe der Verwaltung durch rasche und richtige Zuweisungen entlastet und damit effizienter gestaltet werden. Zweitens kann verhindert werden, dass durch Nichtbezug oder verspäteten Bezug von Leistungen Probleme schwieriger, komplexer und die Problemlösungen langwieriger werden, was die Kosten für den Sozialstaat letztlich erhöht. Drittens unterstützen sie die Abstimmung der Leistungen auf institutioneller Ebene und damit die Effizienz des Systems der Sozialen Sicherheit insgesamt.

Aus den vorangegangenen Überlegungen leiten wir die Empfehlung ab, dass Bund, Kantone und Gemeinden Initiativen zum Aufbau von sozialen Anlaufstellen ergreifen und unterstützen sollen. Dabei sind insbesondere Anlaufstellen, die zusätzlich zur Information auch weiterführende Angebote anbieten, wie die aktive Triage an zuständige Institutionen, die Möglichkeit zu weiterführenden Abklärungen bei Fachstellen oder zur individuellen Koordination von verschiedenen Leistungen bei Schnittstellenfragen, zu empfehlen. Die Abklärungen haben deutlich gemacht, dass die Bevölkerung – nicht zuletzt zur Steigerung der Effizienz des Systems der Sozialen Sicherheit – im Zugang zu sozialen Leistungen unterstützt werden muss.

Riassunto

Con il postulato “Centro per le questioni sociali” (00.3007) il Consiglio federale è incaricato di esaminare la possibilità d’introdurre provvedimenti volti a facilitare alla popolazione l’accesso ai diversi sistemi delle assicurazioni sociali. In questo contesto l’Ufficio federale delle assicurazioni sociali ha incaricato l’istituto Interface Politikstudien di elaborare i seguenti quesiti. Per rispondervi sono stati analizzati i documenti disponibili e svolti sondaggi telefonici ed interviste personali presso Cantoni, Comuni, privati, associazioni e Conferenze competenti.

In cosa consistono gli ostacoli incontrati nell’accedere alle prestazioni sociali?

Il sistema pubblico della sicurezza sociale in Svizzera si è sviluppato nel corso degli anni ed è caratterizzato dall’assetto federalista dello Stato. Presenta dunque una forte frammentazione orizzontale e verticale di prestazioni e offerte. La complessità di questo sistema rende più difficile l’accesso alle prestazioni essenzialmente tramite due gruppi di barriere:

- la richiesta di prestazioni è ostacolata dalle conoscenze carenti delle offerte e dei modi di procedere e l’accesso alle prestazioni è reso difficoltoso dalla sopravvalutazione delle proprie risorse nel caso di persone con disturbi sociali e/o danni alla salute. Hanno inoltre problemi d’accesso le persone che a causa di infermità fisiche, di malattie psichiche, di disturbi dovuti all’età o di situazioni critiche hanno una capacità di agire fortemente limitata;
- è spesso il genere di problema a rivelarsi un ostacolo nell’accedere alle prestazioni sociali. In questo contesto si fa riferimento soprattutto alle persone che sono toccate da problemi concernenti diversi fornitori di prestazioni (problematica plurima). Le difficoltà d’accesso possono però risultare anche da tabù sociali ai quali sono sottoposti determinati problemi, come ad esempio le situazioni di bisogno o i problemi di dipendenza.

Quali sono le conseguenze?

Dalle difficoltà incontrate nell’accedere alle prestazioni sociali consegue che le prestazioni spettanti agli assicurati rispettivamente le offerte di consulenza e di custodia in situazioni problematiche non sono utilizzate. Di conseguenza questa situazione implica spesso che i problemi si aggravano e diventano più complessi o cronici. Quando infine le prestazioni sociali diventano indispensabili, la soluzione del problema è resa più difficile e richiede costi elevati dai fornitori di prestazioni sociali. Ne risultano costi supplementari nell’ambito delle prestazioni sociali.

Le difficoltà d'accesso e le relative richieste non sistematiche da parte della popolazione causano alle istituzioni costi supplementari poiché molti uffici si occupano delle stesse richieste o questioni che, forse, non sono neanche di loro competenza.

Quali sono i provvedimenti esaminati o già presi per ovviare ai vari ostacoli?

Finora in Svizzera le istituzioni che possono essere considerate sportelli sociali sono ancora poche. La maggior parte dei progetti è nata negli ultimi anni o si trova ancora addirittura in fase di pianificazione. Tuttavia l'inventario eseguito ha portato ad una lista di 18 istituzioni³ suddivisibili in due gruppi:

- il primo si limita a fornire un'offerta di base, di cui fanno parte le informazioni relative alle prestazioni sociali e la consulenza sulla procedura da seguire nonché l'indicazione delle istituzioni competenti e delle persone di contatto per la problematica in questione;
- il secondo ha un'offerta più ampia che comprende una o diverse delle prestazioni seguenti: gli sportelli eseguono, su incarico dei clienti, accertamenti più approfonditi presso i servizi specializzati, indirizzano i clienti verso gli uffici competenti, offrono consulenze sociali, accompagnano i clienti con problematiche plurime e coordinano le prestazioni ed i compiti dei vari operatori competenti.

Nell'ambito della realizzazione quali sono le condizioni quadro che rendono l'accesso più difficile e quali quelle che lo sostengono?

La realizzazione di uno sportello deve basarsi su processi e decisioni politici. Per i progetti questo fatto ha comportato lunghe fasi di realizzazione; talvolta è stato necessario ridurre il progetto iniziale.

Le possibilità finanziarie limitate e l'infrastruttura esistente hanno in primo luogo influenzato l'impostazione del luogo di contatto tra le istituzioni e i clienti e in secondo luogo determinato la dimensione dell'offerta.

Nella maggior parte dei casi, i progetti esaminati sono stati creati da un unico soggetto giuridico, di regola dagli Uffici d'assistenza sociale comunali. Poiché l'assistenza sociale dei fornitori di prestazioni sociali è quella toccata da tutte le domande relative alla sicurezza sociale, è sorta anche la motivazione a creare sportelli per le questioni sociali. Lo sportello è volto a facilitare agli abitanti

³ = Gli istituti d'assicurazione sociale sono stati contattati una volta sola.

l'accesso all'istituzione sociale competente e dunque a far sì che ottengano, possibilmente per tempo, il sostegno necessario. Se l'assistenza sociale è l'unico soggetto giuridico, questo può limitare la dimensione del settore del sistema di sicurezza sociale coperto e della gamma delle prestazioni offerte qualora non si cerchi parallelamente cooperazioni vincolanti con altri fornitori di prestazioni.

Qual è il contributo dei provvedimenti ordinati al superamento degli ostacoli individuati?

L'organizzazione mirata a servizio del cliente del luogo d'incontro tra istituzione e clienti e l'informazione regolare relativa allo sportello contribuiscono in modo essenziale al miglioramento delle conoscenze sulle prestazioni del sistema della sicurezza sociale. Si delinea che gli sportelli che forniscono informazioni concernenti determinate domande danno un contributo importante all'orientamento degli interessati nel sistema della sicurezza sociale. Inoltre le esperienze mostrano che gli sportelli per le questioni sociali facilitano l'accesso alle istituzioni del sistema della sicurezza sociale a terzi – ad esempio familiari o datori di lavoro – indirettamente confrontati con una determinata problematica.

Gli sportelli per le questioni sociali possono anche contribuire ad eliminare le barriere d'accesso legate al genere di problematica. In caso di problematiche plurime, gli sportelli possono quindi, se collaborano in modo vincolante con gli uffici interessati, rappresentare un'importante facilitazione all'accesso. Spesso è possibile diminuire la paura del nuovo mediante un arredamento adeguato dei locali e la scelta accurata del personale. Le persone la cui limitata capacità di agire è dovuta ad una situazione critica o a problemi fisici o psichici diventano rapidamente insicure se non giungono direttamente all'ufficio competente o all'informazione desiderata e non intraprendono altri tentativi. Gli sportelli facilmente accessibili che forniscono rapidamente le giuste informazioni o che possono effettuare una selezione vengono incontro alla situazione di questo gruppo target.

Quali sono gli effetti prevedibili riguardo all'efficienza del sistema della sicurezza sociale?

Gli sportelli per le questioni sociali dispongono di un potenziale elevato per quanto concerne l'aumento dell'efficienza del sistema della sicurezza sociale. Mediante assegnazioni dirette e corrette è dunque possibile sgravare i processi amministrativi e quindi renderli più efficienti.

Un'elaborazione di domande e problemi relativi alle prestazioni sociali vicina ai cittadini e a servizio del cliente permette di informare in modo tempestivo e completo i cittadini in materia di prestazioni sociali fornite dallo Stato, di sostenere, se necessario, la soluzione dei problemi in modo tempestivo e competente e quindi, a lungo termine, di risparmiare sui costi.

Quali conclusioni e raccomandazioni per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni si possono trarre dai risultati?

L'analisi giunge alle sette conclusioni seguenti:

- l'analisi rileva con chiarezza la necessità di sostenere la popolazione per quel che riguarda l'informazione sulle prestazioni sociali. Attualmente sussistono ostacoli d'accesso a cui si può ovviare mediante una guida concreta e che tenga conto dei cittadini attraverso il sistema sociale frammentato. L'obiettivo principale degli sportelli per le questioni sociali è di permettere ai clienti d'affrontare in modo indipendente la soluzione;
- fanno parte dell'offerta di base di uno sportello per le questioni sociali le informazioni sull'offerta in materia di prestazioni sociali e la consulenza sulla procedura da seguire nonché l'indicazione delle istituzioni competenti e delle persone di contatto relative alla problematica in questione. Ulteriori offerte quali la selezione attiva degli uffici competenti, gli accertamenti presso servizi specializzati e il coordinamento delle prestazioni in caso di problematiche plurime contribuiscono in modo decisivo all'eliminazione degli ostacoli d'accesso riscontrati e richiedono anche direttamente il coordinamento vincolante tra i fornitori di prestazioni sociali;
- nel sistema della sicurezza sociale gli sportelli per le questioni sociali fungono da guida attraverso le istituzioni e da consulente neutrale. I loro compiti si distinguono chiaramente dall'elaborazione delle richieste in materia di prestazioni e dalla decisione. In questo senso essi agiscono in modo complementare alle istituzioni già esistenti. Il loro compito principale è l'organizzazione a servizio dell'utente del luogo di contatto tra le istituzioni della sicurezza sociale e la popolazione;
- è possibile gestire professionalmente e finanziare gli sportelli per le questioni sociali soltanto se sono responsabili di una zona relativamente estesa. Queste condizioni sono adempiute piuttosto nelle città e negli agglomerati. Nelle regioni rurali la realizzazione potrebbe essere effettuata da un'associazione di Comuni e in Cantoni relativamente piccoli dal Cantone stesso;

- gli sportelli per le questioni sociali devono poter fare capo ad una cooperazione vincolante delle istituzioni interessate. La cooperazione tra gli operatori pubblici può fondarsi su processi politici e decisioni – che sono ad esempio generati da riforme dell'amministrazione o modifiche di legge – volti a migliorare la collaborazione interistituzionale. La cooperazione tra gli operatori pubblici e privati richiede accordi vincolanti (ad es. accordi sulle prestazioni) che determinano le attese reciproche degli interessati, le capacità ed i processi di trasferimento;
- un obbligo più rigido da parte di istituzioni pubbliche e private può soltanto essere realizzato in modo efficiente ed effettivo se è combinato con l'aumento della pianificazione dell'offerta delle prestazioni sociali da parte dei poteri pubblici. Gli enti pubblici devono agire in modo prevedibile e coerente. Le basi devono essere un inventario degli operatori sociali e delle prestazioni sociali e la pianificazione dell'offerta;
- gli sportelli per le questioni sociali forniscono un contributo importante all'aumento dell'efficacia del sistema della sicurezza sociale: in primo luogo mediante assegnazioni rapide e corrette contribuiscono a sgravare i processi amministrativi e quindi a renderli più efficienti. In secondo luogo è possibile evitare che, perché le prestazioni sono state concesse in ritardo o non sono state affatto concesse, i problemi diventino più gravi, più complessi e che le soluzioni durino più a lungo, cosa che, in fin dei conti, fa aumentare i costi dello Stato sociale. In terzo luogo sostengono l'adeguamento delle prestazioni a livello istituzionale e quindi l'efficienza del sistema della sicurezza sociale nel suo insieme.

Considerando le riflessioni summenzionate raccomandiamo che Confederazione, Cantoni e Comuni prendano e sostengano iniziative per la creazione di sportelli per le questioni sociali. Al riguardo vanno raccomandati soprattutto gli sportelli che, oltre all'informazione, offrono anche altre prestazioni quali la selezione attiva delle istituzioni competenti, la possibilità di effettuare accertamenti più approfonditi presso servizi specializzati o di coordinare a titolo individuale varie prestazioni in caso di prestazioni concesse da diversi fornitori. Gli accertamenti hanno evidenziato che la popolazione – non da ultimo per l'aumento dell'efficienza del sistema della sicurezza sociale – va sostenuta nell'accesso alle prestazioni sociali.

Summary

Following the parliamentary postulate “Social Security Access Points” (“Anlaufstelle für soziale Fragen / Guichet social”, 00.3007), the Federal Council was asked to examine the possibility of introducing measures to facilitate the general public’s access to a range of social security benefits. To this end, the Federal Social Insurance Office commissioned Interface, a private policy research institute, to investigate the relevant issues. Interface analysed the available documentation, and held telephone and face-to-face interviews in cantons, municipalities and with individuals, associations and committees.

Why are there obstacles to obtaining social security benefits and services?

The public social security system in Switzerland has grown over time, and its organisation reflects the federal structure of the country. Furthermore, the social benefits and range of services that the system offers are highly fragmented both horizontally and vertically. Due to this complexity, the population is faced with two sets of obstacles when it comes to obtaining benefits:

- On the one hand, the lack of knowledge concerning the range of services on offer and the relevant application procedures, not to mention the fact that people who find social interaction difficult and/or are in poor health over-estimate their own capability to cope with their situation. Also, people with a physical disability, psychological illness, or age-related health problems, or due to a crisis situation find it difficult to take the necessary action.
- On the other hand, the type of problem per se can present an obstacle. This is particularly true for people whose problems concern several providers of social benefits (multiple problems). Difficulties in obtaining social benefits may also arise if the problem is seen as a social taboo, such as poverty or substance abuse problems.

What are the repercussions?

Obstacles to the obtention of social benefits can lead to a situation where the benefits, as well as advice and counselling services that are available for people in difficulty are not actually used. This in turn often leads to the problems becoming more difficult to handle, more complex and sometimes even chronic. Once the point at which social benefits become indispensable is reached, solving the problem has become even more formidable and additional burdens are placed on

the relevant providers. This ultimately leads to an increase in the costs of social benefits.

The rise in expenditure incurred by these institutions as a result of the obstacles outlined above and the corresponding unsystematic applications by the population is due to the fact that a number of these bodies deal with requests and queries which are not necessarily within their remit.

What measures were examined or have already been taken to overcome these obstacles?

To date, few institutions that can be called social security access points exist in Switzerland. Most were set up in the last few years or are still at the planning stage. Nevertheless, the study lists 18 institutions, which can be divided into two groups:

- Institutions in the first group limit themselves to offering a basic range of services. These include information on social benefits and advice on the next steps in the application process, as well as details concerning the relevant institutions and people to contact;
- Institutions in the second group offer a broader range of services. These include one or several of the following: seeking further clarifications from the relevant bodies on behalf of applicants; referring clients directly to these bodies, providing advice on social matters; assisting clients with multiple problems, and co-ordinating the services and tasks of the different bodies and individuals.

What conditions hinder or support the introduction of access points?

The setting up of an access point is determined by political processes and decisions. This has led, on the one hand, to lengthy implementation periods, and, on the other hand, to cutbacks in the original projects.

Limited financial resources as well as the available infrastructure have had an impact on the form of contact between the institution and its clients. They have also determined the range of services offered by these bodies.

The majority of the access point projects studied here were set up by a single service provider – generally municipal social welfare offices. Their motivation is obvious, as the assistance offered by these social welfare providers concerns all issues of social security. Consequently, residents should find it easier to identify and contact the relevant social institutions, thereby ensuring that they obtain the

support they need as promptly as possible. If municipal social welfare offices are the sole backers of access points, the scope of the services offered may be limited, unless links with other service providers are actively sought.

Have the implemented measures helped to overcome the identified obstacles?

The client-friendly design of the access point between institution and clients as well as regular information about them have significantly contributed to improving knowledge on the benefits available within the Swiss social security system. It appears that the information provided by access points greatly helps clients to navigate their way through the complex system. Experience has also shown that third parties who are indirectly faced with such issues (e.g. family members or employers) find it easier to gain access to the relevant institutions if they first go through social security access points.

Social security access points can also help to overcome obstacles that are linked to the type of problem. In this way, they can make it much simpler for people with multiple problems to obtain social benefits by reaching the relevant bodies. Often it is possible to help members of the public overcome their fear of entering official buildings by ensuring that the design of the office is client-friendly and by choosing suitable staff. People who find it difficult to carry out tasks due to physical and/or psychological problems quickly feel alienated if they fail to go to the right body or do not obtain the information they need. As a result, they may not pursue the matter further. Access points that are easily accessible offer relevant information and help with selection are of significant help to this population group.

What are the expected effects on the efficiency of the social security system?

Social security access points have a high potential to increase the efficiency of the Swiss social security system. As a result, pressure on the administration can be relieved and the system can be made more efficient via direct and correct attribution of clients.

Tackling issues and problems related to social benefits in a client-friendly and approachable way enables citizens to be informed promptly and exhaustively on the social benefits offered by the state. Furthermore, problem solving, where necessary, can be supported competently and without delay, thereby saving on long-term costs.

What are the conclusions and recommendations from the results obtained at the federal, cantonal and municipal levels?

The study comes to seven conclusions:

- There is a clear need to improve information on social benefits for the general public. Today, obstacles exist which can be overcome with realistic and public-friendly guidance through the fragmented Swiss social security system. The principal goal of social security access points is to empower clients to find their own solutions independently.
- One of the basic services of a social security access point is information on the range of social benefits and advice on the next steps to be taken or on the relevant body and person to contact. Further services, such as the active sorting of clients according to the relevant institutions, clarifications sought from the latter and the co-ordination of services for people with a range of questions or multiple problems, are decisive in breaking down existing barriers and directly require link-ups between the different social welfare providers.

