

# ASPECTS DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

*Projet pilote « Budget d'assistance »*

*Évaluation de l'organisation et des prestations des organes d'exécution*

*Rapport de recherche n° 5/07*



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI  
Département fédéral de l'intérieur DFI  
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV  
Office fédérale des assurances sociales OFAS

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

**Auteurs:** Eric Zellweger, Marc Maugué, Frédérique Lafuente  
evaluanda SA  
3, Hugo-de-Senger  
1205 Genève  
Tel. +41 (0) 22 705 11 50 / Fax +41 (0) 22 807 03 19  
E-mail: [info@evaluanda.ch](mailto:info@evaluanda.ch)  
Internet: <http://www.evaluanda.ch>

**Renseignements:** *Gestion du projet pilote :*  
Peter Eberhard-Ingold  
Domaine Assurance-invalidité  
Office fédéral des assurances sociales  
Effingerstrasse 20  
3003 Berne  
Tel. +41 (0) 31 322 84 20  
E-mail: [peter.eberhard@bsv.admin.ch](mailto:peter.eberhard@bsv.admin.ch)

*Évaluation du projet pilote :*  
Bruno Nydegger Lory  
Secteur recherche et évaluation  
Office fédéral des assurances sociales  
Effingerstrasse 20  
3003 Berne  
Tel. +41 (0) 31 322 90 38  
E-mail: [bruno.nydegger@bsv.admin.ch](mailto:bruno.nydegger@bsv.admin.ch)

**ISBN:** 3-909340-40-7

**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:** [318.010.05/07 f](#)

**l'évaluanda**

évaluation | analyse | enquête  
programmes d'action | politiques publiques

Évaluation du projet pilote « Budget d'assistance »

Etude partielle n° 1 :

**Évaluation de l'organisation et des prestations des organes  
d'exécution**

**Rapport final**

4 juillet 2007

3, Hugo-de-Senger  
1205 Genève  
T. 022 705 11 50  
F. 022 807 03 19



## **Avant-propos de l'Office fédéral des assurances sociales**

En approuvant la 4<sup>e</sup> révision de l'AI, le législateur a chargé le Conseil fédéral de « lancer un ou plusieurs projets pilotes afin de recueillir des expériences en matière de mesures destinées à aider les assurés qui nécessitent des soins et de l'assistance à mener une vie autonome et responsable ». Pour donner suite à ce mandat, le Conseil fédéral a approuvé le projet pilote « Budget d'assistance ». Réalisé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, ce projet triennal fait l'objet d'une évaluation scientifique qui fournira des éléments permettant d'apprécier les effets du budget d'assistance.

La méthode d'évaluation du projet pilote « Budget d'assistance » prévoit plusieurs études partielles. Celle dont il est question ici a évalué les processus administratifs, les prestations fournies et les instruments utilisés.

L'un des objectifs du projet pilote est d'identifier des procédures et des instruments propres à garantir le succès de la mise en œuvre. Afin de faire bénéficier ce projet du plus grand nombre possible de connaissances, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a confié l'exécution du projet pilote à deux acteurs différents : les offices AI des trois cantons pilotes St-Gall, Valais et Bâle-Ville évaluent le besoin d'assistance et versent le budget d'assistance, tandis que la Fondation Assistance Suisse (SAssiS) informe et conseille les bénéficiaires sur place.

L'étude conclut que les procédures choisies sont propres à satisfaire les besoins du projet. Les prestations sont fournies à la satisfaction des participants et les acteurs cités collaborent étroitement afin de tirer tout le parti possible de leurs compétences. Pour les participants, l'aspect le plus négatif du projet est le travail administratif qu'il occasionne, aspect qui ne dépend pas tant des rapports administratifs entre les offices AI et les participants que du modèle lui-même, fondé sur l'autonomie, qui confie aux personnes concernées la recherche et la rémunération des prestations d'aide dont elles ont besoin.

Dans la perspective d'une éventuelle généralisation du budget d'assistance, les évaluateurs recommandent de maintenir pour l'essentiel les procédures, tout en les simplifiant. En outre, il y a lieu de conserver, voire d'accroître, l'accompagnement des participants en phase initiale ainsi que les conseils qui leur sont dispensés à cette occasion. Plausibles, les appréciations et les recommandations de l'étude partielle constitueront une base importante pour la concrétisation du budget d'assistance si la généralisation de ce modèle est décidée.

Alard du Bois-Reymond  
Chef du domaine Assurance-invalidité

# Vorwort des Bundesamtes für Sozialversicherungen

Mit der 4. IV-Revision wurde der Bundesrat beauftragt, „einen oder mehrere Pilotversuche zu veranlassen, in denen Erfahrungen mit Massnahmen gesammelt werden, die eine eigenverantwortliche und selbstbestimmte Lebensführung von Personen mit einem Bedarf an Pflege und Betreuung stärken“. Der Bundesrat beschloss in der Folge die Durchführung des Pilotversuchs Assistenzbudget. Dieses dreijährige Projekt wird seit dem 1. Januar 2006 durchgeführt und wissenschaftlich evaluiert. Die daraus resultierenden Grundlagen sollen darüber Aufschluss geben, wie sich solche Leistungen auswirken würden.

Das Evaluationskonzept zum Pilotversuch Assistenzbudget sieht mehrere Teilstudien vor. In der vorliegenden Teilstudie wurden die administrativen Prozesse sowie die erbrachten Leistungen und eingesetzten Instrumente untersucht.

Eines der Ziele des Pilotversuchs ist es, geeignete Verfahren und Instrumente für eine erfolgreiche Umsetzung zu finden. Um möglichst viel vorhandenes Wissen in den Pilotversuch einfliessen zu lassen, hat das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) zwei unterschiedliche Akteure mit der Umsetzung beauftragt: Die IV-Stellen der drei Pilotkantone St. Gallen, Wallis und Basel-Stadt klären den Assistenzbedarf ab und zahlen das Assistenzbudget aus. Information und Beratung der Zielgruppe vor Ort erfolgt durch die Stiftung Assistenz Schweiz (SAssiS).

Die Evaluation beurteilt die gewählten Verfahren als den Projektbedürfnissen angemessen. Die Dienstleistungen werden zur Zufriedenheit der Teilnehmenden erbracht und die verschiedenen Akteure arbeiten dabei sehr eng zusammen, um die jeweiligen Kompetenzen optimal nutzen zu können. In der Beurteilung der Teilnehmenden ist der administrative Aufwand der negativste Aspekt des Projekts. Dies hängt nur teilweise mit den administrativen Abläufen zwischen IV-Stellen und Teilnehmenden zusammen, sondern primär mit dem Modell der Selbstbestimmung, bei welchem die Organisation und Entschädigung der Assistenz durch die betroffenen Personen selbst erfolgt.

Im Hinblick auf eine spätere allgemeine Einführung wird von der Evaluation eine grundsätzliche Beibehaltung der Verfahren empfohlen, jedoch eine Vereinfachung angeregt. Die Begleitung und Beratung der Teilnehmenden in der Anfangsphase einer Teilnahme soll zudem beibehalten oder noch intensiviert werden. Die Beurteilungen und Empfehlungen der Teilstudie sind nachvollziehbar und werden im Falle einer allgemeinen Einführung eines Assistenzbudgets eine wichtige Grundlage für die konkrete Ausgestaltung sein.

Alard du Bois-Reymond  
Leiter Geschäftsfeld Invalidenversicherung

## **Prefazione dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali**

Nell'ambito della quarta revisione dell'AI, il Consiglio federale è stato incaricato di avviare "uno o più progetti pilota finalizzati a raccogliere esperienze in materia di provvedimenti intesi a rafforzare una condotta di vita autonoma e responsabile da parte degli assicurati bisognosi di cure e di assistenza". Conformemente a questo mandato, il Governo ha deciso di realizzare il progetto pilota "Budget di assistenza". Si tratta di un progetto della durata di tre anni, lanciato il 1° gennaio 2006 e sottoposto regolarmente a valutazioni scientifiche. I risultati di queste ultime dovrebbero consentire di comprendere gli effetti delle prestazioni fornite.

Il piano di valutazione del progetto pilota budget di assistenza prevede la realizzazione di diversi studi. Nel presente studio sono stati esaminati i processi amministrativi, le prestazioni fornite e gli strumenti applicati.

Uno degli obiettivi del progetto pilota è di individuare le procedure e gli strumenti più adatti per un'attuazione ottimale. Per farvi confluire il maggior numero di conoscenze possibili, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) ha affidato la realizzazione del progetto a organismi diversi: gli uffici AI dei tre Cantoni pilota di San Gallo, Vallese e Basilea Città sono stati incaricati di accertare il bisogno di assistenza e di versare il budget, la Fondazione Assistenza Svizzera (SAssiS) di informare e consigliare i destinatari in loco.

In base alla valutazione, le procedure scelte risultano adeguate alle esigenze del progetto. I partecipanti sono soddisfatti dei servizi ricevuti e i diversi attori collaborano strettamente per sfruttare al meglio le rispettive competenze. Secondo i partecipanti, l'onere amministrativo è l'aspetto più negativo del progetto. Ciò non dipende tanto dalle pratiche amministrative necessarie tra gli uffici AI e i partecipanti quanto dal principio dell'autodeterminazione, che affida ai diretti interessati l'organizzazione e l'indennizzo dell'assistenza.

In vista di una futura introduzione generalizzata, gli autori della valutazione raccomandano fondamentalmente di adottare il modello proposto semplificando tuttavia le procedure. Essi chiedono inoltre di mantenere e intensificare l'accompagnamento e l'assistenza dei partecipanti nelle fasi iniziali. Le valutazioni e le raccomandazioni dello studio sono condivisibili e costituiscono una base importante per l'impostazione concreta del budget di assistenza qualora si optasse per la sua introduzione definitiva.

Alard du Bois-Reymond  
Capo dell'Ambito Assicurazione per l'invalidità

## Foreword by the Federal Social Insurance Office

With the 4<sup>th</sup> IV revision the Federal Council was asked “to commission one or several pilot projects to gather information on measures to reinforce the independence and self-determination of those in need of care and assistance”. As a result, the Federal Council decided to launch the three-year Assistance Budget Pilot Project, which has been ongoing since 1 January 2006 and is subject to ongoing scientific evaluation. The results should demonstrate the effects of such services.