In the Swiss social security system, social security access points adopt the role of guiding customers through the maze of institutions and offering impartial advice. The tasks of these access points are clearly different from benefit-specific processing applications and the subsequent decision-making. Here, they provide a complementary service to that of the existing institutions. Their key concern is to ensure that the interaction between the social security institutions and the public is client-friendly.

- Social security access points can only be run professionally and funded, if they are responsible for a relatively large catchment area. Cities and agglomerations are most likely to meet these conditions. However, implementation in rural regions could be entrusted to municipal associations, or to the canton itself in smaller cantons.
- Effective social security access points must be able to fall back on the binding co-operation of the institutions concerned. The development of co-operation between public stakeholders can build on political processes and decisions, such as through administrative and legal reforms or via projects that aim to improve inter-institutional co-operation. Collaboration between public and private stakeholders require binding agreements (e.g. service agreements) that set out the mutual expectations, capacity and transfer processes.
- More stringent obligations on the part of public and private institutions can only be efficient and effective in conjunction with greater planning of the range of

social benefits offered. Public bodies must operate transparently and coherently. To this end, a review of those involved in social security issues, the social benefits on offer and the planning thereof must be conducted.

- Social security access points make an important contribution to raising the efficiency of the social security system. First, they help to speed up administrative procedures thanks to prompt and opportune client referrals, which can thus be designed more efficiently. Second, they help to counter the problems related to the non- or late obtention of social security benefits – the situation of the applicant has worsened and has become more difficult to solve, thereby creating higher costs for the social welfare state. Third, they assist with the co-ordination of benefits at the institutional level and thus the efficiency of the social security system overall.

To conclude, we recommend that the Confederation, cantons and municipalities take initiatives to develop and support social security access points, particularly those that not only provide information but also offer a more advanced range of services, such as active referrals to the relevant institutions, the possibility of further clarifying assessments by the relevant bodies, or individual co-ordination among different services involved in complex cases. Our study also clearly shows that access to social security-related services must be made easier not only to benefit the public, but also to help increase the efficiency of the Swiss social security system.

1 Origine et but du projet

Le système helvétique de sécurité sociale compte dix branches d'assurances sociales (AVS, AI, APG, AC, LPP, AA, AMal, AM, AF, PC); il est complété par l'aide sociale, régie au plan cantonal. L'intégration professionnelle et sociale des personnes est un objectif central des assurances sociales et de l'aide sociale. Ces dernières années, les différentes prestations ont de plus en plus perdu en transparence et la coordination relative à l'introduction et à l'organisation des mesures s'en est trouvée compliquée. On ne peut donc guère parler d'une offre de prestations conviviale. C'est dans ce contexte que la conseillère nationale Jacquet-Berger a déposé le 15 juin 1999 une initiative parlementaire (99.423) demandant la création d'un guichet unique pour les assurances sociales. La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national n'y a pas donné suite, mais elle a transmis le 24 février 2000 un postulat baptisé «Guichet social» (00.3007) reprenant certains éléments de l'initiative.

Ce postulat demandait 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. Il évoquait explicitement la possibilité d'instituer des guichets sociaux. Les mesures mentionnées sont celles visant à faciliter l'accès aux prestations sociales des personnes faisant état d'une demande d'ordre économique, social ou sanitaire. Par «prestations sociales», on entend – dans le présent contexte – *les prestations des assurances sociales, l'aide sociale économique et personnelle, mais aussi toutes les autres prestations d'aide, de conseil et d'assistance dans le domaine socio-sanitaire.*

Suite à cela, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a chargé l'Institut d'études politiques Interface de chercher les réponses à quatre questions:

1. Quels sont les obstacles gênant l'accès aux prestations sociales au sens défini plus haut? Quelles sont les conséquences de ces difficultés d'accès?
2. Quelles mesures sont à l'examen ou ont déjà été prises afin de supprimer 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, pour les cantons et pour les communes?

2 Données et démarche

La recherche de réponses à ces questions se fonde sur les données suivantes:

Le recensement des obstacles entravant l'accès aux prestations sociales ainsi que l'inventaire des mesures déjà prises ou à l'examen ont été effectués sur la base d'une analyse de documents (études, documents relatifs à ces mesures) et d'une enquête téléphonique (cantons, communes, particuliers, associations et conférences). Au total, 61 personnes ont été contactées dans le cadre du sondage téléphonique. La bibliographie figurant en annexe (A1) fournit des indications concernant la littérature utilisée pour la présente étude. L'annexe A2 donne la liste des organismes contactés dans le cadre du sondage téléphonique.

Afin d'obtenir des renseignements plus approfondis concernant les mesures prises ou les modèles mis en œuvre, des personnes engagées dans la mise en place de guichets sociaux, ainsi que dans la résolution des problèmes rencontrés dans ce cadre, ont été interviewées plus longuement. Nous nous sommes en outre entretenus avec des experts dans le domaine de la sécurité sociale. Au total, 11 interviews personnelles ont été réalisées. Les interlocuteurs choisis pour les interviews à canevas sont énumérés dans l'annexe A2.

Un séminaire d'une demi-journée a été organisé dans le but de discuter des résultats et de les valider, mais aussi de formuler des conclusions et des recommandations. Les participants ont été choisis et interrogés en collaboration avec le mandant sur la base des résultats de l'enquête préalable. Outre le groupe d'accompagnement du projet, ce séminaire a réuni des représentants de la Conférence des offices AI (COAI), de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), de l'Initiative des villes, de l'Association des offices suisses du travail (AOST), de la Direction des affaires sociales de la ville de Lucerne et de l'office AI du canton de Soleure. Le présent rapport final a été rédigé en tenant compte des résultats du séminaire.

3 Organisation du projet

Le projet a été conduit par l'Institut d'études politiques Interface, sur mandat de l'OFAS, Centre de compétences Analyses fondamentales (CCG), Secteur Recherche et développement.

Aux fins de soutien et d'orientation du projet, un groupe d'accompagnement composé de représentants des offices suivants a été constitué: Office fédéral des assurances sociales (OFAS), Domaine Prévoyance vieillesse et survivants; OFAS, Domaine Assurance-invalidité; OFAS, Domaine Affaires internationales; Office fédéral de la santé publique (OFSP), Assurance-maladie et accidents; Secrétariat d'état à l'économie (seco), Direction du travail, Marché du travail/Assurance-chômage; Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales.

4 Accès aux prestations sociales

Le présent chapitre livre une vue d'ensemble des prestations sociales et de leurs fournisseurs (chap. 4.1), précise dans quelle mesure l'accès de la population à ces prestations est entravé (chap. 4.2) et fait le point des conséquences de ces difficultés d'accès (chap. 4.3).

4.1 Vue d'ensemble de l'offre

Suite aux interviews des experts, il est apparu indispensable de fonder la discussion relative aux obstacles entravant l'accès aux prestations sociales sur une catégorisation transparente de ces prestations et de montrer comment les différents fournisseurs règlent la mise en œuvre des catégories de prestations.

4.1.1 Catégories de prestations sociales

En tenant compte des questions auxquelles la présente étude doit répondre, on peut distinguer cinq catégories dans les prestations du système de sécurité sociale:⁴

- *Prestations des assurances sociales*: ces prestations sont caractérisées par le droit général à en bénéficier dont jouissent la totalité des assurés à la survenance d'un risque spécifique. Il s'agit des prestations de l'assurance-invalidité (AI), de l'assurance-chômage (AC), de la prévoyance professionnelle (LPP), de l'assurance-maladie (AMal), de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), de l'assurance-accidents (AA), de l'assurance militaire (AM), des allocations familiales dans l'agriculture (LFA) et des allocations pour perte de gain (APG). L'assurance-invalidité et l'assurance-chômage proposent, en plus des prestations économiques, des conseils et des prestations en nature (les mesures d'ordre professionnel et les mesures médicales pour l'AI, les mesures relatives au marché du travail pour l'AC).
- *Prestations complémentaires dépendant du revenu*: ces prestations complémentaires sont octroyées dans le cadre des assurances citées plus haut lorsque le revenu d'un ménage est inférieur à une limite définie (prestations complémentaires à l'AVS/AI, réduction des primes dans l'assurance-maladie).

⁴ D'autres structururations sont bien entendu également envisageables, par exemple selon l'organisation responsable, selon le principe de la garantie ou selon le type de l'offre (p. ex. conseil, prestations économiques, assistance).

- *Prestations économiques cantonales*: ces prestations peuvent soit se fonder sur une sorte de principe d'assurance (allocations familiales et allocations pour enfant), soit dépendre du revenu, comme c'est par exemple le cas de l'aide aux chômeurs, de l'aide à la jeunesse, de l'allocation de maternité, des avances de contributions d'entretien et de l'octroi de bourses. Ces prestations sont en partie financées par les communes.
- *Aide sociale économique*: ces prestations de soutien économique sont liées aux besoins. Elles se fondent sur un calcul détaillé des besoins (budget du ménage) et relèvent généralement des communes.
- *Aide sociale personnelle*: l'aide sociale personnelle inclut des offres de conseil, d'assistance et de prestations, par exemple le conseil social. Ces prestations sont en majorité prises en charge par des organismes privés dans le cadre de l'aide sociale.⁵ Par acteurs privés dans le domaine social, nous entendons des organismes juridiquement indépendants et sans but lucratif. Il s'agit ici principalement d'organisations religieuses (paroisses, Caritas, EPER), des trois organisations "pro" (Pro Infirmis, Pro Senectute et Pro Juventute) ainsi que d'autres organismes d'utilité publique.

Le tableau 4.1 présente les catégories de prestations, les offres de prestations ainsi que leurs fournisseurs.

⁵ En Suisse alémanique, les offres privées sont nettement plus nombreuses qu'en Suisse latine. Outre les offres communales, ce sont surtout les offres cantonales qui interviennent ici (voir 4.1.2).

Tab. 4.1: Catégories de prestations et leurs fournisseurs

Catégorie	Prestations des assurances sociales	Prestations complémentaires	Prestations économiques cantonales	Aide sociale économique	Aide sociale personnelle
Base légale	Législation fédérale		Législations cantonales		
Principe d'octroi	Droit général des assurés à en bénéficier à la survenance du risque	En fonction du revenu	Droit général des assurés à en bénéficier à la survenance de l'éventualité (p. ex. alloc. fam.) ou en fonction du revenu	En fonction du revenu	
Mise en œuvre: cantons	Soutien financier, prestations de conseil et d'assistance, autres prestations en nature	Soutien financier	Soutien financier		Prestations de conseil et d'assistance, autres prestations
Mise en œuvre: communes				Aide sociale économique (largement cantonalisée dans les cantons TI, GE, VD, VS)	Prestations de conseil et d'assistance, autres prestations
Mise en œuvre: institutions privées	Prestations de conseil et d'assistance, autres prestations			Parfois aide économique spécifique à des groupes	Prestations de conseil et d'assistance, autres prestations

D'après FLUDER, Robert; STREMLow, Jürgen (1999): Armut und Bedürftigkeit. Herausforderungen für das kommunale Sozialwesen, Berne.

4.1.2 Aménagement institutionnel régional des offres

En Suisse, le système public de sécurité sociale est le fruit d'une évolution historique et il est fortement marqué par la construction fédéraliste de l'Etat. Il présente par conséquent une importante fragmentation horizontale et verticale des prestations proposées et de leurs fournisseurs.

Assurances sociales

Les assurances sociales sont régies uniformément au plan fédéral. Leur mise en œuvre relève généralement des cantons, pour autant qu'elle incombe à des

organes étatiques. Les allocations familiales constituent une exception, car en dépit de la compétence de la Confédération en la matière, elles sont largement régies par les cantons. Les tâches des branches d'assurances sociales⁶ sont effectuées au sein des cantons par différents organes d'exécution – services cantonaux et communaux (p. ex. offices cantonaux du travail, agences AVS communales), établissements publics indépendants (p. ex. instituts d'assurances sociales [SVA], caisses cantonales de compensation [CC], offices AI) et institutions de droit privé (p. ex. assureurs maladie et accidents, institutions de prévoyance, caisses de chômage, caisses de compensation professionnelles). La structure d'organisation relative à la mise en œuvre des assurances sociales varie selon les cantons. On distingue trois modèles: les cantons qui, pour la mise en œuvre de l'AVS et de l'AI, ont opté pour la séparation et l'indépendance complètes des organes d'exécution de l'AVS et de l'AI, les cantons qui ont réuni la conduite et les locaux de ces organes d'exécution, et les cantons au sein desquels ont été créés des instituts d'assurances sociales de droit public indépendants.⁷ Ces derniers assument des tâches relevant de différentes branches d'assurances. Les points de départ sont alors l'AVS/AI, les APG, le droit aux allocations de chômage ainsi que les régimes fédéral et cantonaux d'allocations familiales. Dans la plupart des cantons, ils s'occupent en outre des prestations complémentaires à l'AVS/AI et des réductions de primes selon la LAMal. Dans certains cantons, les tâches de la caisse cantonale de chômage relèvent également de ces instituts.

Aide sociale publique

Le système d'aide sociale helvétique a pour fondement le principe de subsidiarité. Cela signifie que les prestations cantonales ou communales sont octroyées uniquement en l'absence de prestations des assurances sociales ou lorsque celles-ci sont insuffisantes. La structure de l'aide sociale est hautement fédéraliste. Chaque canton dispose de sa propre loi sur l'aide sociale. On constate par conséquent de grosses différences en matière d'organisation, d'interprétation du mandat, de différenciation des prestations, de règlement matériel et de répartition des coûts entre les communes et le canton.⁸ La plupart des cantons laissent aux communes le soin de mettre en œuvre l'aide sociale. Celles-ci jouissent d'une grande marge de manœuvre et les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) revêtent à cet égard une importante fonction

⁶ A l'exception de la mise en œuvre de l'assurance militaire, organisée à l'échelon fédéral.

⁷ MONILOUDIS, Helen (2003): Die Organisation ausgewählter Sozialversicherungszweige und die rechtliche Stellung der Sozialversicherungsträger, Zürich, Schulthess.

⁸ FERRONI, Andrea Mauro; KNÖPFEL, Carlo (1999): La Suisse a-t-elle besoin d'une nouvelle aide sociale? (Document de prise de position en vue de la séance du 26 mars 1999), Berne, Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS.

d'harmonisation. Le niveau de professionnalisation de l'aide sociale communale varie considérablement. Alors que les grandes villes ont édifié des services sociaux ou des centres sociaux véritablement professionnels, les petites communes ne disposent souvent d'aucune administration sociale spécialisée. La mise en œuvre de l'aide sociale y est assurée par l'administration communale ou les autorités sociales. Dans ce domaine, compte tenu de difficultés structurelles croissantes, les petites collectivités touchent ici aux limites de leurs possibilités personnelles et financières. Elles sont souvent dans l'impossibilité d'assurer une prise en charge ciblée et de préserver la sphère privée du bénéficiaire de l'aide sociale.⁹ Depuis quelques années, les cantons connaissent une tendance à la régionalisation et à la professionnalisation de l'aide sociale. Les communes choisissent alors de confier toutes les tâches relatives à l'aide sociale publique à un service social régional ou de déléguer uniquement certaines tâches de vérification et de conseil à un centre régional de conseil social. Au Tessin et en Suisse romande, les cantons s'impliquent généralement plus directement dans l'aide sociale qu'en Suisse alémanique.

Acteurs privés dans le domaine socio-sanitaire

Outre les institutions publiques, de nombreux intervenants non étatiques sont engagés dans le domaine socio-sanitaire. Il en résulte, là encore, un manque de transparence et des chevauchements. Les acteurs privés sont principalement répandus dans les cantons-villes et les centres urbains (ainsi que dans les cantons de Suisse centrale). Avec des offres de prestations complémentaires, leur fonction est importante du point de vue de la politique sociale. Il est frappant de constater que la Suisse allemande compte nettement plus d'offres privées que la Suisse latine, où les prestations cantonales et communales dominent nettement. En Suisse allemande, il existe en parallèle aux services communaux un réseau complet d'institutions spécialisées dans l'aide aux jeunes, aux retraités, aux handicapés et aux personnes dépendantes.¹⁰ Suivant les régions, les offres et les fournisseurs privés présentent une grande diversité.

En bref

La complexité du système suisse de sécurité sociale induit des problèmes de coordination et d'harmonisation entre les institutions. Du point de vue de la population, il en résulte une opacité de l'offre qui gêne l'accès aux prestations

⁹ ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (1999): *Combattre l'exclusion*, vol. 3: *L'aide sociale au Canada et en Suisse*, Paris.

¹⁰ FLUDER, Robert; STREMLow, Jürgen (1999): *Armut und Bedürftigkeit*. Bern

sociales. Des projets en cours dans le domaine de la collaboration interinstitutionnelle (CII) entre l'AI, l'AC et l'aide sociale visent à améliorer l'harmonisation et la collaboration entre les différents services.¹¹ L'état d'avancement des mesures prises dans ce domaine varie selon les cantons. L'amélioration des conditions d'accès de la population aux prestations n'est pas la préoccupation première de la majorité des projets.¹²

4.2 Obstacles entravant l'accès aux prestations sociales

La présente étude a montré que les obstacles gênant l'accès aux prestations sociales sont de deux types. Ils tiennent d'une part à la connaissance, à la perception et aux moyens d'action des personnes concernées, et d'autre part à la nature du problème. Les paragraphes suivants approfondissent l'analyse de ces deux types d'obstacles.

4.2.1 Connaissance, perception et capacité d'agir

Dans de nombreux cas, l'accès aux prestations du système de sécurité sociale est entravé par la méconnaissance des prestations ou de la marche à suivre, par la surestimation de ses propres moyens d'action ou par une capacité d'action limitée:

- *Méconnaissance de l'offre de prestations:* les professionnels interrogés mettent d'abord en cause le fait que de nombreuses personnes concernées ou leur entourage ne connaissent pas les offres du système de sécurité sociale. Une enquête menée par VAN OORSCHOT (1994) relative au recours ou à l'absence de recours aux prestations sociales dans deux villes hollandaises a révélé que le fait de ne pas savoir qu'il était possible de demander une aide financière était généralement la principale cause du non-recours aux prestations. Plus de la moitié des non-bénéficiaires ignoraient l'existence des prestations sociales auxquelles ils auraient eu droit. Dans nos entretiens, la méconnaissance est citée notamment en rapport avec les prestations économiques cantonales liées au revenu, ainsi qu'avec les offres de conseil, d'assistance et de services. En revanche, on constate que la connaissance de l'existence de prestations complémentaires AVS/AI, de la réduction des primes dans l'assurance-maladie ainsi que de l'aide sociale économique s'est nettement améliorée ces dernières années. La plupart du temps, l'accès aux prestations de l'AI, de l'AA ou de l'AMal s'effectue grâce à des intermédiaires

¹¹ GROUPE NATIONAL DE COORDINATION CII (éditeur) (2004): Manuel pour la collaboration interinstitutionnelle (CII), Berne.

¹² A l'exception du projet pilote dans le canton de Soleure.

(médecins, institutions médicales ou thérapeutiques), de sorte que s'agissant de ces prestations, leur méconnaissance de la part des personnes concernées n'est le plus souvent pas considérée comme particulièrement problématique.

- *Méconnaissance de la marche à suivre:* outre la méconnaissance de l'existence des prestations, les entretiens ont également mis en évidence les difficultés pratiques relatives à la marche à suivre pour déposer une demande. Les problèmes apparaissent déjà au moment de remplir les formulaires, en particulier dans le cas des prestations liées au revenu, et les personnes concernées, qui ne sont pas très au clair sur l'organisation de l'administration et de ses services, ne savent souvent pas comment accéder aux informations dont elles ont besoin. Dans le cadre d'une étude relative à l'application de la réduction des primes dans le canton de Lucerne réalisée par BALTHASAR ET AL. (2001b), un quart des personnes qui connaissaient l'existence de la réduction des primes disaient ne pas savoir comment faire pour demander à en bénéficier. L'enquête de VILLARD (2001, 2003) sur le non-recours aux prestations complémentaires à l'AVS dans le canton de Fribourg a donné le même résultat: les personnes interrogées estimaient généralement que la procédure à suivre pour bénéficier des prestations complémentaires était opaque et compliquée. D'après l'étude d'ENGELS (2003), qui analysait les recherches parues sur le thème du non-recours aux prestations d'aide sociale, c'est souvent le manque d'accessibilité de l'aide (absence de conseils relatifs aux prestations, absence de soutien lors de difficultés de compréhension dues à la langue) qui, dans la phase du dépôt de la demande, amène les bénéficiaires potentiels à renoncer aux prestations auxquelles ils auraient droit.
- *Surestimation de ses propres moyens d'action:* de nombreuses personnes présentant des difficultés sociales ou de santé essaient tant bien que mal de se débrouiller de manière autonome, alors qu'elles seraient en droit de demander de l'aide. Il est toutefois fréquent qu'à long terme, ces situations précaires les amènent quand même à recourir à l'aide sociale, lorsque les problèmes se sont accumulés ou aggravés. C'est en particulier le cas des ménages menacés de pauvreté qui se trouvent juste au-dessus du seuil de l'aide sociale. Les personnes qui sont sujettes à des problèmes sociaux ou de santé qu'elles-mêmes ne reconnaissent pas comme tels (p. ex. problèmes de dépendance) connaissent les mêmes difficultés, mais celles-ci affectent aussi souvent beaucoup leur entourage. Les catégories de prestations principalement citées dans ce contexte sont les prestations économiques (cantonales et communales) liées au revenu ainsi que les offres de conseil, d'assistance et de services.

- Des difficultés apparaissent également lorsque les personnes concernées présentent une *capacité d'action limitée*, par exemple lors de situations de crise, de handicap physique, de maladie psychique ou en raison de problèmes liés à l'âge. Ce phénomène peut toucher toutes les catégories de prestations.

4.2.2 Obstacles relatifs à la nature du problème

L'accès des personnes concernées aux prestations de la sécurité sociale dépend aussi beaucoup du type de problème auquel elles font face. Les recherches ont mis en évidence deux obstacles majeurs:

- Les difficultés surviennent d'une part *quand la demande concerne une problématique multiple ou une situation exigeant l'intervention de plusieurs fournisseurs de prestations*. C'est généralement le cas lorsque les procédures standard des assurances sociales ne suffisent pas, éventuellement parce que la compétence du cas est incertaine ou que la situation doit d'abord être éclaircie au moyen de diverses vérifications. Ainsi, la conjonction de plusieurs risques peut-elle faire naître simultanément un droit aux prestations vis-à-vis de plusieurs fournisseurs de prestations, ce qui – par l'insuffisance de la coordination et de la coopération entre les services concernés – peut donner lieu par la suite à des doublons ou au contraire au risque qu'aucun des services en question ne prenne le dossier en main dans l'idée qu'un autre s'en chargera. Parmi les catégories de prestations citées, les assurances sociales (AI, AC et aide sociale¹³ ou AI, LPP et l'assurance d'indemnités journalières en cas de maladie¹⁴) sont les premières concernées par ce phénomène. Il semble que ce genre de situation se produise en outre fréquemment dans les domaines LPP et AVS lors de retraites anticipées.
- Les difficultés surviennent d'autre part quand la situation concerne un *domaine tabou*. Le fait qu'un problème soit tabou ou non relève de l'appréciation individuelle. Les domaines fréquemment cités comme entrant dans cette catégorie sont la détresse économique et les problèmes de dépendance. VILLARD (2001, 2003) a mis en évidence une grande passivité dans son étude relative au non-recours aux prestations complémentaires à l'AVS: bien qu'en principe informés de l'existence de ces prestations, les bénéficiaires potentiels renoncent à y recourir. Cette passivité semblait provenir principalement d'une attitude de rejet

¹³ Les mesures tendant à l'amélioration de la collaboration entre les partenaires mentionnés portent le nom de «collaboration interinstitutionnelle» (CII).

¹⁴ Les mesures qui font partie de la stratégie commune visant à l'amélioration de la collaboration dans les domaines de la prévoyance professionnelle, de l'assurance d'indemnités journalières en cas de maladie et de l'assurance-invalidité sont connues sous l'appellation «CII-plus».

vis-à-vis des prestations concernées. Les prestations complémentaires étaient considérées comme de l'assistance publique à n'utiliser qu'en dernier recours. Dans nos entretiens, il est apparu que la crainte d'être stigmatisé est plus prononcée chez les personnes âgées. L'étude d'ENGELS (2003) est parvenue à la même conclusion. La crainte de la stigmatisation constitue en outre un problème dans les petites communes où l'administration est plus personnalisée et moins professionnelle. Les prestations économiques cantonales et communales liées au revenu et dépendant des besoins, les prestations complémentaires aux assurances sociales ainsi que les offres de conseil, d'assistance et de services sont particulièrement concernées par ce phénomène.

Tab. 4.2: Grille d'analyse des obstacles entravant l'accès aux prestations sociales

	Quels sont les obstacles concrets du point de vue de la population?	A quelles catégories de prestations font-ils obstacle?
Connaissance, perception et capacité d'agir	Méconnaissance de l'offre de prestations	Surtout - aux prestations économiques cantonales liées au revenu - aux offres de conseil, d'assistance et de services
	Méconnaissance de la marche à suivre	Surtout - aux prestations économiques cantonales liées au revenu - aux prestations complémentaires aux assurances sociales
	Surestimation de ses propres moyens d'action	Surtout - aux prestations économiques cantonales liées au revenu - aux prestations complémentaires aux assurances sociales - aux offres de conseil, d'assistance et de services
	Capacité d'action limitée	A toutes les catégories de prestations
Nature du problème	Problématique multiple ou situation exigeant l'intervention de plusieurs fournisseurs de prestations	Surtout - aux prestations des assurances sociales
	Problème touchant un domaine tabou	Surtout - aux prestations économiques cant. et comm. dépendant du revenu et des besoins - aux prestations complémentaires aux assurances sociales - aux offres de conseil, d'assistance et de services

4.3 Conséquences des difficultés d'accès aux prestations sociales

Les obstacles entravant l'accès aux prestations sociales font que dans une situation où ils en auraient besoin, les bénéficiaires potentiels ne recourent pas à ces prestations, pas plus qu'aux offres de conseil et d'assistance qui sont à leur disposition. En conséquence, les problèmes deviennent plus aigus et plus complexes ou s'installent de manière chronique. Lorsque finalement le recours aux prestations sociales devient incontournable, la situation est plus difficile et exige des fournisseurs de prestations un déploiement accru de moyens. Ces retards entraînent un renchérissement des prestations sociales.

S'agissant de la population, les difficultés d'accès aux prestations sociales peuvent souvent conduire les personnes concernées à devoir entreprendre plusieurs démarches auprès des autorités dans la mesure où elles sont renvoyées d'un service à l'autre. Trouver l'institution compétente ou l'information souhaitée requiert donc beaucoup de temps et de persévérance.

S'agissant des institutions, les difficultés d'accès et le caractère par conséquent non systématique des demandes induisent un déploiement accru de moyens, dans la mesure où plusieurs services sont appelés à s'occuper des mêmes dossiers, sans même en avoir nécessairement la compétence.

5 Guichets sociaux existants ou en projet

La présente étude avait en particulier pour mission la réalisation d'un inventaire des guichets sociaux existants ou en projet en Suisse (chap. 5.1) et une présentation par le menu des mesures choisies (chap. 5.2).

5.1 Inventaire des guichets sociaux existants ou en projet en Suisse

La Suisse compte à l'heure actuelle peu de structures pouvant être qualifiées de guichets sociaux. La plupart des projets ont été mis sur pied au cours des dernières années seulement, ou en sont encore au stade de la planification. L'enquête téléphonique menée auprès des cantons montre clairement que si tant est que la question ait même été posée, elle l'a plutôt été dans les zones urbaines, tandis que les régions rurales semblent moins sensibles à la nécessité de prendre les choses en main dans ce domaine. Par ailleurs, le contact avec les clients est plus souvent considéré comme une tâche importante de l'administration dans les cantons engagés dans des projets de nouvelle gestion publique que dans les autres. Enfin, les personnes interrogées sur les thèmes des guichets sociaux et de l'accès aux prestations sociales ont souvent évoqué le débat relatif à la collaboration interinstitutionnelle (CII). S'agissant des projets en cours dans ce domaine, ce sont toutefois les mesures visant à l'amélioration de la collaboration entre institutions ainsi qu'à la satisfaction de la clientèle indirectement obtenue par ce moyen qui sont évoquées d'abord, et non explicitement le thème du guichet social. A cet égard, le projet de CII réalisé dans le canton de Soleure constitue une exception.

On peut répartir les mesures prévues ou déjà mises en œuvre en trois catégories. Le tableau ci-après énumère les guichets sociaux ayant pour fonction principale d'informer la population concernant les prestations et les offres existantes (essentiellement dans le domaine social). Les guichets sociaux figurant sur fond gris seront présentés plus en détail dans le chapitre suivant.

Tab. 5.1: Centres d'information

	Etat du projet	Région concernée	Acteur(s)
Boutique d'information sociale (paragr. 5.2.2)	réalisé	Ville de Neuchâtel	Services sociaux
Centre d'information	en projet	Ville de Lausanne	Direction de la sécurité sociale et de l'environnement
Boutique d'information sociale	suspendu, intégré dans les CASS	Ville de Genève	Hospice général
Infos sociales Zoug	réalisé	Canton de Zoug	Office cantonal des affaires sociales
Centre d'information du département social de la ville (paragr. 5.2.3)	réalisé, réorganisation en cours	Ville de Zurich	Services sociaux
Centre d'information des affaires sociales zurichoises	réalisé	Canton de Zurich	Haute école de travail social (fait partie du mandat de prestations élargi des hautes écoles)

Les structures énumérées dans le tableau 5.2 sont des guichets sociaux assumant, outre la fonction de l'information, d'autres tâches telles que le conseil, la prise de renseignements, l'orientation active ou la coordination individuelle.

Tab. 5.2: Guichets sociaux à prestations élargies

	Etat du projet	Région concernée	Acteur(s)
Sozial Info Rex (paragr. 5.2.1)	dès l'automne 2004	Ville de Lucerne	Direction des affaires sociales
Guichets régionaux de coordination des prestations sociales (paragr. 5.2.6)	réalisé	Canton du Tessin	Département de la santé et de l'action sociale
Guichets uniques de coordination des prestations sociales	en projet	Canton de Neuchâtel	Département des finances et des affaires sociales et Département de l'Economie publique
Centre d'information et de conseil pour la coordination des prestations sociales (dans le cadre de la révision de la politique familiale)	en projet	Canton NW/OW	Départements de la santé et des affaires sociales canton NW/OW
Guichets régionaux pour les questions d'assurances sociales (paragr. 5.2.7)	en projet	Canton de Soleure	Initiateur du projet: Département cant. de l'économie publique
Guichet du Service de la jeunesse de la Ville de Berne	dès l'automne 2004	Ville de Berne	Service de la jeunesse de la Ville de Berne

Outre les structures mentionnées, des institutions intégrant plusieurs fournisseurs de prestations et disposant d'un guichet d'accueil unique – et qui assument des tâches comparables – ont fréquemment été évoquées dans les discussions. Ainsi qu'on le constate à la lecture du tableau 5.3, il s'agit de centres sociaux polyvalents dans le domaine de l'aide sociale, mais aussi d'établissements d'assurances sociales couvrant plusieurs branches.

Tab. 5.3: *Institutions intégrant différentes prestations et disposant d'un guichet d'accueil unique*

	Etat du projet	Région concernée	Acteur(s)
Centres sociaux (paragr. 5.2.4)	réalisé	Ville de Zurich	Services sociaux
Centre social Rex	dès l'automne 2004	Ville de Lucerne	Direction des affaires sociales
Centres d'action sociale et de santé, CASS (paragr. 5.2.5)	réalisé	Canton de Genève	Département de l'action sociale et de la santé
Centres sociaux régionaux (CSR)	réalisé	Canton de Vaud	Département de la santé et de l'action sociale
Centres médico-sociaux (CMS)	réalisé	Canton du Valais	Département de la santé, des affaires sociales et de l'énergie
Etablissements d'assurances sociales (paragr. 5.2.8)	réalisés ou en projet	AG, AI, BL, FR, GE, GL, GR, JU, NW, OW, SH, SZ, SG, TI, UR, ZG, ZH	

5.2 Exemples choisis

Huit projets sont décrits plus en détail ci-après. Ces huit exemples donnent un bon aperçu de la diversité des solutions mises en œuvre, tant du point de vue de l'étendue des domaines couverts par le système de sécurité sociale que de l'ampleur de la palette des prestations offertes. Ces portraits s'articulent autour des éléments suivants: situation initiale, description du problème, organisation et mise en réseau, objectifs et tâches, difficultés de mise en œuvre et limites.

5.2.1 Sozial Info Rex de la ville de Lucerne

Situation initiale

C'est en 1995/1996 que la nécessité d'instituer un centre d'information et d'orientation a été évoquée pour la première fois au sein des deux parlements de

la ville de Lucerne (commune municipale et bourgeoisie) qui ont coexisté jusqu'en 2000.¹⁵ Cette demande figurait en effet dans le programme de législature 1997-2000 de ce qui était encore le conseil bourgeoisial et a ainsi été reprise après la fusion des deux communes dans la planification générale du conseil municipal 2000-2003. La fusion a donné naissance à la Direction des affaires sociales de la Ville de Lucerne. Simultanément, les différents services ont également été regroupés sous un seul toit pour former un véritable centre social municipal (à partir de l'automne 2004).

Un inventaire des prestations des services communaux dans le domaine socio-sanitaire a été réalisé en lien avec les «Fondements stratégiques de la politique sociale et sanitaire de la ville de Lucerne»¹⁶ rédigés par le Service social communal. Dans ce contexte, le besoin d'un centre d'information pour ce domaine est apparu clairement. Dans leurs travaux préliminaires d'organisation d'un guichet social, les professionnels se sont inspirés des centres sociaux communaux mis sur pied par la Direction de l'action sociale de la ville de Zurich, mais aussi – tout comme la ville de Zurich elle-même – du modèle allemand des foyers sociaux (*Bürgerhäuser*) ou des agences sociales.

Définition du problème

La ville de Lucerne compte de nombreux intervenants dans le domaine socio-sanitaire. Différents services de la Direction des affaires sociales et d'autres directions se chargent de transmettre des renseignements et des informations d'ordre social, mais aussi d'orienter les demandeurs vers les offices compétents. De leur côté, des organisations privées, religieuses ou caritatives assument également ces mêmes tâches. Au fil du temps, la situation, caractérisée par de multiples chevauchements, est devenue de plus en plus opaque. Selon les responsables, l'aide apportée l'est de manière trop peu efficace et sans grande coordination. Ceux qui pâtissent le plus de cette situation sont les ayants droit aux prestations. De manière générale, le déficit d'information est jugé important. On estime en outre que cette opacité constitue un facteur d'augmentation des coûts.

Les spécialistes pensent par ailleurs que de nombreuses personnes renoncent à s'adresser aux offices compétents par appréhension d'un contact avec les autorités. Ainsi, lorsqu'elles se trouvent dans une situation difficile, elles vont

¹⁵ C'est en 1991, à l'occasion de la révision de la loi sur l'aide sociale du canton de Lucerne, que l'obligation d'aménager ou d'encourager l'aménagement d'offres d'information et de conseil dans le domaine social a été explicitement ancrée dans la loi.

¹⁶ DÄPPELER, Beat et al. (2001): Strategische Grundlagen der Sozial- und Gesundheitspolitik, Lucerne, Direction des affaires sociales de la Ville de Lucerne.

souvent attendre que cette situation se soit encore détériorée avant de s'adresser aux institutions sociales compétentes.

Organisation et mise en réseau

Le guichet social, ouvert à l'automne 2004, est relié au Service social municipal et installé sur le même site, mais dans des locaux séparés, ce qui permet d'utiliser les structures existantes et de tirer parti des synergies. De plus, le Service social est caractérisé par son travail en contact avec la clientèle. Au sein de ce dernier, le Sozial Info Rex constitue une unité du secteur Conseil social. L'administration et le secrétariat du Centre social sont également utilisés pour les tâches du guichet social.

Durant la phase de développement et dans le but de parer à l'absence ou à l'insuffisance de coordination des offres de services, contact a été pris avec les institutions religieuses et privées afin de définir une collaboration. Les réactions de ces institutions ont été très diverses, mais généralement plutôt sceptiques. Certaines ont exprimé la crainte de voir disparaître leur propre domaine d'activités, d'autres redoutaient au contraire d'être submergées par l'affluence de nouveaux demandeurs. Dans le cadre de la collaboration avec les assurances sociales, aucun changement de taille n'a été observé suite à la création du Sozial Info Rex. En effet, des accords existent déjà dans ce domaine et l'examen du droit aux prestations des assurances sociales faisait déjà partie des tâches courantes du Service social.