The evaluation of the assistance budget pilot project provides for a study in several parts. The present partial study examines administrative processes, benefits and services, as well as the instruments used.

One of the aims of the pilot project is to find adequate instruments and processes for the successful implementation of the assistance budget model. In order to include as many available processes as possible in the pilot project, the Federal Social Insurance Office (FSIO) has entrusted two different bodies with its implementation. The IV offices in the pilot cantons St. Gallen, Valais and Basel-Stadt determine assistance needs and pay allowances, while the SAssiS (Stiftung Assistenz Schweiz) is in charge of providing information and advice to the target group in the given region.

The evaluation assessed that the processes implemented were adequate to project needs. Services provided satisfy the participants, and the various players cooperate closely, in order to make optimal use of competencies. Participants judge that administrative red tape is the most negative aspect of the new assistance budget. This is only partly due to administrative procedures involving the IV offices and participants. The main cause is the self-determination aspect of the model, in that recipients organise assistance and pay for it themselves.

With a view to a possible future general introduction of the model, the evaluation recommends that processes be basically maintained, but simplified. In the initial phase, coaching and advising participants should not only be maintained but also reinforced. The evaluations and recommendations of the partial study are fully comprehensible and will be an important basis for the implementation of the assistance budget, if and when the model is introduced generally.

Alard du Bois-Reymond  
Head of Invalidity Insurance



## TABLE DES MATIÈRES

---

<b>TABLE DES MATIÈRES.....</b>	<b>I</b>
<b>TABLE DES LÉGENDES .....</b>	<b>III</b>
<b>RÉSUMÉ.....</b>	<b>V</b>
<b>ZUSAMMENFASSUNG .....</b>	<b>XIII</b>
<b>RIASSUNTO.....</b>	<b>XXI</b>
<b>SUMMARY .....</b>	<b>XXIX</b>
<b>1 INTRODUCTION .....</b>	<b>1</b>
1.1 CONTEXTE ET MANDAT D'ÉVALUATION .....	1
1.2 RAPPELS SUR LE RAPPORT INTERMÉDIAIRE DE JUILLET 2006 .....	2
1.3 MÉTHODOLOGIE ET DÉMARCHÉ SUIVIE .....	2
<b>2 ORGANISATION ET COORDINATION.....</b>	<b>5</b>
2.1 CONCEPT RELATIF À L'ORGANISATION ET À LA COORDINATION .....	5
2.2 LE CONCEPT ORGANISATIONNEL À L'ÉPREUVE DU TERRAIN .....	9
2.3 BILAN ÉVALUATIF.....	14
<b>3 PROCÉDURES DE MISE EN OEUVRE .....</b>	<b>17</b>
3.1 MODÉLISATION DES PROCÉDURES DE PARTICIPATION AU PROJET .....	17
3.2 LES PROCÉDURES À L'ÉPREUVE DU TERRAIN .....	19
3.3 BILAN ÉVALUATIF.....	41
<b>4 CONCLUSIONS .....</b>	<b>45</b>
<b>5 RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>47</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>51</b>
LISTE DES ABRÉVIATIONS .....	51
INTERLOCUTEURS POUR LE RAPPORT INTERMÉDIAIRE DE JUILLET 2006.....	52
INTERLOCUTEURS POUR LE RAPPORT FINAL D'AVRIL 2007 .....	53
QUESTIONS D'ÉVALUATION .....	54
QUESTIONS DE L'ENQUÊTE À L'ENTRÉE DANS LE PROJET (QUESTIONNAIRE STANDARD).....	55
QUESTIONS DE L'ENQUÊTE APRÈS PLUSIEURS MOIS DE PARTICIPATION (QUESTIONNAIRE STANDARD).....	59
QUESTIONS DE L'ENQUÊTE APRÈS DU GROUPE DE CONTRASTE (QUESTIONNAIRE STANDARD).....	62
PROFIL DES RÉPONDANTS À L'ENQUÊTE À L'ENTRÉE AU PROJET .....	64



## TABLE DES LÉGENDES

Figure 1 : Objectifs et attentes du projet pilote .....	1
Figure 2 : Vue d'ensemble des trois enquêtes .....	3
Figure 3 : Architecture organisationnelle .....	5
Figure 4 : Répartition des ressources allouées à la SAssiS entre 2006 et 2008 (en heures).....	8
Figure 5 : Utilisation des ressources des offices AI (en équivalent plein-temps EPT) .....	10
Figure 6 : Consommation des ressources de la SAssiS 2006 (en minutes) .....	12
Figure 7 : Procédures à suivre pour la participation au projet pilote.....	19
Figure 8 : Soutien obtenu lors de l'inscription au projet (N=164).....	21
Figure 9 : Prestataire d'information et de consultation des bénéficiaires API non participants (N=97).....	21
Figure 10 : Appréciation de l'inscription au projet.....	23
Figure 11 : Appréciation des formulaires d'inscription selon la version du questionnaire .....	24
Figure 12 : Appréciation des formulaires d'inscription selon le type d'handicap .....	24
Figure 13 : Difficulté d'estimer les besoins d'assistance : participants (gauche) vs. personnes ayant retiré leur inscription (droite).....	25
Figure 14 : Difficulté d'estimer les besoins d'assistance selon version du questionnaire .....	26
Figure 15 : Appréciation globale de la procédure d'inscription et explications ouvertes .....	27
Figure 16 : Soutien obtenu lors de l'organisation de sa vie en autonomie (N=147).....	28
Figure 17 : Soutien obtenu d'autres personnes/ organismes .....	29
Figure 18 : Appréciation de la recherche de prestataires d'assistance et raisons .....	30
Figure 19 : Attentes vis-à-vis de l'indemnité d'assistance et compréhension du calcul .....	32
Figure 20 : Satisfaction vis-à-vis de l'indemnité d'assistance attribuée (à l'entrée dans le projet et après participation).....	33
Figure 21 : Appréciation des justifications des dépenses et raisons .....	34
Figure 22 : Appréciation des justifications des dépenses selon l'handicap .....	35
Figure 23 : Satisfaction globale du projet .....	36
Figure 24 : Satisfaction globale du projet selon le type de participant.....	36
Figure 25 : Aspects les plus positifs du projet.....	37
Figure 26 : Aspects les plus négatifs du projet .....	38
Figure 27 : Raisons de sortie de projet (N=17) .....	39
Figure 28 : Satisfaction globale de la qualité de la relation avec les répondants du projet .....	39
Figure 29 : Raisons d'insatisfaction.....	40
Figure 30 : Satisfaction de l'information/conseil des répondants du projet par les bénéficiaires API non participants (N=97).....	40



## RÉSUMÉ

---

### 1. Objet à l'étude et mandat d'évaluation

Dans le cadre de la 4<sup>ème</sup> révision de l'AI de 2003, le Conseil fédéral a été chargé de lancer un ou plusieurs projets pilotes « afin de recueillir des expériences en matière de mesure contribuant à aider les assurés nécessitant des soins et de l'assistance pour mener une vie autonome responsable ». Le projet « Budget d'assistance » présenté par la Fachstelle Assistenz Schweiz (FAssiS) a été retenu par le Conseil fédéral et a démarré le 1<sup>er</sup> janvier 2006 dans trois cantons pilote (SG, BS et VS), pour une durée de trois ans, prolongeable de quatre ans au maximum.

Les objectifs poursuivis au travers ce projet pilote sont de tester un système axé sur un financement par sujet et d'accroître l'autonomie des bénéficiaires d'assistance.

Un dispositif d'évaluation global concomitant a été défini, élaboré et inclus dans le concept du projet pilote. Le présent rapport concerne l'étude partielle n°1 qui a pour objectif de fournir des informations concernant la **structure** et les **procédures** mises en place, ainsi que des données concernant la cohérence et l'utilité, l'efficacité et la qualité des **prestations** délivrées et des **outils** mis en place par les organes d'exécution partie prenante du projet.

### 2. Méthode

Les résultats présentés ici prennent appui sur les expériences et enseignements tirés des premiers 18 mois de fonctionnement du projet pilote, soit de janvier 2006 à juin 2007. Ont été employées les méthodes de recueil de données et d'analyse suivantes :

- Une analyse de l'ensemble des documents et données de reporting relatifs au projet pilote jugés pertinents à des fins évaluatives
- Des entretiens personnels et téléphoniques et des ateliers collectifs avec l'ensemble des parties prenantes en charge de la mise en œuvre du projet pilote ainsi qu'avec un échantillon de représentant-e-s des organisations et institutions de personnes handicapées
- Le dépouillement des données relatives à la mise en œuvre du projet, issues de
  - L'enquête auprès des participants a) à l'entrée dans le projet et b) après plusieurs mois de participation au projet
  - L'enquête auprès d'un groupe de contraste composé de bénéficiaires d'allocations pour impotent (API) n'étant pas inscrits dans le projet.

### 3. Architecture et organisation

*Selon le concept du projet pilote*

La mise en place du projet pilote repose sur trois instances distinctes, qui assurent des tâches conformément à leurs compétences et expériences spécifiques et qui sont dotées de ressources financières pour l'accomplissement de leur mission. Il s'agit de :

- ➔ L'*Office fédéral des assurances sociales* (OFAS), responsable global de projet et en charge de la coordination et du contrôle des coûts globaux et de l'exécution conforme des mandats assignés aux offices cantonaux de l'assurance invalidité

(offices AI) et à la Fondation Assistance Suisse (SAssiS).

- ➔ Les *offices AI* des trois cantons pilote, instances formelles d'attribution du budget d'assistance aux participants et plus particulièrement de l'établissement de leurs besoins d'assistance, du calcul de l'indemnité accordée à l'aide de l'outil informatique FAKT et du contrôle des dépenses.
- ➔ La SAssiS, émanation de la FAssiS, en charge des contacts d'information vis-à-vis des milieux intéressés (bénéficiaires API, organisations de l'handicap, population, etc.) et du soutien des participants du projet pilote dans l'organisation de leur vie en autonomie. La SAssiS est organisée en un secrétariat central (y compris sa succursale romande), centralisant les données relatives aux participants dans FAKT et rendant les comptes à l'OFAS sur ses activités, et en trois antennes régionales qui assurent les prestations de conseil et de coordination aux participants.