Le Sozial Info Rex jouit d'une situation centrale et doit explicitement constituer un centre d'information d'accès facilité. Autrement dit, les habitants doivent pouvoir être servis rapidement et sans complication. Le guichet social est ouvert selon un horaire favorable à la clientèle, c'est-à-dire également en dehors des heures de bureau, sur deux jours ouvrables. Les collaborateurs sont issus du pool des travailleurs sociaux du Service social. Durant les heures d'ouverture, deux collaborateurs sont présents. Tous les ménages de la ville reçoivent des informations relatives au Sozial Info Rex. Les médias locaux informeront aussi de l'existence et du travail du guichet social. Une journée portes ouvertes est également organisée.

Objectifs et tâches du guichet social

Le Sozial Info Rex constitue un guichet social central et attrayant, à la disposition de tous les résidents de la ville de Lucerne souhaitant des informations concernant le domaine socio-sanitaire. Il a également pour mission de relier toutes les

institutions sociales de Lucerne et de leur servir de plaque tournante. En mettant rapidement à disposition les prestations nécessaires dans un esprit de prévention primaire mais aussi secondaire, on cherche à éviter que les usagers soient clients trop longtemps. Le guichet social doit aussi permettre de détecter rapidement les problématiques naissantes et les offres manquantes ou insuffisantes, et faciliter de cette manière une planification de la politique sociale et sanitaire de la ville de Lucerne axée sur les besoins.

Concrètement, le Sozial Info Rex remplira les tâches suivantes:

- *Renseignements et information:* les renseignements et les informations sont transmis face à face, par téléphone ou au moyen d'une documentation mise à la disposition du public. Dans une étape ultérieure, il est prévu d'aménager une possibilité de consultation informatique¹⁷ des prestations sociales de la ville. L'offre de renseignement et d'information doit aider à cerner les problèmes et à identifier rapidement les possibilités d'intervention. Dans cette optique, il s'agit de déterminer avec précision l'origine du problème et de donner au client les moyens de s'acheminer vers une solution.
- *Orientation active:* lorsque la question ou le problème ne peuvent être résolus par une simple information, le guichet a pour fonction de guider l'utilisateur vers d'autres services de la Direction des affaires sociales ou d'autres offices. Suivant la situation, il prend déjà un rendez-vous pour le client auprès de l'office compétent.
- *Vérification et mini-entretiens de conseil:* dans le cadre de son aide sociale personnelle, le Sozial Info Rex peut proposer au maximum trois mini-entretiens de conseil. Il est aussi prévu que les travailleurs sociaux puissent au besoin procéder pour leurs clients à des vérifications auprès d'autres offices. Lorsqu'un accompagnement de longue durée semble nécessaire, les clients sont aiguillés vers d'autres offres existantes.
- *Forum pour des fournisseurs de prestations extérieurs:* outre la présentation permanente de documentation relative aux offres sociales, le Sozial Info Rex propose aux intervenants publics, religieux ou privés actifs dans le domaine socio-sanitaire un espace supplémentaire pour des présentations temporaires.
- *Ecrivain public:* un service «écrivain public» est également prévu. Il doit être offert par des bénévoles et profiter à des résidents qui éprouvent des difficultés

¹⁷ Il existe déjà une base de donnée des «réseaux sociaux» du canton de Lucerne.

à lire et à comprendre des documents écrits en raison de leurs connaissances limitées de l'allemand ou d'un analphabétisme fonctionnel.

Le tableau suivant résume la palette des prestations¹⁸ du Sozial Info Rex.

Tab. 5.4: Palette des prestations du Sozial Info Rex

Etendue du domaine couvert par le système de sécurité sociale						
Palette des prestations		Prestations des assurances sociales	Prestations complémentaires aux assurances sociales	Prestations économiques cantonales	Aide sociale économique	Aide sociale personnelle (offres de conseil et d'assistance)
	Aménagement actif et ciblé du contact avec le client	Largement disponible				
	Renseignement (orientation passive)	x	x	x	x	x
	Vérifications	x	x	x	x	x
	Orientation active	x	x	x	x	x
	Conseil social	x				
	Coordination individuelle					
	Autres activités/offres	x				

x: la prestation est proposée

Difficultés de mise en œuvre et limites

Le Sozial Info Rex démarrera à l'automne 2004. Les organisateurs ne peuvent donc pour l'instant faire état d'aucune expérience de la mise en œuvre de ce concept de guichet social. Dans le cas du Sozial Info Rex, il s'agit toutefois d'une offre spécifiquement destinée aux habitants de la ville de Lucerne. S'agissant du canton de Lucerne, une régionalisation des prestations sociales publiques est en cours de discussion. Dans ce contexte, on examine également, selon les personnes interrogées, la possibilité de mettre sur pied un guichet social régional dans chaque district, éventuellement rattaché au centre régional de conseil social (SoBZ).

¹⁸ Les différences catégories de prestations sont présentées au chap. 6.1.

5.2.2 Boutique d'information sociale des Services sociaux de la ville de Neuchâtel

Situation initiale

Voici une vingtaine d'années, les services sociaux de la ville ont édité une brochure d'information fournissant des renseignements complets sur les prestations des intervenants publics et privés dans le domaine de l'aide sociale. Cette brochure est périodiquement remise à jour et largement diffusée, par exemple auprès de tous les nouveaux habitants de la ville. Au début des années 90, à l'initiative de son directeur, les Services sociaux de la ville se sont fixé comme objectif de faciliter encore l'accès aux informations. Il a alors été décidé d'instituer une Boutique d'information sociale. La réalisation de ce projet s'est largement inspirée du concept de boutique d'information sociale déjà mis en œuvre à Genève.

Définition du problème

Les Services sociaux de la ville ont constaté qu'en dépit de leur brochure, de nombreux citoyens se heurtant à des problèmes dans le domaine de l'aide sociale étaient mal informés des prestations offertes et frappaient fréquemment à la mauvaise porte.

Organisation et mise en réseau

Créée en 1999, la Boutique d'information sociale est établie auprès des Services sociaux de la ville et financée exclusivement par le budget de ces derniers. Sur le plan institutionnel, elle n'est rattachée à aucune autre institution publique ou privée.

La Boutique est située tout près du centre-ville et a été aménagée de manière à faciliter le contact. Bien qu'elle serve simultanément de réception des Services sociaux, elle fait davantage penser à une banque ou une agence de voyage qu'à un guichet administratif. Les locaux sont vastes et il y a suffisamment de place pour exposer la documentation des différentes institutions.

Le guichet est doté de postes salariés totalisant 130 %, ce qui permet d'assurer son ouverture aux heures de bureau. Sur le plan professionnel, les collaborateurs ont un bagage commercial. Un travailleur social est aussi toujours présent dans la maison pour les cas complexes ou urgents nécessitant son aide. Une travailleuse sociale de l'équipe consacre en outre 10 % de son temps à l'entretien de la Boutique, c'est-à-dire à l'actualisation de la documentation, ainsi qu'à l'organisation et au suivi des expositions.

Objectifs et tâches du guichet social

La Boutique d'information sociale est conçue comme un centre régional pour toutes les informations dans le domaine de l'aide sociale. Elle doit être facile d'accès et permettre à la population de mieux connaître les prestations sociales proposées. De cette manière, les Services sociaux espèrent que l'accès aux prestations sera facilité. Selon le directeur des Services sociaux, l'objectif de la Boutique est de déclencher un réflexe chez les personnes concernées par un problème d'aide sociale: se rendre sans attendre à la Boutique d'information sociale.

La Boutique propose deux types de prestations:

- *Renseignements et information:* la mission première de la Boutique est de fournir aux personnes frappant à sa porte des renseignements précis et adéquats relatifs aux offres dans le domaine de l'aide sociale. Lorsque le problème exposé ne concerne pas l'aide sociale, on attend aussi des collaborateurs qu'ils aiguillent le demandeur vers une autre adresse. Les visiteurs peuvent aussi s'informer au moyen des brochures et dépliants exposés ou utiliser l'accès à Internet. Parmi la documentation proposée par la Boutique figure également une brochure fournissant des renseignements complets sur les prestations des intervenants publics et privés dans le domaine de l'aide sociale.
- *Expositions:* la Boutique accueille plusieurs fois par année des expositions. Celles-ci sont organisées par des institutions du domaine de l'aide sociale qui utilisent ce moyen pour se présenter à la population. Le contexte d'une exposition est utilisé parallèlement par la Boutique pour mener des activités de relations publiques: des articles signalant les expositions ou les évoquant plus en détail sont rédigés à l'attention de la presse locale ou propre à l'administration.

Le tableau suivant résume la palette des prestations de la Boutique d'information sociale.

Tab. 5.5: Prestations de la Boutique d'information sociale

		Etendue du domaine couvert par le système de sécurité sociale				
Palette des prestations		Prestations des assurances sociales	Prestations complémentaires aux assurances sociales	Prestations économiques cantonales	Aide sociale économique	Aide sociale personnelle (offres de conseil et d'assistance)
	Aménagement actif et ciblé du contact avec le client	Largement disponible				
	Renseignement (orientation passive)	x	x	x	x	x
	Vérifications					
	Orientation active					
	Conseil social					
	Coordination individuelle					
	Autres activités/offres	x				

x: la prestation est proposée

Difficultés de mise en œuvre et limites

Les responsables avaient à cœur de mettre sur pied un guichet social accueillant et jouissant d'une situation centrale, à l'écart de tout autre guichet administratif. Etant donné que le projet ne disposait pas de ressources spécifiques supplémentaires, la Boutique a dû être aménagée dans des locaux inutilisés des Services sociaux. Le déménagement de ce dernier à la fin des années 90 a toutefois permis, grâce à l'espace ainsi acquis, de réaliser une partie de la conception initiale du projet. Afin de faciliter encore l'accès au guichet social, l'inscription Boutique d'information sociale figure en grand sur le bâtiment, tandis que l'inscription Services sociaux de la ville est plutôt discrète.

On aurait aimé que la Boutique bénéficie d'une assise institutionnelle plus large. Malheureusement, aucune des institutions entrant en ligne de compte, telles que Caritas ou le Centre social protestant, ne collaborent avec elle.

Actuellement, une discussion relative à la réorganisation du secteur social a cours dans le canton de Neuchâtel. On évoque en particulier la création de six guichets régionaux de coordination des prestations sociales économiques (guichets uniques). Ce projet s'inspire des guichets régionaux créés au Tessin (voir paragr. 5.2.6). Il est notamment salué par le directeur des Services sociaux de la ville de Neuchâtel qui, dans l'éventualité d'une réorganisation, envisagerait l'aménagement de la Boutique d'information sociale dans l'un des guichets uniques.

5.2.3 Centre d'information du Département social de la ville de Zurich

Situation initiale

Le Centre d'information du Département social de la ville de Zurich a été créé en 1997 en plein centre-ville. La réorganisation de ce département au cours des années suivantes a aussi été synonyme de changement pour le Centre d'information (voir paragr. 5.2.4). Des infothèques ont également été aménagées dans les centres sociaux nouvellement créés. Fin mai 2004, le guichet central du centre-ville a cessé ses activités, alors que la centrale d'information INFOLINE, joignable par téléphone et par courrier électronique, était développée. L'ancien programme des manifestations est maintenu. Désormais, les conférences seront organisées en différents lieux de la ville de Zurich, principalement dans les cinq guichets sociaux. Les explications proposées ci-après se rapportent au concept initial du Centre d'information.

Définition du problème

De nombreuses personnes exposaient souvent très tardivement leur problème à des institutions externes, parce qu'elles ne savaient pas où s'adresser, mais aussi en raison de la honte qu'elles éprouvaient à avouer qu'elles avaient besoin d'aide. Par souci de prévention, le Département social de la ville de Zurich a jugé important que ces personnes puissent s'adresser sans trop attendre à une institution facile d'accès, à même de leur expliquer les possibilités s'offrant à elles et de les aiguiller de manière adéquate.

Organisation et mise en réseau

Contrairement aux formules adoptées à Lucerne et à Neuchâtel, le Centre d'information a été aménagé dans un cadre neutre, sans lien géographique avec quelque service social que ce soit. Jusqu'à la fin du mois de mai 2004, il se situait au cœur du centre-ville de Zurich, à proximité d'une galerie marchande. Afin d'en faire une structure à bas seuil, on a soigneusement évité de lui donner l'apparence d'un bureau de l'administration. Le Centre devait permettre aux gens de recevoir des informations sans être dérangés. De nombreuses informations étaient proposées sous forme de brochures exposées ici et là dans la pièce. Il était ainsi possible de s'informer sans avoir à s'adresser au personnel.

Comme dans le cas de la Boutique d'information sociale, le personnel du Centre d'information consistait en collaborateurs administratifs et non en travailleurs sociaux.

Objectifs et tâches du guichet social

Le Centre d'information se définissait comme un lieu de contact facile d'accès et un point de repère pour toute question concernant les prestations sociales publiques et privées en ville de Zurich. Il devait permettre à la population de ne pas se perdre dans les méandres de l'administration. L'objectif était de s'adresser à l'ensemble de la population, toutes classes sociales et tous âges confondus. Le Centre d'information s'adressait également aux personnes actives dans le domaine social.

Il remplissait les tâches suivantes:

- *Renseignements et information:* le Centre d'information fournissait des renseignements concernant les prestations proposées dans différentes situations sociales. Ces informations étaient transmises soit personnellement sur place, soit par téléphone ou par voie électronique. Le Centre gérait une base de données relative aux offres sociales, également accessible via Internet. La mission du personnel consistait souvent à aider les gens à formuler ou à préciser un problème ou une demande. Les collaborateurs du Centre n'étaient pas habilités à mener des entretiens de conseil. Depuis juin 2004, les questions relatives aux offres sociales ne peuvent plus être posées au Centre d'information que par téléphone ou par voie électronique. En parallèle, les nouveaux centres sociaux ont été dotés d'infothèques regroupant un vaste matériel d'information (voir paragr. 5.2.4).
- *Ecrivain public:* le Centre d'information continue de proposer gratuitement le jeudi soir durant deux heures une aide à la lecture ou à la rédaction de lettres simples en allemand (lettres privées ou à caractère administratif, lettres de candidature, curriculum vitae, lettres de résiliation), ainsi que pour remplir des formulaires.
- *Prévoyance professionnelle/caisse de pension:* une fois par mois, des professionnels offrent de brèves consultations gratuites sur le thème LPP/caisse de pension.
- *Conférences:* chaque mois, des experts donnent des conférences en différents lieux sur des sujets sociaux choisis comme l'endettement, la retraite anticipée et la prévoyance vieillesse, les prestations complémentaires à l'AVS/AI, la sexualité, les troubles de l'alimentation, le mobbing, etc.

Le tableau suivant résume la palette des prestations du Centre d'information.

Tab. 5.6: Prestations du Centre d'information de la ville de Zurich

Etendue du domaine couvert par le système de sécurité sociale						
Palette des prestations		Prestations des assurances sociales	Prestations complémentaires aux assurances sociales	Prestations économiques cantonales	Aide sociale économique	Aide sociale personnelle (offres de conseil et d'assistance)
	Aménagement actif et ciblé du contact avec le client	Largement disponible				
	Renseignement (orientation passive)	X	X	X	X	X
	Vérifications					
	Orientation active					
	Conseil social					
	Coordination individuelle					
	Autres activités/offres	X				

x: la prestation est proposée

Difficultés de mise en œuvre et limites

De l'avis des personnes interrogées, le cadre neutre du Centre d'information, loin de l'ambiance d'un guichet administratif traditionnel et sans lien géographique avec quelque service social que ce soit, a eu une influence favorable sur l'accessibilité du centre à une large couche de la population. Tous appréciaient de pouvoir s'informer librement, sans avoir à donner son nom ou d'autres indications.

Après la fermeture du guichet central, les infothèques rattachées aux cinq centres sociaux de la ville fourniront à la population une information de proximité au cœur des différents quartiers et zones. Le développement des infothèques et l'organisation de manifestations dans les centres sociaux peuvent en outre contribuer à ce que ces derniers tirent parti d'un changement d'image positif, troquant la lourdeur d'un centre social traditionnel contre la convivialité d'un centre de rencontres et de services qui s'adresse à une large couche de la population.

5.2.4 Centre social de Selnau, ville de Zurich

Situation initiale

Au cours des années 90, un taux de chômage élevé, le nombre important de bénéficiaires de l'aide sociale et la complexité croissante des cas rencontrés dans le cadre de l'aide à la jeunesse et aux familles ont conduit l'administration sociale

de la ville de Zurich aux limites du supportable, tant financièrement que du point de vue du personnel.¹⁹ Les prestations ambulatoires étaient alors délivrées à partir de 37 sites décentralisés, et les procédures de travail étaient axées sur la structure fonctionnelle de l'organisation. C'est dans ce contexte qu'a été entamée à partir de 1998 la réorientation et la réorganisation du travail social. Certains services ont été regroupés au sein d'un office baptisé «Services sociaux», aménagé selon les principes de l'organisation des processus. Le regroupement des services sociaux ambulatoires et de nombreux services spécifiques au sein de cinq centres sociaux régionaux polyvalents constitue le pilier central de cette réorientation.

Définition du problème

Depuis les années 70, le développement d'une vaste palette d'offres dans le domaine social s'est effectué de manière peu coordonnée et sans égard à la globalité de l'aide. Les centres sociaux doivent en premier lieu améliorer l'organisation des processus et la coordination des prestations ambulatoires et des autres offres sociales, comblant ainsi les lacunes institutionnelles. La réorganisation doit aussi permettre de constituer des plates-formes d'échange entre les différents services, de manière à offrir aux clients un accès rapide et aisé aux informations, conseils et aides économiques de base, sans avoir à les renvoyer ailleurs lorsque leur demande est d'ordre social.

Organisation et mise en réseau

La ville de Zurich a été répartie en cinq régions sociales disposant chacune d'un centre ad hoc. Les cinq centres sociaux sont compétents pour répondre aux problèmes sociaux des habitants de la région qu'ils couvrent et doivent ainsi tirer le meilleur parti possible des ressources de l'espace social.