Deux organes de coordination assurent par ailleurs la mise en commun des compétences et des expériences et une participation la plus large des parties prenantes :

- ➔ *Groupe d'accompagnement*, fonctionnant comme conseil d'experts pour la mise en œuvre du projet pilote et courroie de transmission d'information auprès des organisations représentatives des personnes handicapées
- ➔ *Groupe de travail « application »*, organe de coordination entre les acteurs de mise en œuvre qui assure l'établissement et le respect d'une doctrine commune du projet

Différents instruments de suivi mis en place, enfin, ont pour objectif de faciliter le travail commun et la capitalisation des expériences. Parmi eux, un Manuel retranscrit la pratique d'attribution du budget d'assistance, un reporting d'activités des acteurs de mise en œuvre atteste des travaux réalisés et un Extranet attaché au site Internet du projet pilote assure la transmission de l'information vers les évaluateurs externes.

### *Enseignements du terrain*

La structure de projet est jugée par les acteurs impliqués dans la mise en œuvre dans son ensemble comme cohérente et efficace. Ils se déclarent satisfaits du design adopté et de la répartition des compétences de chacun. L'optique choisie, qui fait une large place aux compétences de chacun et à l'apprentissage commun, est considérée par eux comme adéquate.

Dans l'accomplissement de leurs tâches, les offices AI se sont basés sur une organisation interne divergeant d'une région à l'autre, avec une séparation plus ou moins forte entre le travail d'enquête des besoins d'assistance réalisée auprès des participants d'une part et la gestion administrative des dossiers (calcul et attribution de l'indemnité) d'autre part, l'option retenue étant déterminée par les procédures d'API propres à chaque office. Les ressources prévues pour l'implantation du projet pilote par les responsables au sein des offices AI se sont avérées légèrement insuffisantes pour couvrir l'important travail de mise en place et de coordination entre organes de mise en œuvre.

La SAssiS quant à elle a accompli sa mission à satisfaction des acteurs de mise en œuvre, en mettant à contribution ses compétences et en fournissant – une année après démarrage du projet - un travail de bonne qualité qui répond à un souci de complémentarité entre secrétariat central et antennes régionales. La représentation du secrétariat central par une succursale romande, pour des questions linguistiques, suscite une interrogation de la part de l'office AI du VS, qui se trouve de fait face à un interlocuteur supplémentaire. Après avoir pris fortement partie des participants, entraînant en début

de projet un conflit d'intérêts, la succursale romande assumerait aujourd'hui – de l'avis partagé – mieux son rôle de consultante gardant une certaine neutralité.

Les ressources allouées à la SAssiS pour l'accomplissement de ses tâches ont dans l'ensemble été suffisantes, mais ont connu une ventilation par entité et par type d'activité nettement différente de ce qui était prévu initialement : le secrétariat central et sa succursale ont ainsi largement dépassé le quota prévu, alors que le travail fourni par les antennes régionales a été moindre que projeté. De même, le travail de coordination / reporting interne et d'information aux milieux intéressés a fortement dépassé les prévisions, l'inverse s'étant produit dans le soutien et le conseil aux participants. L'évolution sur les derniers mois montre toutefois un rééquilibrage des ressources entre entités et types d'activités.

D'une commune voix, le groupe de travail « application » est apprécié en tant qu'organe de coordination, et la constitution d'un référentiel commun y est fortement favorisée. A même titre, le manuel du projet pilote encouragerait le développement d'une compréhension et de pratiques communes entre les offices AI et la SAssiS. La constitution de groupes ad hoc de coordination entre offices AI et entre organes d'exécution au sein des trois régions sont d'autres illustrations des efforts de mise en commun des expériences et enseignements des acteurs de mise en œuvre.

Seul le contrôle exercé par le secrétariat central de la SAssiS sur l'attribution du budget d'assistance moyennant les données FAKT est perçu par certains offices AI comme une forme d'ingérence dans leurs domaines de compétence.

#### *Bilan évaluatif de l'architecture et de l'organisation*

**1. De l'avis des évaluateurs et de manière globale, la structure de projet peut être jugée comme appropriée, assurant un traitement efficace et efficient des tâches** conférées à chaque acteur de mise en œuvre. Plusieurs aspects permettent de souligner ce jugement. Premièrement, l'optique choisie fait une large place aux compétences propres à chaque acteur de mise en œuvre, dont le projet tire profit. Deuxièmement, l'architecture du projet pilote et plus spécifiquement les organes et instruments de coordination favorisent l'apprentissage commun et la recherche et l'identification de bonnes pratiques, ce qui est bénéfique à un projet à caractère pilote appelé à évoluer et à s'optimiser.

**2. Le transfert des tâches de consultation et d'information** (et des compétences afférentes) de la SAssiS vers une autre structure (existante ou à créer) – qui est prévu selon le concept du projet à la fin de la phase pilote - **sera dans l'ensemble peu problématique**. Outre une progressive acquisition de ces compétences par les offices AI et l'OFAS, c'est l'effort de capitalisation de l'expérience par le biais des organes et instruments de suivi et de coordination qui en sera garante. **Ce transfert pourra toutefois rencontrer certains obstacles**, notamment en raison de la présence encore très forte du secrétariat central de la SAssiS tant dans les instances stratégiques qu'opérationnelles du projet, cumulant une fonction de contrôle et de mise en œuvre. La gestion des données sur les participants (FAKT) par ce dernier nous semble également être un obstacle au retrait progressif de la SAssiS du projet.

**3. L'architecture du projet (groupe d'accompagnement) favorise l'association et l'intégration des organisations** de défense des intérêts des personnes handicapées, **mais cette intégration est limitée par des facteurs contextuels**. Ainsi, si le groupe d'accompagnement représente en effet les grands organismes faïtiers des milieux de l'handicap, cela ne garantit pas le relais de l'information vers les centaines d'organisations actives dans ce domaine sur territoire suisse. Le travail assidu et personnalisé

d'information des milieux concernés par la SAssiS n'a pas non plus eu les effets es-comptés.

#### **4. Procédures de mise en œuvre**

##### *Modélisation des procédures de participation au projet*

Dans un deuxième temps, les procédures administratives qui régissent les étapes dans la participation au projet ont été modélisées et différentes phases ont pu être identifiées. Les participants parcourent dans l'ensemble six phases différentes, dans lesquelles les offices AI et la SAssiS sont appelées à intervenir :

1. *L'inscription au projet* moyennant un ensemble de formulaires à remplir à l'intention de l'office AI compétent, sur demande avec de l'aide de la SAssiS.
2. *Le calcul de l'indemnité d'assistance*, qui est fait par l'office AI à partir d'une auto-déclaration des besoins d'assistance par les personnes concernées (et moyennant le soutien de la SAssiS) et d'une enquête complémentaire par l'office auprès de cette personne. Le calcul de l'indemnité se fait de manière automatique à l'aide du système informatique FAKT.
3. *L'organisation de l'assistance*, comprenant la recherche de prestataires d'assistance, la planification de cette dernière et la gestion administrative de la fonction d'employeur. La SAssiS est amenée à fournir un soutien substantiel dans cette étape.
4. *Le versement de l'indemnité d'assistance et le contrôle des dépenses*, assurés par l'office AI compétent. Ce dernier procède à un contrôle ponctuel en prenant appui sur les fiches de déclaration des dépenses fournies mensuellement par les participants ainsi que sur les documents justificatifs tenus à disposition des offices.
5. *La révision de l'évaluation des besoins d'assistance*, qui sera réalisée par l'office AI suite à une modification de la santé ou d'un écart durable entre indemnités versées et dépenses effectives.
6. *La sortie du projet* qui sera facilitée par la SAssiS en cas de besoin.

##### *Enseignements du terrain*

18 mois après démarrage du projet, les procédures que les participants parcourent dans le projet sont jugées par les acteurs de mise en œuvre (offices AI et SAssiS) comme appropriées et efficaces. Les missions ont pu être accomplies par chaque organe d'implémentation conformément à son cahier des charges : l'attribution du budget d'assistance par les offices AI, le conseil et le soutien des participants par les antennes régionales et l'information des milieux intéressés sur le projet par le secrétariat central de la SAssiS.

Les premiers mois du projet (premier semestre 2006) avait encore été marqués par de nombreuses adaptations et précisions apportées à ces procédures, ce qui avait porté atteinte, de l'aveu des acteurs concernés, à la capacité de gestion du projet et à l'implémentation concrète des procédures. Un manque de référentiel commun clair s'était alors fait ressentir par ces instances, ce qui avait contribué à un sentiment d'instabilité relatif au projet pilote. Les lacunes observées sur cette période ont pu être comblées, notamment grâce à la décision du groupe de travail de transitoirement suspendre toute

adaptation des procédures, mais aussi en raison d'une plus grande pratique et expérience des acteurs de mise en œuvre.

Les prestations de conseil fournies par la SAssiS ont fortement augmenté au courant de l'année 2006, et se sont progressivement focalisées – après avoir été sollicitées surtout pour l'inscription et l'auto-détermination des besoins – sur le « modèle d'employeur » à assumer par les participants dans leur contact avec les prestataires d'assistance. Les entités romandes de la SAssiS effectuent à cet égard un accompagnement plus soutenu des participants que les entités germanophones.

Si les ressources allouées par le projet pilote à la gestion des dossiers par les offices AI ont été suffisantes jusqu'à présent, c'est uniquement en raison du nombre de participants plus restreint que prévu, et cette tâche est jugée dans l'ensemble comme lourde et consommatrice en temps. Notamment la détermination des besoins, mais aussi le contrôle des dépenses sollicite d'importantes ressources.

Concernant les différentes phases, l'expérience du terrain a fait remonter un certain nombre d'enseignements, décrits ci-après.