C'est à leur enseigne que sont fournies toutes les prestations ambulatoires du Département social s'appuyant sur le code civil et sur la loi sur l'aide sociale et l'aide à la jeunesse, ainsi que le travail communautaire et socio-culturel à but préventif. Outre les prestations ambulatoires de l'espace social, différents services spéciaux (centres de conseil pour les parents, pour les jeunes, pour les migrants, guichet pour les avances de contributions d'entretien et les allocations pour frais

¹⁹ = i Èè= ÉnéääÄ-íçâè=èl íí ~áíÉè=èçáí= áçí-ã ä Éáí= íæ'' Éè= ÇÉ= t ^i asl dbi l= oçè-ââ= EOMMPFw= a-è= j çÇÉää=w éáÄU=0=ÉaáÉ=i ä ll-èèÉáÇÉ=óÉllçèã=ÇÉè= MléáíääÄUÉá=pçòá-áÇáÉääéíÉl=pçòá-á--áíí Éää=PR=ERFI=éK-TJNNK=

de garde d'enfants en bas âge, etc.) sont proposés par les centres sociaux dont les prestations s'étendent à l'ensemble de la ville.²⁰

Au sein des centres sociaux, le guichet unique sert de réception, appelée *Intake*. C'est là que sont prises en charge et menées à terme toutes les nouvelles demandes, pour autant qu'une solution puisse être envisagée dans les trois mois. Pour les autres questions et problèmes requérant une solution à plus long terme (aide sociale, aide à la jeunesse et aux familles, mandats de tutelle), la compétence revient aux équipes de quartier et en particulier à une personne chargée du cas. En outre, les centres comptent dans leurs rangs des conseillers spécialisés dans l'intégration professionnelle des demandeurs n'ayant pas droit aux prestations de l'AC.

Objectifs et tâches de l'infothèque et de la réception

L'abolition de la séparation fonctionnelle des prestations ambulatoires doit permettre de bâtir des passerelles entre les différents services, de manière à pouvoir préciser et traiter plus rapidement les demandes. Point de contact entre la population et le centre social, le guichet de réception assume les tâches suivantes:

- *Renseignements et information:* dans la salle d'attente de la réception se trouve une infothèque.²¹ Celle-ci contient diverses brochures relatives aux offres sociales, ainsi que les règlements des différentes assurances sociales. Ces documents sont classés thématiquement par situations et domaines de l'existence. Les informations sont actualisées par les collaborateurs du centre d'information. L'espace est aménagé de manière conviviale et séparé du guichet de réception, afin que les personnes en quête de conseils puissent s'informer en toute tranquillité.
- *Vérification et brèves consultations:* au guichet de réception, un collaborateur compétent prend en charge les demandes des visiteurs. Lorsque la demande concerne un domaine relevant du centre social ou qu'il s'agit d'une demande peu claire ou complexe, le visiteur se verra proposer un passage au check-in, sorte de consultation ouverte. Là, un travailleur social procède à une première clarification de la demande. Lorsque le visiteur demande à bénéficier d'une

²⁰ Selon le responsable de l'Intake du Centre social de Selnau, il avait initialement été prévu de conférer de plus larges attributions aux centres sociaux. Outre les prestations offertes aujourd'hui par ces centres, le regroupement avec d'autres domaines comme l'ORP et les PC avait en effet été envisagé. Mais compte tenu des différentes compétences, ce projet n'était pas réalisable.

²¹ Les infothèques existaient déjà dans les centres sociaux avant la fermeture du Centre d'information du centre-ville (paragr. 5.2.3). On discute à l'heure actuelle de la manière de poursuivre leur développement.

aide sociale économique ou des prestations de conseil de l'aide à la jeunesse et à la famille, les vérifications nécessaires sont effectuées auprès des autres services et les premières mesures engagées. Les visiteurs entrant dans cette catégorie peuvent également se voir proposer de brèves consultations sur une période allant jusqu'à trois mois. Si le cas ne peut être résolu dans ce délai, il est transmis à l'équipe de quartier.

- *Orientation active*: les demandes de 30 à 40 % des personnes se présentant au check-in peuvent être résolues dans ce cadre. Soit les informations nécessaires leur sont fournies, soit elles sont aiguillées vers un autre centre social ou un autre service externe. Suivant la situation, l'orientation peut également être active, ce qui signifie que le service compétent est préalablement contacté et un rendez-vous pris pour le visiteur. Les personnes dont le problème requiert une solution à plus long terme sont directement orientées vers une équipe de quartier qui prendra leur cas en charge.

Le tableau suivant résume la palette des prestations de l'infothèque et de la réception du centre social de Selnau.

Tab. 5.7: Palette des prestations du centre social de Selnau (infothèque et réception)

Etendue du domaine couvert par le système de sécurité sociale						
Palette des prestations		Prestations des assurances sociales	Prestations complémentaires aux assurances sociales	Prestations économiques cantonales	Aide sociale économique	Aide sociale personnelle (offres de conseil et d'assistance)
	Aménagement actif et ciblé du contact avec le client	proposé				
	Renseignement (orientation passive)	X XX	X XX	X XX	X XX	X XX
	Vérifications	XX	XX	XX	XX	XX
	Orientation active	XX	XX	XX	XX	XX
	Conseil social				XX	XX
	Coordination individuelle					
	Autres activités/offres					

x: tâche de l'infothèque

xx: tâche de la réception (Intake) (principalement pour les personnes demandant une aide sociale économique ou une aide à la jeunesse et à la famille)

Difficultés de mise en œuvre et limites

D'après le responsable de la réception du centre social de Selnau, les personnes se présentant à la réception du centre social juste pour consulter les informations de l'infothèque ou pour obtenir un renseignement d'ordre général sont très rares. Il n'a par ailleurs pas encore été possible aux centres sociaux de proposer également leurs services à des personnes dont la demande sociale n'est pas directement de nature financière. Il manque pour cela un cadre neutre. Les infothèques se trouvent dans la même pièce que la réception et aucun collaborateur n'y est présent, de sorte que les visiteurs en quête de renseignements doivent s'adresser au guichet de la réception du centre social. L'image des centres sociaux, celle de centres de prestations sociales de proximité et de plaques tournantes pour toute question d'ordre social, n'a pas (encore) réussi à s'imposer. En règle générale, on se rend au centre social pour des problèmes financiers. C'est pourquoi, pour l'instant, la plupart des demandes pouvant être rapidement identifiées et donner lieu à une solution coordonnée sont celles qui émanent des personnes ayant droit à des prestations de l'aide sociale économique ou de l'aide à la jeunesse et à la famille.

5.2.5 Centres d'action sociale et de santé (CASS), canton de Genève

Situation initiale

Dans le canton de Genève, c'est l'Hospice général (HG) qui, sur mandat du Département de l'action sociale et de la santé (DASS), s'occupe de l'aide sociale économique et personnelle. Avant la création des Centres d'action sociale et de santé, l'aide sociale relevait des Centres médico-sociaux (CMS). Dans le canton de Genève, le domaine social et celui de la santé sont étroitement liés. Les offres dans le domaine de l'aide et des soins à domicile (p. ex. les services de livraison de repas, d'entretien du linge, les offres Spitex, etc.) sont proposées par divers organismes privés. Au cours des années 80, ces organismes se sont progressivement regroupés au sein de la Fondation des services d'aide et de soins à domicile (FSASD). En 1992, à l'issue d'une votation populaire, il a été décidé d'inscrire l'aide et les soins à domicile dans le système de santé.

En 2001, le Conseil d'Etat a voté une loi sur les CASS. Celle-ci contenait l'idée de proposer à la population les prestations du domaine socio-sanitaire selon le principe de la proximité immédiate. La loi prévoyait à cet effet une réorganisation de l'aide sociale ainsi que de l'aide et des soins à domicile en secteurs régionaux, une réglementation de la répartition des tâches entre le canton et les communes, ainsi qu'entre fournisseurs de prestations privés et publics. Chaque secteur a vu la création d'un CASS, 22 dans le canton, dont 8 en ville de Genève.

Définition du problème

La réorganisation du domaine socio-sanitaire est née de la quête de possibilités de rationalisation. Les CASS sont issus du regroupement opérationnel des services de la FSASD et de l'aide sociale. C'est ainsi que l'on a créé dans chaque région sociale un guichet unique auquel les habitants de la région concernée peuvent s'adresser et qui enregistre les demandes dans un dossier unique informatisé. Grâce à ce système qui permet de ne procéder qu'une seule fois à l'identification de la nature de la demande, on espère réaliser des économies et améliorer l'accessibilité et la convivialité des services proposés à la population. Jusque-là, les prestataires communiquaient insuffisamment entre eux et personne ne se souciait de la vue d'ensemble des problèmes.

Organisation et mise en réseau

Les 22 CASS du canton de Genève sont rattachés au Département de l'action sociale et de la santé. Ils se composent chacun de trois unités et d'un service d'accueil. Les trois unités et le service d'accueil sont rattachés à des prestataires

différents: au sein du CASS, l'unité *aide et soins à domicile* dépend de la Fondation des services d'aide et de soins à domicile. Sur mandat du canton, l'Hospice Général répond des prestations de l'unité *action sociale individuelle*, tandis que l'*action sociale communautaire* de proximité relève de collaborateurs des communes. Le *service d'accueil* et l'administration des différents CASS sont directement subordonnés à la direction générale des CASS (DGCASS), c'est-à-dire au canton. La DGCASS assure la coordination des trois unités et du service d'accueil.

Les CASS sont de tailles différentes, mais chaque centre compte au minimum quatre collaborateurs, soit une personne par unité, plus un ou une réceptionniste au service d'accueil. Certains CASS, surtout les plus grands, disposent d'antennes (sous-secteurs) proposant d'autres prestations. Ces antennes sont rattachées à leur CASS, mais disposent de locaux spécifiques. De nombreux CASS sont installés dans les locaux des anciens CMS. Compte tenu de la tension régnant sur le marché du logement et de la situation financière du canton, il n'a pas été possible de se préoccuper de l'aménagement idéal et de la situation des centres. Le service d'accueil est néanmoins toujours installé à l'entrée du CASS. Chaque service d'accueil est équipé d'un ordinateur permettant d'accéder aux agendas électroniques des collaborateurs des différentes unités. Une formation dans le domaine des soins ou du travail social est exigée des personnes souhaitant travailler au sein du guichet social.

Objectifs et tâches du service d'accueil du CASS

Les objectifs et les attributions du service d'accueil peuvent être résumés de la manière suivante:

- *Renseignements et information*: le personnel prend note de la demande du visiteur et oriente ce dernier vers les professionnels de tout autre service de l'Etat, du quartier ou de la commune lorsque sa demande ne concerne pas les prestations proposées par le CASS. Le personnel du service d'accueil répond aux demandes d'information relevant du domaine social, de l'aide ou des soins à domicile et n'exigeant aucun suivi. En cas de besoin, il aide le visiteur à remplir des formulaires ou à rédiger des lettres et exécute pour lui des démarches administratives simples.²²
- *Orientation active*: en cas de question spécifique relevant des attributions d'une unité du CASS, les collaborateurs du service d'accueil prennent rendez-

²² Le personnel a la possibilité de vérifier dans un dossier unique informatisé si l'utilisateur a déjà bénéficié de prestations de la part des prestataires des CASS, et si oui desquelles.

vous pour la personne avec le spécialiste de l'unité concernée. Lorsque la demande s'adresse plutôt à un organisme externe au CASS et suivant la situation du visiteur, le collaborateur du service d'accueil peut prendre rendez-vous pour lui auprès de l'organisme concerné (orientation externe active). La pratique montre toutefois qu'il arrive plus souvent que le collaborateur se contente de lui indiquer où s'adresser (orientation passive).

Le tableau suivant résume la palette des prestations du service d'accueil du CASS.

Tab. 5.8: Prestations du service d'accueil du CASS

		Etendue du domaine couvert par le système de sécurité sociale				
		Prestations des assurances sociales	Prestations complémentaires aux assurances sociales	Prestations économiques cantonales	Aide sociale économique	Aide sociale personnelle (offres de conseil et assistance)
Palette des prestations	Aménagement actif et ciblé du contact avec le client	proposé				
	Renseignement (orientation passive)	x	x	x	x	x
	Vérifications					
	Orientation active	x	x	x	x	x
	Conseil social					
	Coordination individuelle					
	Autres activités/offres					

x: la prestation est proposée

Difficultés de mise en œuvre et limites

Selon les renseignements fournis par la directrice générale adjointe des CASS, d'importantes difficultés se sont présentées au cours de la mise en œuvre des centres d'action sociale et de santé, empêchant ces derniers de fonctionner comme prévu. Il y a un réel fossé entre la conception théorique des CASS et la réalité pratique. C'est pourquoi une évaluation est en cours pour analyser les effets de la loi sur les CASS. Toujours selon la directrice générale adjointe, cette évaluation devrait aboutir à une modification des bases légales (réduction du nombre de CASS, organisation faïtière homogène, travail accru de relations publiques).

Le problème principal réside dans l'insuffisance de la communication et de la coordination entre les collaborateurs des différents fournisseurs de prestations des

CASS (HG, FSASD, communes), qui devraient pratiquer une collaboration en réseau. Ce problème pourrait avoir contribué à l'impossibilité d'instaurer une nouvelle culture commune au sein des CASS.

En raison de ces difficultés, les CASS n'ont souvent pas été en mesure d'effectuer les tâches qui relevaient en théorie de leurs attributions. Les réceptionnistes des services d'accueil n'assument pas les nouvelles fonctions relevant de leurs compétences dans la mesure prévue. Pour l'instant, ces services d'accueil proposent essentiellement des informations relatives aux prestations internes des CASS. Ils ne sont pas toujours très informés des services des organismes externes; en conséquence, l'orientation active et la coordination laissent quelque peu à désirer. A cet égard, les disparités entre les différents CASS sont particulièrement marquées. En outre, les qualifications des réceptionnistes ne correspondent pas aux exigences initialement posées (formation dans le travail social ou les soins). La plupart des postes sont occupés par des personnes au bénéfice d'une formation commerciale.

5.2.6 Guichets régionaux de coordination des prestations sociales, canton du Tessin

Situation initiale

Depuis février 2003, la loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales (LAPS) est en vigueur au Tessin.²³ Elle a permis une réorganisation complète du système tessinois d'octroi des prestations sociales.²⁴ Les changements imposés par la mise en œuvre de la LAPS ont été réalisés dans le cadre du projet «Intervento sociale». Ce projet de réorganisation fait partie d'une réforme globale de l'administration. La loi a pour but d'harmoniser et de coordonner huit prestations financières de compétence cantonale et de garantir à chaque ménage le minimum vital en évitant autant que possible le recours à l'assistance. Au Tessin, l'aide sociale relève du canton. La mise en œuvre de la loi a conduit à une organisation complexe nécessitant la création de treize guichets régionaux.

²³ Les explications suivantes sont notamment tirées de BEFFA, Sabina; ROSSI, Martino (2003): Tessin: Innovation in Sachen Harmonisierung. Neue Koordination der Sozialleistungen, Zeitschrift für Sozialhilfe 100 (10), p. 122-125.

²⁴ Ces dernières années, le Tessin a entièrement revu sa politique familiale. La loi sur les allocations familiales a introduit deux nouvelles allocations complémentaires liées au revenu, et la nouvelle loi sur la famille encourage l'accueil extra-familial et parascolaire des enfants.

Définition du problème

Avant l'introduction de la LAPS, il était difficile aux bénéficiaires potentiels – confrontés à de multiples questions – de savoir à quelles prestations ils avaient droit. Ils devaient exposer leur demande à différents services, et les travailleurs sociaux eux-mêmes manquaient d'un instrument susceptible de leur indiquer quelles prestations avaient la priorité. Les familles connaissant des problèmes financiers s'adressaient souvent à l'aide sociale avant même d'épuiser les prestations sociales auxquelles elles avaient droit.

Organisation et mise en réseau

La mise en place des guichets régionaux a permis de constituer une structure susceptible de coordonner les prestations des différents services cantonaux. Grâce à la réorganisation amenée par la nouvelle loi, la population jouit d'un accès facilité à huit prestations sociales liées au revenu octroyées par différents offices cantonaux: participation aux primes d'assurance-maladie, aide aux études, bourses d'études, allocation complémentaire pour la reconversion professionnelle, allocation extraordinaire aux chômeurs ex-indépendants, allocation complémentaire pour enfants, allocation de petite enfance, aide sociale.

Au total, treize guichets régionaux choisis en fonction de critères quantitatifs (nombre estimé de demandes) et de la répartition territoriale ont été mis sur pied. Ces guichets sont gérés par les communes sur mandat du canton.

Les personnes adressent généralement leur demande à l'administration communale. Toutes les communes livrent à leurs habitants une première information concernant les prestations sociales et leur donnent un rendez-vous auprès du guichet régional compétent. Ces guichets se chargent de la saisie des données et de la transmission de la demande aux offices concernés. Les collaborateurs des guichets sont des collaborateurs administratifs.

Au sein de l'Institut des assurances sociales a été créé un Service central des prestations sociales qui épaulé à la fois les offices cantonaux et les guichets régionaux. Tous les offices concernés sont reliés à un nouveau système informatique. Ce système comprend un dossier unique pour chaque unité de référence (soit chaque ménage au sens de la LAPS), dossier utilisé par toutes les instances. Les collaborateurs du service central ont la responsabilité du bon fonctionnement des échanges entre les offices concernés et du système informatique commun. Dans ce cadre, la formation et le perfectionnement des services engagés relève également de leurs attributions. Le service central est rattaché à la caisse cantonale de compensation.

Objectifs et tâches du guichet social

La création des guichets régionaux a pour but de faciliter l'accès de la population aux prestations sociales du canton. Celle-ci doit pouvoir s'adresser à un organe central où sa demande fait ensuite l'objet d'un suivi coordonné de la part du personnel du guichet. Cette approche coordonnée doit en outre permettre de raccourcir le délai de traitement des demandes.

Les tâches des guichets peuvent être décrites de la manière suivante:

- *Renseignements, soutien administratif et vérifications:* le personnel du guichet prend note de la demande de chaque visiteur et discute avec lui de la marche à suivre. Il l'aide également à remplir le formulaire de demande électronique. Pour ce faire, il a accès aux données du registre fiscal et du registre des habitants, ce qui permet de veiller à ce que les formulaires soient correctement remplis sur place. En cas de besoin, il procède aux vérifications qui s'imposent.
- *Coordination individuelle:* la demande est ensuite transmise par voie électronique aux services cantonaux compétents. La décision relative à la demande est prise par ces derniers et transmise aux guichets régionaux dans un délai maximum de cinq jours.

Le tableau suivant résume la palette des prestations des guichets régionaux de coordination des prestations sociales.