L'information des milieux intéressés par la SAssiS s'est faite en déployant d'importants efforts et par l'utilisation d'une panoplie de moyens (travail de presse, site Internet, présentations orales, documentation, envois collectifs, etc.). Malgré cela, le projet pilote souffre aujourd'hui encore d'un certain manque de notoriété auprès des potentiels participants (42% des bénéficiaires d'API ne participant pas au projet n'en ont jamais entendu parler auxquels s'ajoutent 17% qui ne comprennent pas son fonctionnement). Le faible soutien du projet par les organisations liées au handicap contribue certainement à expliquer ce faible ancrage du projet au sein des milieux concernés. Une interrogation demeure toutefois au sujet de l'efficacité du travail d'information fourni par la SAssiS.

La *procédure d'inscription au projet*, largement standardisée par les formulaires afférents, n'a pas été jugée comme problématique par deux tiers des participants et n'a appelé à aucun commentaire particulier. La procédure menant à *la reconnaissance des besoins d'assistance et au calcul de l'indemnité* par l'office AI, par contre, suscite de la critique de différentes parties. Ainsi, une large majorité des participants (80%) affirme avoir eu des difficultés à évaluer ses propres besoins à l'aide du formulaire correspondant, en raison notamment de la complexité et de la longueur de ce dernier. Reprenant en partie cette critique, les offices AI reconnaissent toutefois que la nouvelle version du formulaire, employée depuis l'été 2006, aurait apporté une nette amélioration de la situation, en facilitant notamment leur travail d'enquête des besoins d'assistance. A noter également que les pratiques d'enquête diffèrent entre les cantons pilote (contact téléphonique, respectivement visite sur place), selon les procédures déjà en place en matière d'API.

Pour *l'organisation de l'assistance*, les participants ont essentiellement recours aux antennes régionales et à leur propre entourage social. Cela concerne en particulier la gestion administrative et l'information sur les conditions d'engagement (prix, salaires) des assistants. On observe toutefois également une assez forte implication des offices AI dans les démarches administratives des participants, qui est liée à leur fonction de contrôle des dépenses et qui les amène logiquement à intervenir en amont dans la gestion de l'assistance.

Un nombre non négligeable de participants (35%) ont éprouvé des difficultés à trouver des prestataires d'assistance, ce qu'ils expliquent en bonne partie par la faible attractivité de ce type d'emploi (rémunération faible, horaires irréguliers, temps d'engagement faible et fragmenté). En raison de la prévalence des membres de famille des partici-

pants parmi les prestataires d'assistance, il n'existerait à ce jour aucun marché de prestataires à proprement parler, contrairement aux prévisions du concept du projet pilote

Les antennes régionales et les offices AI identifient unanimement un besoin très important d'encadrement des bénéficiaires au début de leur vie en autonomie pour la *gestion administrative de l'assistance*. Les difficultés que rencontrent les participants dans la gestion administrative de leur assistance suscitent de nombreux commentaires des parties consultées. Certains offices AI proposent de leur apporter un soutien accru durant la phase d'entrée dans la vie autonome, soutien qui pourrait se solder en aval par une simplification des procédures de contrôle. Les organisations liées au handicap quant à eux disent également être disponibles comme ressources pour assurer ce soutien, moyennant un financement dont les modalités restent à définir.

Les *procédures de justification des dépenses* soulèvent également des questions auprès des offices AI et des participants. Ces derniers les jugent en majorité (55%) comme contraignantes et difficiles, surtout et encore en raison de la complexité administrative. Les offices AI soulèvent les importantes ressources nécessaires à cet exercice, mais saluent néanmoins ce dispositif de contrôle qui permettrait une meilleure acceptation du projet pilote auprès de leurs collaborateurs. Gardant une large autonomie dans les procédures de contrôle, des pratiques divergentes ont vu le jour entre les offices AI.

Interrogés sur leur appréciation globale, et malgré les critiques formulées à l'égard de certaines procédures, les participants affichent pour la plupart (89%) une très large satisfaction avec leur participation au projet qui se traduit également dans l'affirmation très répandue de vouloir recommander une participation à d'autres personnes en situation d'handicap. Cette satisfaction est liée en bonne partie à l'autonomie et l'indépendance gagnée et à la qualité de vie et aux possibilités de développement personnel qui en résultent, mais aussi à l'amélioration de la situation financière des participants et de leur entourage familial.

Aux yeux des participants, la lourdeur administrative est de loin l'aspect le plus négatif du projet, et est liée prioritairement au dispositif du projet (procédures d'inscription, de détermination des besoins, de justification des dépenses) et secondairement au modèle d'autodétermination (gestion administrative et logistique de l'assistance).

A en croire les participants actuels, les bénéfices qui découlent d'une participation au projet priment en tout cas largement sur ces inconvénients. Les exigences administratives initiales peuvent toutefois avoir un effet important de dissuasion, que la perspective d'une vie autonome ne peut à elle seule contrecarrer.

Les participants se montrent également très satisfaits envers les différents acteurs de mise en œuvre (offices AI et SAssiS). Les motifs des rares critiques ont essentiellement trait à la qualité des renseignements reçus et à la relation établie lors des conseils dispensés.