Tab. 5.9: Palette des prestations des guichets régionaux de coordination des prestations sociales

Etendue du domaine couvert par le système de sécurité sociale							
Palette des prestations		Prestations des assurances sociales	Prestations complémentaires aux assurances sociales	Prestations économiques cantonales	Aide sociale économique	Aide sociale personnelle (offres de conseil et d'assistance)	
	Aménagement actif et ciblé du contact avec le client	proposé					
	Renseignement (orientation passive)			X	X		
	Vérifications			X	X		
	Orientation active						
	Conseil social						
	Coordination individuelle			X	X		
	Autres activités/offres						

x: la prestation est proposée

Difficultés de mise en œuvre et limites

Les guichets régionaux tessinois facilitent l'accès de la population à un ensemble bien défini de prestations: les huit prestations sociales économiques liées au revenu. L'accès à ces prestations a pu être coordonné et harmonisé grâce à la collaboration entre les guichets régionaux et les services cantonaux. Les guichets régionaux sont toutefois exclusivement consacrés à ces prestations économiques et ne proposent pas d'informations, de conseil individuel ou de médiation dans d'autres domaines. Les personnes qui, outre l'assistance financière, souhaitent un conseil personnalisé doivent s'adresser de leur propre chef à un organisme compétent (service social cantonal ou organisation privée).

5.2.7 Guichets régionaux pour les questions d'assurances sociales, canton de Soleure

Situation initiale

En septembre 2000, le Grand Conseil du canton de Soleure a approuvé dans le cadre du projet de réforme SO+ une mesure prévoyant de regrouper les structures d'application des assurances sociales. L'expertise réalisée par une entreprise externe est arrivée à la conclusion que les problèmes provenaient moins des

processus au sein des différentes unités (branches d'assurance) que de l'accès de la population aux prestations sociales.

Le Grand Conseil a par la suite demandé que soit mise au point une variante baptisée *Optimisation de la situation actuelle par le biais de réorganisations ponctuelles*. Celle-ci prévoit la création de guichets régionaux et d'une unité de gestion des cas (case management) ainsi que l'amélioration des échanges entre les ORP, l'Office AI et l'Office de la formation et de l'orientation professionnelle. Sous la conduite du Département de l'économie, la société externe d'expertise a élaboré un projet de mise en œuvre et l'a mis sur les rails. Afin d'élaborer le projet de mise en œuvre concernant les guichets régionaux et l'unité de gestion des cas, deux séminaires – l'un consacré aux *processus* et l'autre aux *structures* – ont réuni des représentants des communes, de la caisse de compensation, de l'Office AI, des ORP et de l'Office des communes et de la sécurité sociale, ainsi que des acteurs privés.²⁵ Les travaux de mise en œuvre ont démarré à l'automne 2003.

Définition du problème

Du point de vue de la population, le problème réside dans le fait qu'il manque aux citoyens et aux employeurs un guichet central auquel s'adresser lorsque se posent des questions concernant les assurances sociales et l'aide sociale. Ils doivent par conséquent savoir d'eux-mêmes si leur demande relève de l'office AI, de l'agence AVS/PC, de la caisse de compensation, de l'«Oberamt», des services sociaux des communes, des offices cantonaux chargés de la mise en œuvre de la LACI, de la caisse de chômage, de l'ORP ou de l'office du travail de la commune. L'aménagement actuel de l'accès aux différentes prestations est jugé peu convivial. Les problèmes de coordination entre les différents services communaux et cantonaux, la longueur des délais, le travail fait à double entre les différentes institutions concernées par le même cas sont d'importants facteurs institutionnels qui compliquent encore l'accès de la population aux prestations sociales et alourdissant les procédures.

Organisation et mise en réseau

Il est prévu que les communes organisent et financent les guichets de manière concertée. D'après le projet de mise en œuvre, les prestations des agences AVS/PC et des offices communaux du travail doivent être assurées par les

²⁵ Les explications suivantes sont notamment tirées de EGGER, Marcel; DREHER, Thomas; MIKIC, Daniela (2003): So+ Massnahme 49: Projektphase 2. Modul 1: Anlaufstelle. Modul 2: Case-Management-Stelle. Projet (situation au 10 juin 2003), Bern. Egger, Dreher & Partner AG (document interne).

guichets sociaux. Le plus judicieux serait d'édifier ces guichets autour des agences AVS/PC de communes chefs de file («Kopfgemeinden») (sur mandat respectif des groupements de communes qui achètent ces prestations) ou dans un service social. Selon la région, d'autres structures que les Kopfgemeinden (p. ex. association de planification régionale, syndicat de collectivités publiques, etc.) pourraient jouer ce rôle. A cet effet, les moyens financiers économisés grâce à la régionalisation des antennes doivent être réinvestis dans le développement et l'exploitation des nouveaux guichets. En dernier lieu, le canton devra imposer les conditions-cadres correspondantes – négociées par le syndicat de communes («Einwohnergemeindeverband») avec les communes dans le sens d'une solution consensuelle – et leur mise en œuvre.

La discussion porte sur la création d'une vingtaine de guichets régionaux, selon le principe d'un guichet par région de plus de 10 000 habitants. Les regroupements devront tenir compte des données régionales. Tout le monde est d'accord sur le fait que les agences AVS/PC et les offices communaux du travail devront être intégrés aux guichets. Le premier entretien de conseil des services sociaux (et en particulier le travail d'identification de la demande) restera toutefois du ressort de ces services et ne sera pas transféré aux guichets régionaux. Les centres et services de consultation sociale ou familiale ne seront pas non plus intégrés aux guichets régionaux.

Sur le plan du personnel, le bon fonctionnement des guichets sera assuré d'une part par des conseillers et d'autre part par des collaborateurs chargés de tâches d'assistance et de gestion. Les conseillers devront pouvoir faire état d'un brevet en assurances sociales ou de connaissances équivalentes. Ils devront également bien connaître les services des assurances sociales du canton de Soleure et les normes CSIAS cantonales.

Objectifs et tâches des guichets régionaux

Les guichets régionaux auront pour mission d'offrir leur soutien aux citoyens, aux employeurs, aux institutions «Pro», aux services de bénévolat, aux autorités d'aide sociale, aux communes, aux médecins et aux écoles du canton de Soleure pour toute question ou tout problème en relation avec les assurances sociales.

Les tâches des guichets sociaux régionaux seront les suivantes:

- *Renseignements et information:* les guichets régionaux sont appelés à apporter leur aide en fournissant les renseignements nécessaires pour toute question ou tout problème en relation avec les domaines suivants: AVS, allocations familiales, LFA, APG, AI, AC, LAA, LPP, LAMal, réduction de

primes (renseignements généraux), PC. Conformément au projet, ils sont en outre chargés de procéder à une première analyse de la situation en cas de demande d'aide sociale. Ils distribuent aux usagers la documentation adéquate et les aident si nécessaire à remplir les formulaires. S'agissant des demandes pour lesquelles les services concernés connaissent une procédure standardisée (p. ex. examen d'une demande de rente AI, examen d'une demande d'indemnités de chômage, etc.), les personnes sont aiguillées vers le service compétent. Si la demande concerne l'un des domaines cités plus haut, les guichets régionaux proposent un premier entretien de conseil aux usagers. Toutefois, l'identification de la demande à proprement parler relève de la compétence des services concernés (ORP, office AI, caisse de compensation, services sociaux, etc.).

- *Vérifications*: le personnel des guichets régionaux est chargé de recueillir toutes les données nécessaires à la mise en route des procédures de suivi.
- *Coordination individuelle*: s'agissant des demandes pour lesquelles les services concernés ne connaissent pas de procédure standardisée, notamment pour les situations rares ou impliquant plusieurs assurances sociales, les guichets régionaux coordonnent le suivi de la demande auprès des autres services et assurent la conduite du cas jusqu'à son terme.

Le tableau suivant résume la palette des prestations des guichets régionaux pour les questions d'assurances sociales.

Tab. 5.10: Palette des prestations des guichets régionaux pour les questions d'assurances sociales

Etendue du domaine couvert par le système de sécurité sociale							
Palette des prestations		Prestations des assurances sociales	Prestations complémentaires aux assurances sociales	Prestations économiques cantonales	Aide sociale économique	Aide sociale personnelle (offres de conseil et d'assistance)	
	Aménagement actif et ciblé du contact avec le client	x					
	Renseignement (orientation passive)	x	x	x	x	x	
	Vérifications	x	x	x	x	x	
	Orientation active						
	Conseil social						
	Coordination individuelle	x	x	x	x	x	
	Autres activités/offres						

x: la prestation est proposée

Difficultés de mise en œuvre et limites

Les guichets régionaux du canton de Soleure ne sont pas encore entrés en fonction. C'est pourquoi il n'est pour l'instant pas possible de faire état d'une quelconque expérience du projet en question. La mise en œuvre a débuté à l'automne 2003. Etant donné que le gouvernement ne souhaite pas se contenter d'une batterie de nouvelles procédures mais vise à atteindre une véritable solution institutionnelle, les négociations à mener avec les différentes branches des assurances sociales, les communes et le canton sont gourmandes en temps et en moyens.²⁶ Selon les affirmations du chef de projet, le processus de mise en œuvre est momentanément au point mort parce que les bases légales nécessaires à la réalisation des guichets régionaux n'ont pas encore été adoptées par le Grand Conseil (engagement de toutes les communes à participer aux coûts). Certaines communes font preuve d'une légère résistance face aux guichets régionaux, car elles craignent une perte de leur autonomie et une hausse des coûts.

²⁶ RITLER, Stefan (2004): Reform der Zusammenarbeit: SO+ Massnahme 49 führt Case-Management im Sozialbereich ein, AWA Bulletin des Amtes für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Solothurn 79, p. 6-7.

Parmi les modèles étudiés, il s'agit ici du seul projet qui ne soit pas parti de l'aide sociale, mais des assurances sociales.²⁷ Le projet reste flou sur certains points. Il ne précise notamment pas comment se présentera concrètement la passerelle vers l'aide sociale ou dans quelle mesure les guichets auront à répondre à des questions d'aide sociale. Il est en outre le seul parmi les modèles présentés à prévoir de confier aux guichets régionaux la coordination individuelle (gestion du cas) jusqu'à son terme lors de situations rares ou complexes.

5.2.8 Caisse de compensation/office AI, canton de Nidwald

Situation initiale

Au cours des dix dernières années, dix-sept cantons au total ont décidé de créer – juridiquement et/ou physiquement – des instituts d'assurances sociales (en allemand Sozialversicherungsanstalten SVA). Des SVA à proprement parler existent aujourd'hui dans les cantons d'Argovie, de Bâle, de Fribourg, de Genève, des Grisons, de Schaffhouse, de Saint-Gall, du Tessin et de Zurich. Des établissements fonctionnant comme tels mais sans l'appellation officielle existent par ailleurs dans les cantons d'Appenzell Rh.-Int., de Glaris, du Jura, de Nidwald, d'Obwald, de Schwyz, d'Uri et de Zoug.

Avec la 3^e révision de l'AI, des offices AI ont été institués dans les cantons. Le canton de Nidwald connaît depuis 1993 un établissement servant simultanément de caisse de compensation et d'office AI.

La CC/OAI du canton de Nidwald œuvre dans différents domaines en étroite collaboration avec les organisations équivalentes des cantons d'Obwald, de Schwyz, d'Uri et de Zoug. Une charte de ces établissements a notamment été éditée en commun. Dans le domaine informatique, une Sàrl a également été fondée afin de développer un logiciel et un matériel communs. Dans le domaine de la formation et du perfectionnement, ces établissements organisent en outre régulièrement des rencontres entre professionnels permettant l'échange d'expériences. Une association chargée de l'information au public a également été constituée et la CC/OAI s'est par ailleurs jointe à d'autres cantons pour proposer un site Internet commun.

²⁷ Hormis les établissements d'assurances sociales (voir paragr. 5.2.8), qui sont des établissements de mise en œuvre dotés d'une réception centrale, et non pas de véritables guichets sociaux.

Organisation et mise en réseau

La CC/OAI du canton de Nidwald est une société à but non lucratif, de droit public et cantonal. Sur le plan de l'organisation, les trois institutions que sont la caisse de compensation AVS, l'office AI et la caisse cantonale d'allocations familiales constituent une seule et même entité jouissant d'un statut d'autonomie financière et juridique.

L'organisation se compose des services cotisations, prestations et AI, ainsi que d'un service de recours. Les compétences de la CC/OAI couvrent neuf branches d'assurances sociales: AVS, AI, PC, APG, CAF/LFA, LAMal (contrôle de l'obligation d'assurance et réduction des primes), AC (octroi des indemnités), LAA (contrôle de l'obligation d'assurance) et LPP (contrôle de l'obligation d'assurance).²⁸

S'agissant des cinq premières branches citées, les prestations sont proposées dans leur intégralité, alors que ce n'est pas le cas des quatre dernières. Au sein de la CC/OAI, ces tâches relèvent d'une équipe interdisciplinaire composée d'assistants sociaux, de juristes, de médecins et de conseillers en orientation.

Une interface informatique permet de traiter tous les cas d'assurance (système ELAR d'archivage et de gestion des documents²⁹). Tous les documents sont scannés et des interfaces ad hoc ont été intégrées pour chaque type de document (carte APG, demande AI, formulaire pour la réduction de primes), ce qui permet le suivi standardisé de tous les cas d'assurance. Le système indique immédiatement lorsqu'un cas est pendant et qui a fait quoi jusque-là.

Objectifs et tâches du guichet social

Un guichet social compétent sous la forme d'un SVA est ouvert aux citoyens du canton de Nidwald pour répondre à autant de questions que possible dans le domaine des assurances sociales.

Une réception commune à toutes les branches d'assurances a été aménagée dans l'entrée de la CC/OAI. Le personnel de la réception n'est pas formé pour conseiller lui-même les usagers. Il prend note des demandes et les transmet aux professionnels compétents au sein de la CC/OAI. L'accueil des visiteurs répond au principe suivant: les personnes qui frappent à la porte de la CC/OAI doivent pouvoir se retrouver le plus rapidement possible face au professionnel qui, au sein

²⁸ Dans les cantons du Tessin, du Jura et de Schaffhouse, la caisse de chômage est également intégrée à l'institution d'assurances sociales.

²⁹ Au total, 15 SVA utilisent le système ELAR.

de l'établissement, dispose des compétences techniques et décisionnelles adéquates. En fait, on évite ici volontairement la séparation en un service d'accueil d'un côté et un service interne de l'autre, afin que les usagers n'aient pas à présenter leur demande plusieurs fois au sein de la CC/OAI. Afin de procéder aux vérifications qui s'imposent, chaque pièce où se déroulent des entretiens de conseil dispose d'un accès électronique aux dossiers des clients. Cela facilite considérablement la discussion, car il est possible de voir immédiatement quelles prestations ont été fournies et par qui.

Le tableau suivant résume la palette des prestations de la réception de la CC/OAI.

Tab. 5.11: Prestations de la réception de la CC/OAI de Nidwald

Etendue du domaine couvert par le système de sécurité sociale							
Palette des prestations		Prestations des assurances sociales	Prestations complémentaires aux assurances sociales	Prestations économiques cantonales	Aide sociale économique	Aide sociale personnelle (offres de conseil et d'assistance)	
	Aménagement actif et ciblé du contact avec le client	proposé					
	Renseignement	x	x	x (AF)			
	Vérifications						
	Orientation active*	x	x	x (AF)			
	Conseil social						
	Coordination individuelle						
	Autres activités/offres						

x: offre proposée

* seulement concernant les prestations internes de la CC/OAI

Difficultés de mise en œuvre et limites

Dans le cas des assurances sociales intégrées au sein de la CC/OAI, celle-ci assume dans le canton les tâches d'un guichet social au bénéfice de compétences techniques et décisionnelles. Les CC/OAI ou les SVA ne sont toutefois pas des guichets sociaux d'accès facilité à même de répondre en toute convivialité à un large éventail de demandes sociales par une première information et des conseils ad hoc. Du point de vue du responsable de la CC/OAI de Nidwald, les guichets sociaux ont une fonction complémentaire vis-à-vis des établissements disposant de compétences décisionnelles.

6 Types de guichets sociaux

Dans ce chapitre, nous ferons le point des résultats de l'analyse approfondie des mesures choisies concernant les catégories de prestations offertes par les guichets (chap. 6.1), les formes d'organisation (chap. 6.2) et les conditions de mise en œuvre (chap. 6.3).

6.1 Prestations des guichets sociaux

Les projets étudiés mettent en évidence plusieurs catégories de prestations dominant l'offre des guichets sociaux. On y distingue une offre de base et une offre complémentaire. La première est proposée par tous les guichets, tandis que la seconde ne l'est que par une partie d'entre eux. Comme le montre l'enquête, les décisions relatives aux prestations d'assurances sociales ou d'aide sociale fournies ne font généralement pas partie du cahier des charges des guichets. Les guichets et les structures décisionnelles des fournisseurs de prestations n'ayant pas le même personnel, ils fonctionnent de manière complémentaire.

6.1.1 Offre de base

L'offre de base de tous les guichets sociaux comprend deux éléments principaux sur lesquels viennent s'appuyer d'autres prestations.

Aménagement ciblé de la plate-forme d'échange entre la population et l'institution

Tous les projets prévoient l'aménagement actif et ciblé de la plate-forme d'échange entre l'institution et ses usagers. Cet aménagement est fondé sur les éléments suivants: information de la population, accessibilité, possibilités de contact, heures d'ouverture, locaux attrayants, accueil convivial, infothèque/exposition de brochures. Concrètement, cela signifie pour la plupart des projets mis en œuvre que l'existence du guichet doit être signalée régulièrement à la population par différents vecteurs. Le contact avec le guichet est possible aussi bien directement que par téléphone ou éventuellement par e-mail. Les heures d'ouverture doivent également être aménagées de manière à ce que le guichet ne soit pas seulement accessible durant les heures de bureau. Les personnes chargées de fournir des renseignements doivent bien connaître les prestations sociales et les structures correspondantes dans la région concernée. C'est pourquoi les personnes engagées pour cette fonction doivent faire état d'une expérience de plusieurs années et d'une aisance particulière dans la relation avec les usagers. Les conditions énumérées ci-dessus doivent contribuer à ce que les guichets soient faciles d'accès pour la population.

Renseignements et information (orientation passive)

Les guichets sociaux fournissent dans tous les cas des renseignements relatifs à l'offre de prestations sociales. Ils informent en outre leurs usagers sur la marche à suivre ou sur les institutions et interlocuteurs compétents auxquels ils doivent adresser leur demande. Si nécessaire, ils peuvent procéder à une analyse de situation dans le but de clarifier et de structurer la demande ou le problème. L'objectif de l'information, du conseil ou de la vérification est de permettre à l'usager de procéder lui-même aux démarches nécessaires à la résolution de son problème. En informant et en conseillant, les guichets sociaux se contentent d'endosser une fonction de guide permettant à la population de s'y retrouver dans l'offre de prestations sociales.

6.1.2 Prestations complémentaires

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

Vérifications

Dans le but de préciser la demande de l'usager, quelques guichets procèdent à sa demande à de plus amples vérifications auprès des services compétents. Des exemples concrets montrent que suivant le type de vérifications, une telle démarche peut soulever des questions de protection des données nécessitant soit l'accord écrit de la personne concernée, soit une disposition légale correspondante.

Orientation active

L'orientation active fait partie de l'offre de prestations de certains guichets sociaux. On entend par «orientation active» le fait de prendre rendez-vous pour le client avec le service dont la compétence recouvre la problématique en question. Suivant la situation, le rendez-vous est pris soit avec le spécialiste compétent au sein de l'institution même ou auprès d'un service externe. L'existence d'accords fermes entre les institutions coopérantes est une condition préalable à tout rendez-vous pris en dehors de l'institution. Ces accords définissent la nature des offres et les capacités des institutions coopérantes. On s'assure ainsi que les institutions peuvent effectivement prendre en charge le suivi du dossier des personnes qui leur sont adressées. Les projets étudiés montrent que les accords passés avec des institutions privées le sont généralement sous forme de conventions de prestations.

Conseil social

Certains guichets ont la possibilité de mener des entretiens de conseil social. Ils en font usage lorsqu'il semble qu'une situation peut être dénouée par un, deux ou trois entretiens.

*Coordination individuelle de différentes prestations*³⁰

La coordination individuelle consiste à accompagner les usagers présentant un problème ou une situation nécessitant l'intervention de plusieurs acteurs sociaux – parfois sur le long terme – et à coordonner les prestations et les attributions de ces différents acteurs. Cette prestation soulève également un problème de protection des données qui peut être résolu par l'autorisation écrite de la personne concernée ou par une disposition légale correspondante.

6.2 Options de mise en œuvre

Il existe un lien étroit entre le type de mise en œuvre d'un guichet social et les prestations qu'il propose. En pratique, on observe deux formules principales.

Guichets à offre de base

Ces guichets limitent leur offre aux prestations énumérées au paragraphe 6.1.1. Ils proposent des informations, des conseils ainsi qu'une orientation passive, et aménagent la plate-forme d'échange entre l'institution et ses usagers de manière conviviale. Des guichets de cette sorte ont en particulier été institués à l'échelon communal (communes urbaines). Ils sont géographiquement indépendants des fournisseurs de prestations ou s'efforcent de présenter une image aussi neutre et autonome que possible. Ils sont bien reliés aux institutions régionales, mais ils ne passent pas d'accords obligatoires et encore moins d'accords de coopération. L'ancien Centre d'information de la ville de Zurich, la Boutique d'information sociale de la ville de Neuchâtel et le Centre d'infos sociales du canton de Zoug sont de bons exemples de ce type de guichet.

Guichets à offre étendue

Une offre étendue comprenant par exemple l'orientation active, des vérifications ou la coordination individuelle suppose une collaboration plus poussée et plus for-

³⁰ Cette coordination des prestations par un spécialiste en vue de résoudre un problème peut être assimilée à une forme de «case management» ou gestion des cas. Nous définissons cette tâche au sens le plus large comme un processus de la collaboration, dans la mesure où elle consiste à évaluer, planifier, mettre en œuvre, coordonner et surveiller les activités de tous les participants en vue d'atteindre l'objectif.

melle avec les institutions ou les fournisseurs de prestations. Comme le montrent les situations initiales décrites plus haut, la majorité des projets sont nés dans le cadre de réorganisations structurelles dans le domaine social ou de réformes législatives.³¹ L'objectif de ces réformes ou de ces réorganisations était le regroupement, la coordination ou l'harmonisation des prestations proposées. C'est dans ce contexte et à titre d'instrument supplémentaire de coordination que ces guichets ont été mis sur pied. Ils constituent un genre de point d'entrée pour les prestations de l'institution (le service interne de ces prestations intégrées) ou pour les institutions externes liées par un accord de coopération obligatoire.³² La mise en place et le type d'organisation de ces guichets sont dès lors étroitement liés à une coopération institutionnelle antérieure ou actuelle de différents fournisseurs de prestations.

Les guichets offrant des prestations étendues peuvent encore être répartis en deux sous-catégories:

- Il y a d'une part des guichets *qui assument des tâches complémentaires dans un domaine de prestations restreint*. Le projet tessinois dans le domaine des prestations économiques cantonales liées au revenu et les instituts d'assurances sociales des cantons, qui couvrent l'offre de prestations des assurances sociales et des prestations complémentaires, constituent de bons exemples de ce type de guichet. Les Centres d'action sociale et de santé du canton de Genève peuvent aussi être rangés dans cette catégorie.
- Il y a d'autre part les guichets *qui assument des tâches complémentaires dans un domaine complet de prestations*. C'est le cas du Sozial Info de la Direction des affaires sociales de la ville de Lucerne, ou des mesures prévues dans le canton de Soleure en matière d'assurances sociales. Ces projets s'appuient sur des coopérations obligatoires entre les institutions publiques, ainsi qu'entre institutions publiques et privées (contrats de prestations).

6.3 Conditions de mise en œuvre

La mise en œuvre des projets étudiés a parfois été facilitée ou au contraire compliquée par le contexte dans lequel elle s'est déroulée.

³¹ Par exemple l'harmonisation des dispositions législatives dans le canton du Tessin, la mise sur pied de centres sociaux dans les cantons de Genève, Lucerne, Vaud et Valais, ou la création des instituts d'assurances sociales.

³² Par exemple sur la base de contrats de prestations.

6.3.1 Faisabilité politique

La mise sur pied d'un guichet ainsi que la coopération ou la réorganisation des institutions publiques doivent se fonder sur des processus et des décisions politiques. Cette condition a influencé les projets dans la mesure où la réalisation en a été ralentie et où les projets initiaux ont parfois été redimensionnés. Ce fut particulièrement le cas lorsqu'un projet englobait des prestations communales et cantonales et que les différents acteurs craignaient que la coopération envisagée n'induisse une certaine perte d'autonomie ou une hausse des coûts, ou lorsque les dispositions légales devaient être modifiées (projets des cantons de Soleure et du Tessin).

6.3.2 Initiative d'un seul fournisseur de prestations

Les projets étudiés ont généralement été lancés et mis en œuvre par un seul fournisseur de prestations, dans la plupart des cas par les services sociaux communaux, sans participation financière d'autres institutions.³³ Les tâches des communes dans le domaine de l'aide sociale ont un caractère subsidiaire par rapport aux prestations des assurances sociales. Contrairement aux autres domaines de prestations, l'aide sociale est concernée par toutes les questions de sécurité sociale. C'est ainsi qu'est née la volonté d'édifier des guichets sociaux destinés d'une part à faciliter l'accès de la population aux institutions sociales compétentes et d'autre part à permettre un recours aussi précoce que possible aux prestations nécessaires.

Lorsqu'un guichet social est aménagé par un seul fournisseur de prestations, l'étendue du domaine social couvert et de l'offre de prestations reste limitée, à moins que des coopérations obligatoires avec d'autres services ne soient simultanément mises en place.

6.3.3 Conditions financières et infrastructure disponible

Le caractère limité des ressources financières et l'infrastructure disponible ont d'une part influencé l'aménagement de la plate-forme d'échange entre l'institution et la population, et d'autre part déterminé l'ampleur de l'offre.

Dans certains cas, ce contexte a nécessité des ajustements dans l'aménagement du guichet et la convivialité souhaitée. On a souvent renoncé à installer un guichet dans des locaux distincts à cause du coût que cela représentait et de l'existence

³³ A cet égard, le projet SO+ du canton de Soleure, qui regroupe pour les guichets régionaux le budget «consultation» de diverses assurances sociales (voir paragr. 5.2.7), fait figure d'exception.

de locaux disponibles au sein des services ou des centres sociaux. Le rattachement à ces derniers permettait en outre de tirer parti de synergies humaines et infrastructurelles. Outre les synergies, la proximité par rapport à la population est un autre aspect tout à fait positif de ce regroupement géographique. Les risques potentiels de ce regroupement sont en revanche l'absence d'anonymat et – si le guichet est intégré au sein d'un service social – l'image négative de «bureau d'aide sociale» qu'il peut véhiculer. C'est pourquoi tous les guichets sociaux intégrés s'efforcent de convaincre la population de leur neutralité, que ce soit par un aménagement adéquat des locaux ou par une communication spécifique.

L'étendue des prestations des guichets est en partie déterminée par la coopération obligatoire avec d'autres fournisseurs de prestations, mais plus largement encore par les ressources financières disponibles. Les tâches dépassant l'offre de base telles que les vérifications, l'orientation active ou la coordination individuelle exigent du personnel en suffisance.

6.3.4 Coopération obligatoire avec des acteurs privés

Les guichets sociaux, particulièrement ceux dont l'offre est étendue, demandent un engagement accru de la part des acteurs concernés tant du point de vue des principales prestations que des accords concernant les procédures centrales (transmission des cas, vérifications). Il s'agit de préciser les attentes réciproques des participants, leurs capacités et les procédures de transmission des cas. Les évaluations ont montré que les organismes privés n'ont pas toujours la disponibilité ou le professionnalisme requis. Les difficultés surgissent lorsque des acteurs privés n'ont pas défini leur offre ou ne souhaitent pas s'en tenir à une offre particulière. Certains se considèrent comme des représentants de la population vis-à-vis de l'Etat. Lorsque c'est le cas, le renforcement de la coopération avec les institutions publiques ne constitue pas forcément un objectif en soi. Certaines institutions privées craignent aussi qu'une coopération obligatoire entraîne une perte d'autonomie.³⁴ Les projets étudiés montrent que les contrats de prestations, qui définissent l'étendue des prestations et prévoient une participation aux coûts de la part des pouvoirs publics, permettent de remédier aux difficultés citées plus haut.

³⁴ On a aussi évoqué dans ce contexte la difficulté de collaborer avec les assureurs maladie et accidents privés, dans la mesure où ces derniers sont organisés sur une base plus nationale que régionale.

7 L'apport des guichets sociaux

Dans ce chapitre, nous nous proposons de montrer dans quelle mesure les projets mis en œuvre contribuent à résoudre les difficultés d'accès identifiées (chap. 7.1) et améliorent l'efficacité du système de sécurité sociale (chap. 7.2).

7.1 Contribution à la levée des obstacles entravant l'accès aux prestations

Bien que l'expérience de la plupart des guichets sociaux de Suisse soit encore limitée, les entretiens menés dans le cadre de la présente étude ont permis d'apporter des ébauches de réponses à la question de savoir si les mesures engagées ont contribué à lever les obstacles identifiés.

Obstacle: méconnaissance de l'offre de prestations

L'aménagement convivial de la plate-forme d'échange entre les institutions et leurs usagers ainsi que l'information régulière concernant le guichet social contribuent dans une mesure déterminante à ce que la population se renseigne au sujet des prestations sociales proposées. Il apparaît que les guichets qui fournissent des renseignements répondant aux demandes des personnes qui s'adressent à eux contribuent dans une large mesure à l'orientation de ces dernières au sein du système de sécurité sociale.

Obstacle: méconnaissance de la marche à suivre

Les conseils à la population concernant la marche à suivre pour demander à bénéficier de prestations, d'une assistance ou de conseils font partie de l'offre de base des guichets sociaux. Selon les personnes interrogées, ces derniers contribuent ainsi directement à lever les obstacles liés à la marche à suivre pour accéder aux prestations.

Obstacle: surestimation de ses propres moyens d'action

Les spécialistes interrogés estiment que la contribution des projets du point de vue de la surestimation des moyens d'action est plutôt faible. Des expériences montrent toutefois que les guichets permettent en particulier une approche des tiers confrontés indirectement avec ce problème, par exemple des parents, des amis ou de l'employeur. En s'informant, ces derniers font en fait la première démarche vers une prise en main du problème.

Obstacle: capacité d'action limitée

Les professionnels interrogés rapportent que les personnes dont la capacité d'action est diminuée en raison d'une situation de crise ou de problèmes physiques ou psychiques sont rapidement désécurisées lorsqu'elles ne trouvent pas immédiatement le bon endroit ou la bonne information, et renoncent alors à poursuivre leur démarche. Les guichets sociaux dont l'accès est aisé, qui transmettent rapidement la bonne information ou sont en mesure d'aiguiller leurs visiteurs permettent d'éviter cette situation. Les offres complémentaires des guichets telles que les vérifications, l'orientation active ou même la coordination individuelle des mesures facilitent grandement l'accès de ces personnes aux prestations sociales.

Obstacle: problématique multiple

Les guichets à offre étendue (identification du problème, orientation active, vérifications et coordination des prestations) peuvent contribuer dans une mesure importante à lever l'obstacle de la problématique multiple. L'identification des fournisseurs de prestations compétents et des démarches à entreprendre dépend dans une large mesure des connaissances et de l'expérience du personnel, ainsi que du fonctionnement en réseau des services concernés. De plus, on observe que plus les guichets collaborent de manière obligée et coordonnée avec les autres services concernés, plus ils sont en mesure de réagir avec efficacité face à des problématiques multiples ou complexes.

Obstacle: problème touchant un domaine tabou

L'aménagement adéquat des locaux et le choix du personnel permettent d'apaiser les appréhensions des visiteurs. Il s'agit donc d'éviter soigneusement toute ressemblance avec un guichet administratif traditionnel. Les visiteurs doivent pouvoir s'informer librement et sans être dérangés, et avoir le sentiment de se trouver au bon endroit pour présenter leur demande. Lorsque le guichet d'information est intégré au sein d'un centre social, on essaie autant que possible de délimiter les espaces. L'objectif est en effet d'en faciliter au maximum l'accès et de faire comprendre à la population que les guichets ne sont pas uniquement là pour traiter des questions d'aide sociale. Compte tenu de l'environnement financier et structurel dans lequel ils s'insèrent, les guichets sont néanmoins soumis à certaines limites dans l'aménagement de leurs locaux. Aux dires des personnes interrogées, plus leur aménagement est neutre et convivial, et plus il est facile pour la population d'y accéder.

7.2 Contribution à l'efficacité du système de sécurité sociale

Les guichets sociaux peuvent accroître sensiblement l'efficacité du système de sécurité sociale. Les obstacles entravant l'accès aux prestations sociales retiennent les bénéficiaires potentiels de recourir à ces prestations, ainsi qu'aux offres de conseil et d'assistance qui sont à leur disposition. On pourrait en conclure que l'existence de guichets sociaux influence à la hausse les coûts du système de sécurité sociale. L'étude montre toutefois que ce n'est pas le cas. En effet, le non-recours ou le recours tardif aux prestations conduit souvent à une aggravation ou à une complication du problème, dont la résolution nécessitera dès lors un déploiement de moyens d'autant plus important. En conséquence, les coûts des fournisseurs de prestations sociales vont s'élever. Une approche conviviale des questions et des difficultés en rapport avec les prestations sociales permet de fournir aux habitants des informations rapides et complètes concernant les prestations sociales de l'Etat, si nécessaire de les aider à résoudre leurs problèmes aussi rapidement et adéquatement que possible et, ainsi, de réaliser des économies à long terme.

Par ailleurs, les dispositifs de l'administration peuvent être allégés et aménagés de manière plus efficace si les usagers sont adressés directement au bon endroit. Il ne faut pas que plusieurs services s'occupent du traitement de demandes pour lesquelles ils ne sont en fin de compte pas compétents. L'adéquation des informations, des conseils et de l'assistance proposés par les guichets sociaux suppose une répartition des tâches et un aménagement de la coopération de la part des fournisseurs de prestations. Les institutions engagées doivent développer ensemble des procédures de coopération obligatoire répondant à des critères de professionnalisme. Ces procédures permettent d'éviter les doublons, ce qui se traduit par une efficacité accrue.

8 Conclusions et recommandations

Dans ce dernier chapitre, nous allons résumer les constats auxquels nous sommes parvenus au terme de notre étude (chap. 8.1) et, sur cette base, formuler des recommandations à l'usage de la Confédération, des cantons et des communes (chap. 8.2).

8.1 Conclusions

Les conclusions ci-après sont le fruit de la présente étude.

8.1.1 La nécessité des guichets sociaux est incontestée

A l'instar de différentes études sur le sujet, les entretiens menés avec des experts indiquent sans ambiguïté qu'il est indispensable de soutenir la population dans le domaine de l'information relative aux prestations sociales. L'accès à ces prestations est actuellement entravé par des obstacles qui peuvent être éliminés en guidant concrètement la population au sein d'un système social fragmenté. Les besoins sont particulièrement importants dans les villes et les agglomérations où les offres de prestations sont multiples. Dans les régions rurales, le principal problème réside dans les craintes liées au manque d'anonymat.

8.1.2 Les guichets accroissent l'efficacité du système de sécurité sociale

Les obstacles entravant l'accès aux prestations sociales retiennent les bénéficiaires potentiels de recourir à ces prestations, ainsi qu'aux offres de conseil et d'assistance qui sont à leur disposition. On pourrait en conclure que l'existence de guichets sociaux influence les coûts du système de sécurité sociale à la hausse.

Ce n'est toutefois pas le cas. Les guichets sociaux peuvent accroître sensiblement l'efficacité du système de sécurité sociale, et ce pour trois raisons:

- Premièrement, les dispositifs de l'administration peuvent être allégés et aménagés de manière plus efficace si les usagers sont adressés directement au bon endroit. Il est en effet inutile que plusieurs services s'occupent du traitement des mêmes demandes, ou de demandes pour lesquelles ils ne sont en fin de compte pas compétents.
- Deuxièmement, le non-recours ou un recours tardif aux prestations conduit souvent à une aggravation ou à une complication du problème, dont la résolution prendra dès lors plus de temps et coûtera plus cher aux fournisseurs de prestations.

- Troisièmement, l'adéquation des informations, des conseils et de l'assistance proposés par les guichets sociaux suppose une répartition des tâches et un aménagement de la coopération de la part des fournisseurs de prestations. Les institutions engagées doivent développer ensemble des procédures de coopération obligatoire répondant à des critères de professionnalisme. Ces procédures permettent d'éviter les doublons, ce qui se traduit par une efficacité accrue.

8.1.3 Les guichets sont des passerelles actives

Les guichets sont caractérisés par l'organisation conviviale des échanges avec la population. Cela consiste notamment à informer régulièrement la population de l'existence du guichet et à aménager les heures d'ouverture, les possibilités d'accès ainsi que les locaux de la manière la plus conviviale possible. L'objectif prioritaire des guichets sociaux est de permettre aux citoyens de s'acheminer de manière autonome vers la solution à leur problème. Dans son offre de base, le guichet social fournit donc des informations sur les prestations sociales proposées, des conseils relatifs à la marche à suivre, ainsi que des renseignements sur les organismes et les personnes disposant de la compétence pour répondre aux demandes. Les autres offres telles que l'orientation active vers les organismes compétents, les vérifications auprès de ces organismes ou la coordination des prestations en cas de problématique multiple contribuent dans une mesure déterminante à supprimer les obstacles identifiés, tout en exigeant une coordination immédiate entre les fournisseurs de prestations. C'est pourquoi le cahier des charges des guichets sociaux devrait inclure ces autres offres.

8.1.4 Les guichets sociaux ont une action complémentaire à celle des institutions existantes

Au sein du système de sécurité sociale, les guichets sociaux ont pour mission de guider les citoyens parmi les institutions et de leur fournir des conseils neutres. Cette tâche doit être clairement délimitée du traitement même des demandes et des décisions s'y rapportant. Les personnes qui s'adressent à un guichet social doivent savoir que les informations les concernant sont traitées de manière confidentielle et ne sont pas transmises à d'autres institutions sans leur autorisation. C'est à cette condition qu'elles accepteront d'exposer leur situation sans rien omettre et pourront être aiguillées vers le bon service. En ce sens, les guichets sociaux ont une action complémentaire à celle des institutions existantes.

8.1.5 Les guichets sociaux ont besoin de structures professionnalisées

Les guichets sociaux ne peuvent être gérés et financés de manière professionnelle que lorsqu'ils couvrent un bassin de population d'une certaine taille. Cette condition est le plus souvent remplie dans les villes et les agglomérations. Dans les régions rurales, les guichets sociaux peuvent être mis sur pied par des groupements de communes ou, dans les petits cantons, par le canton lui-même. Les expériences liées à la mise sur pied de guichets en dehors des villes sont toutefois encore rares.

La question de la taille idéale du bassin de population d'un guichet n'est toutefois pas encore résolue. Alors qu'un guichet desservant une région très limitée, comme une petite commune ou un quartier, offre l'avantage d'un accès facile et direct, la distance d'un guichet urbain ou régional assure un anonymat souvent nécessaire. Mais là encore, les expériences concrètes sont rares.

8.1.6 Il est indispensable que les institutions concernées s'engagent à coopérer

A l'heure actuelle, la coopération entre acteurs publics, ainsi qu'entre organismes publics et privés, reste encore dans la majorité des cas très ponctuelle. Cependant les guichets sociaux, particulièrement ceux dont l'offre est étendue, demandent un engagement accru de la part des acteurs concernés, tant du point de vue des principales prestations que des accords concernant les procédures centrales (transmission des cas, vérifications).

La coopération entre les acteurs publics s'appuie sur des processus et des décisions politiques, résultant par exemple de réformes administratives ou législatives, ou encore de projets cherchant à améliorer la collaboration interinstitutionnelle. La coopération entre les acteurs publics et privés exige des accords contraignants (p. ex. conventions de prestations) définissant les attentes réciproques des parties, leurs capacités respectives, les procédures de transmission et la participation financière de chacun. L'enquête a montré que les organismes privés n'ont pas encore toujours la disponibilité ou le professionnalisme requis. Il s'agit toutefois là des conditions indispensables pour que les guichets puissent s'appuyer sur une coopération sûre.

8.1.7 Les pouvoirs publics doivent assumer davantage de tâches de planification et de conduite

Un engagement accru des institutions publiques et privées ne saurait être atteint efficacement sans une planification accrue de l'offre de prestations sociales par les pouvoirs publics. Les organismes publics doivent agir de manière prévisible et

cohérente. Pour y parvenir, il convient de procéder à l'inventaire des acteurs sociaux et des prestations sociales ainsi qu'à la planification de l'offre. Dans ce contexte, l'aménagement et la gestion en commun des offres de prestations ou l'accès commun aux mesures (p. ex. pool pour les mesures relatives au marché du travail) ont un caractère d'avant-garde.

8.2 Recommandations

Les réflexions qui précèdent nous amènent à formuler les recommandations suivantes. Élément central des résultats de la présente étude, comme l'enquête l'a clairement montré, il est essentiel d'aider la population à accéder aux prestations sociales, en particulier parce que cela permet d'accroître l'efficacité du système de sécurité sociale. C'est pourquoi nous recommandons à la Confédération, aux cantons et aux communes de prendre ou de soutenir toute initiative visant à développer les guichets sociaux. L'offre élémentaire d'un guichet social doit consister à fournir aux personnes qui s'adressent à lui des informations sur les prestations et des conseils relatifs à la marche à suivre, ou encore des renseignements sur les organismes et les personnes disposant de la compétence pour répondre à leur demande. Mais les services complémentaires tels que l'orientation active vers les institutions compétentes, les vérifications auprès de ces dernières et la coordination individuelle des prestations en cas de problématique multiple sont également souhaitables. Une telle offre de services peut contribuer de manière déterminante à supprimer les obstacles entravant l'accès aux prestations sociales.

8.2.1 Recommandations à l'usage des communes

Les tâches des communes dans le domaine de l'aide sociale ont un caractère subsidiaire par rapport aux prestations des assurances sociales. L'aide sociale est par conséquent concernée par toutes les questions de sécurité sociale. Les communes ont ainsi un avantage certain d'une part à aider leurs citoyens à s'y retrouver parmi les institutions sociales et d'autre part à ce que ceux-ci fassent usage aussi tôt que possible des offres de soutien qui leur sont proposées. Dans ce contexte, il est dans l'intérêt des communes ou des groupements de communes de mettre sur pied des guichets sociaux.

- Nous recommandons le lancement de projets pilotes destinés à réunir des expériences liées à différents modèles de mise en œuvre de guichets sociaux. Nous proposons aux petites communes de se regrouper pour mettre sur pied des guichets sociaux régionaux, afin de collecter là aussi des expériences relatives à la taille et à la structure optimales des bassins de population.

- Les guichets sociaux s'appuient principalement sur la planification et la conduite de l'offre de prestations sociales par les pouvoirs publics. Dans le cadre de la mise en œuvre de guichets sociaux, nous recommandons l'établissement de formes de coopération obligatoire entre fournisseurs de prestations publics et l'aménagement de conventions de prestations entre les pouvoirs publics et les acteurs privés.

8.2.2 Recommandations à l'usage des cantons

Notre étude nous amène à formuler trois recommandations à l'usage des cantons.

- La plupart du temps, les législations cantonales règlent exclusivement l'aide sociale économique. Elles ne définissent pas les tâches liées à l'aide sociale personnelle, comme l'offre de conseils. C'est pourquoi le rôle des pouvoirs publics vis-à-vis des acteurs privés qui offrent souvent ces prestations n'est pas clair. Ce manque de clarté complique l'aménagement actif de l'offre de prestations et la coopération obligatoire (p. ex. sur la base de contrats de prestations) entre les pouvoirs publics et les acteurs privés. Nous proposons par conséquent de définir au plan cantonal, dans le cadre du processus législatif courant, les tâches respectives des communes et du canton dans ce domaine.
- Les cantons devraient soutenir activement l'édification de guichets sociaux. Il convient de tenir compte à cet égard des spécificités régionales. La fonction de guichet social doit pouvoir être assumée par des initiateurs de projets municipaux, par des groupements de communes désireuses de mettre sur pied un guichet régional ou par des services cantonaux.
- Les fournisseurs de prestations cantonaux devraient coopérer au sein de projets municipaux ou régionaux.

8.2.3 Recommandations à l'usage de la Confédération

La Confédération devrait s'engager en faveur de la réalisation de guichets sociaux à trois niveaux:

- La Confédération doit inciter les organes cantonaux de mise en œuvre des assurances sociales (en particulier de l'AC, de l'AI et de l'AVS) à coopérer dans le cadre de projets municipaux ou régionaux. Les législations existantes comptent déjà des dispositions favorisant le soutien de projets dans le domaine des guichets sociaux.

- La Confédération doit préciser la mission d'information et de conseil des organes de mise en œuvre des assurances sociales ainsi que les engagements financiers correspondants en faveur des organismes cantonaux et régionaux. Elle créera ainsi les conditions pour que des ressources existantes puissent être coordonnées ou regroupées en vue d'édifier des guichets sociaux centraux.
- La Confédération doit s'engager à améliorer la coordination des prestations dont elle a la compétence au premier chef. Il serait par exemple souhaitable de créer un pool commun entre assurance-chômage et assurance-invalidité afin de financer des mesures d'intégration professionnelle. Les conventions de prestations passées avec des fournisseurs privés (p. ex. Pro Senectute, Pro Infirmis) dans le domaine du conseil et de l'information devraient également comporter une clause les obligeant à coopérer avec les guichets sociaux locaux.

Annexes

A1 Bibliographie

ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE AISS (éditeur) (2001): Sécurité sociale: Recherche d'une plus grande efficience et d'une plus grande efficacité. Conférence de l'AISS, Paris, 17-19 janvier 2001, Genève, Association internationale de la sécurité sociale AISS

BALTHASAR, Andreas; BIERI, Oliver; FURRER, Cornelia (2001a): Evaluation de l'application de la réduction des primes. Une enquête dans les cantons de Genève, Neuchâtel, Bâle-Ville, Zurich, Lucerne et Appenzell Rhodes-Extérieures, collection Aspects de la sécurité sociale. Rapport de recherche 5/01, Berne, Office fédéral des assurances sociales

BALTHASAR, Andreas; BIERI, Oliver; FURRER, Cornelia (2001b): Evaluation des Vollzugs der Prämienverbilligung im Kanton Luzern. Vertiefung zur Rahmenstudie des Bundesamtes für Sozialversicherung, Luzern, Gesundheits- und Sozialdepartement des Kantons Luzern

BAUR, Rita (avec la collaboration d'Erica Jaretzki Müller et al.) (2003): Difficultés d'intégration sociale et professionnelle: analyse du problème et mesures d'amélioration: rapport final, collection Aspects de la sécurité sociale. Rapport de recherche 26/03, Berne, Office fédéral des assurances sociales

BEFFA, Sabina; ROSSI, Martino (2003): Tessin: Innovation in Sachen Harmonisierung. Neue Koordination der Sozialleistungen, Zeitschrift für Sozialhilfe 100 (10), p. 122-125

BOLLIER, Gertrud E. (2000): Leitfaden schweizerische Sozialversicherung, Wädenswil, Stutz

BÜTSCHI, Danielle; CATTACIN, Sandro (1994): Le modèle suisse du bien-être. Coopération conflictuelle entre Etat et société civile: le cas de l'alcoolisme et du vih/sida, Lausanne, Réalités sociales

CONFÉRENCE DES OFFICES AI (éd.) (2003): Aktive Arbeitsstellenvermittlung: „mission impossible“ für die IV-Stellen? Dokumentation [der] Plenartagung der IV-Stellen-Konferenz [vom] 9. Mai 2003 [im] Kantonsratssaal, [...] Soleure, COAI

DALY, Mary (2002): Access to social rights in Europe. Report [...] adopted by the European Committee for Social Cohesion at its 8th meeting (Strasbourg, 28-30 May 2002), Strasbourg Cedex, Council of Europe Publishing

DÄPPELER, Beat et al. (2001): Strategische Grundlagen der Sozial- und Gesundheitspolitik, Luzern, Stadt Luzern, Sozialdirektion

EGGER, Marcel; DREHER, Thomas; MIKIC, Daniela (2003): So+ Massnahme 49: Projektphase 2. Modul 1: Anlaufstelle. Modul 2: Case-Management-Stelle. Konzept (Stand: 10. Juni 2003), Bern. Egger, Dreher & Partner AG (document interne)

ENGELS, Dietrich (2003): Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen, Vorstudie, Köln, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG)

EVERS, Adalbert (1991): Pluralismus, Fragmentierung und Vermittlungsfähigkeit: Zur Aktualität intermediärer Aufgaben und Instanzen im Bereich der Sozial- und Gesundheitspolitik, in: Heinelt, Hubert; Wollmann, Helmut (éd.): Brennpunkt Stadt: Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren, Basel, Birkhäuser Verlag, p. 221-240

FERRONI, Andrea Mauro; KNÖPFEL, Carlo (1999): La Suisse a-t-elle besoin d'une nouvelle aide sociale? (Document de prise de position en vue de la séance du 26 mars 1999), Berne, Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS

FLUDER, Robert; STREMLow, Jürgen (1999): Armut und Bedürftigkeit. Herausforderungen für das kommunale Sozialwesen, Bern

FÜGLISTALER, Peter; PEDERGNANA, Maurice (1993): Wege zu einer sozialen Schweiz: Schweizerische Sozialpolitik nach dem Jahre 2000, Zürich, Orell Füssli

GRouPE NATIONAL DE COORDINATION CII (éd.) (2004): Manuel pour la collaboration interinstitutionnelle (CII), Berne, seco – Direction du travail

GRouPE DE TRAVAIL INTERDÉPARTEMENTAL «MARCHÉ DU TRAVAIL SECONDAIRE» (éd.) (2001): Symposium „Du travail pour tous“ : Compendium (Zurich), seco

LOCHER, Anna; KNÖPFEL, Carlo (2000): Aide sociale – une action concertée? La collaboration interinstitutionnelle dans le champ de tension entre secteur social et marché du travail, Lucerne, Editions Caritas

MINISTERIUM FÜR ARBEIT und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (2000): Sozialagenturen – Hilfe aus einer Hand (Konzept)

MONIoudis, Helen (2003): Die Organisation ausgewählter Sozialversicherungszweige und die rechtliche Stellung der Sozialversicherungsträger, Zürich, Schulthess

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (1999): Combattre l'exclusion, vol. 3: L'aide sociale au Canada et en Suisse, Paris

RITLER, Stefan (2004): Reform der Zusammenarbeit: SO+ Massnahme 49 führt Case Management im Sozialbereich ein, AWA Bulletin des Amtes für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Solothurn 79, p. 6-7

SCHEDLER, Kuno; PROELLER, Isabella (2004): Gutachten AHV/IV – Wirkungsorientierter IV-Vollzug, St. Gallen, Universität, Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus

VAN OORSCHOT, Wim (1994): Take It or Leave It. A Study of Non-take-up of Social Security Benefits, Tilburg

VILLARD, Isabelle (2001): De notre temps..., d'un autre temps: Analyse du non-recours aux prestations complémentaires à l'Assurance-vieillesse et survivants (AVS), mémoire de licence, Université de Fribourg

VILLARD, Isabelle (2003): Le non-recours aux prestations complémentaires de l'AVS, Sécurité sociale CHSS 1: p. 30-32

VILLE DE LUCERNE (Conseil municipal) (2003): Sozial Info Rex: Bericht und Antrag an den Grossen Stadtrat von Luzern vom 19. März 2003, Lucerne

WALDVOGEL, Rosann (2003): Das Modell Zürich – eine umfassende Reform der öffentlichen Sozialdienste, Sozial aktuell 35 (5), p. 7-11

WALTER, Therese (1999): Erfahrene Armut in Familien: Befragte als Experten der eigenen Situation: eine qualitative Befragung in der Stadt Uster im Auftrag der Caritas Zürich, Zürich, Edition Cultur Prospectiv

WYSS, Kurt; KNUPFER, Caroline (2003): Couverture du minimum vital dans le fédéralisme en Suisse. Rapport final, Berne, Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS

ZÜND, Christian (2001): Entwicklungsmöglichkeiten der sozialen Sicherungssysteme unter besonderer Berücksichtigung der Vernetzung der sozialen und beruflichen Integrationsbemühungen aller Systeme. Gutachten [...], Zürich, Sozialdepartement der Stadt Zürich

A2 Personnes contactées pour le sondage téléphonique et les interviews

Organismes contactés pour le sondage téléphonique

- *Cantons*: services sociaux cantonaux (24), OCIAMT/SVA/OAI (6)
- *Communes*: services sociaux communaux/centres sociaux (17)
- *Acteurs privés*: Pro Infirmis Suisse, Pro Senectute Suisse, Pro Juventute Suisse, Spitex, Association suisse de politique sociale (6 au total), acteurs privés locaux (4)
- *Associations/conférences*: Initiative des villes, Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales, Conférence des offices AI, Conférence des directeurs cantonaux de l'économie publique, Travail Suisse

Interlocuteurs choisis pour les interviews (selon canevas d'entretien):

- Guichets régionaux pour les questions d'assurances sociales (SO+ Massnahme 49), canton de Soleure: Stefan Ritler, responsable de l'office AI, responsable du comité de direction du projet
- Centres d'action sociale et de santé, canton de Genève: Christine Brennens-tuhl, directrice adjointe à la direction générale des centres d'action sociales et de santé (DGCASS)
- Centre social de Selnau, ville de Zurich: Matthias Stampfli, responsable de l'Intake
- Centre d'information du département social, ville de Zurich: Monika Mosberger, responsable du centre d'information
- Boutique d'information sociale, ville de Neuchâtel: Philippe Haeberli, chef des Services sociaux de la ville de Neuchâtel
- Sozial Info Rex, ville de Lucerne: Peter Erdösi, responsable du service social de la ville et H. Dubacher, co-responsable du Sozial Info Rex
- Caisse de compensation/Office AI du canton de Nidwald, Conférence des offices AI: Andreas Dummermuth, responsable de la CC du canton de Nidwald / président de la COAI

- Direction des affaires sociales du canton de Lucerne, Initiative des villes: Ruedi Meier, directeur des affaires sociales de la ville de Lucerne, président de l'Initiative des villes
- Direction des affaires sociales de la ville de Lucerne: Corinne Sturm, collaboratrice de l'état-major
- Caritas Suisse: Carlo Knöpfel, chef du secteur Etudes et membre de la direction de Caritas Suisse