### *Bilan évaluatif des procédures en place*

**1. Les procédures** pour la prise en charge des participants par les instances de mise en œuvre (offices AI et antennes régionales) **peuvent dans l'ensemble être jugées comme adéquates pour répondre aux besoins du projet pilote**. D'abord, la répartition des tâches et compétences entre l'office AI et l'antenne régionale à l'interface avec les participants, telle que décrite dans les cahiers des charges, est largement respectée dans la pratique. Ensuite, les procédures en place démontrent, à l'instar des événements durant l'année 2006, une remarquable capacité d'adaptation nécessaire à l'apprentissage du projet pilote. L'appui substantiel accordé par la SAssiS et en partie par

les offices AI aux participants sous forme d'information et de consultation pour l'entrée au projet répond quant à lui à un véritable besoin. Enfin, les exigences élevées posées aux participants par le projet ne sont pas loin de celles qui les attendent dans leur vie autonome et ne sont dès lors pas inappropriées.

**2. La séparation stricte entre activités de conseil (SAssiS) et activités de contrôle (offices AI) telle que prévue dans le concept s'avère ne pas être entièrement fonctionnelle dans la pratique.** En particulier, les antennes régionales doivent relever le défi d'apporter un conseil adéquat aux participants, qui répond également aux attentes et besoins de contrôle des offices AI, notamment en matière de justification des besoins. Ensuite, il existe de la part des offices AI une volonté explicite d'établir un contact personnel avec les participants afin de créer un rapport de confiance, actuellement limité par leur unique fonction de contrôle. Or, en assumant aujourd'hui déjà certaines tâches de soutien, les offices AI épuisent largement les ressources allouées.

**3. L'impact du travail d'information fourni par la SAssiS est resté en dessous des attentes,** pour des raisons qu'il faut chercher à l'extérieur du projet (paysage institutionnel des organisations de l'handicap complexe et donc difficilement atteignable, réticence initiale de ces milieux) mais aussi dans le projet lui-même (complexité du fonctionnement du projet, faible efficacité du travail d'information).

**4. La procédure d'évaluation des besoins par les participants,** dont l'utilité est questionnée par certaines parties, **représente une valeur ajoutée** en termes de prise de conscience des futurs participants de leurs besoins spécifiques.

**5. De manière analogue, l'exigence de justification des dépenses** et les procédures correspondantes ne sont **pas inappropriées**, au vu des tâches qui incombent par ailleurs aux participants dans leur rôle d'employeurs.

**6. En déployant de grands efforts pour formaliser et standardiser les tâches administratives liées au « modèle d'employeur », les antennes régionales ont développé des prestations pertinentes** au vu du fort besoin d'encadrement qui a pu être ressenti auprès des participants dans cette phase.

## 5. Recommandations

L'analyse de la mise en œuvre du projet de pilote permet de faire dégager une série de recommandations. Elles se réfèrent au cadre temporel de la période de prolongation maximale (2009 à 2012), en stipulant par ailleurs la généralisation ultérieure du modèle « Budget d'assistance » dans le cadre de l'AI.

A. **Réduire progressivement l'importance de la SAssiS dans le pilotage du projet,** l'étude de la possible généralisation du projet pilote devant se faire dans une situation la plus proche possible de la réalité, dans laquelle les structures existantes (offices AI) peuvent faire leurs expériences en toute autonomie et où d'autres structures pressenties à remplir les fonctions de la SAssiS entrent progressivement sur scène. A cette fin, on peut envisager de :

- Centraliser la gestion des données FAKT auprès de l'OFAS
- Définir un délai pour que les antennes régionales assurent en exclusivité le conseil aux participants (en remplacement du secrétariat central et de sa succursale romande)
- Faire assurer le contrôle du calcul du montant de l'indemnité exclusivement par les offices AI (en remplacement du secrétariat central et de sa succursale romande)

- B. **Maintenir, voire intensifier l'accompagnement *initial* des participants**, les activités des antennes régionales ayant fait leur preuve dans cette phase. Un soutien très soutenu et poussé, mais limité dans le temps, sera offert aux participants au moment de leur entrée et encore sur plusieurs mois, afin d'assurer une transition optimale vers une vie autonome. A cet effet, on peut envisager de :
- Encourager les participants à l'achat d'assistance administrative
  - Structurer davantage l'intervention des offices AI auprès des participants pour leur gestion administrative de l'assistance, sachant que cela peut en aval faciliter le contrôle des dépenses
- C. **Clarifier la fonction de contrôle des dépenses exercée par les offices AI**, qui reste floue. Trois fonctions complémentaires peuvent être identifiées (contrôle financier, contrôle de gestion, fonction d'apprentissage), chacune posant d'autres exigences à la procédure. Les procédures seront adaptées en fonction des priorités du projet.
- D. **Réduire le temps nécessaire à la gestion des dossiers par les offices AI** par la recherche d'une simplification des procédures afin de pouvoir démontrer l'efficacité des procédures mises en place. A cet effet, on peut envisager de :
- Etablir un contact personnel à l'entrée au projet pour créer un rapport de confiance favorable à la collaboration ultérieure
  - Coordonner davantage le travail de conseil/information des antennes régionales et celui des offices AI
  - Pousser plus en avant le développement et l'emploi d'instruments standardisés dans le cadre du modèle d'employeur
- E. **Maintenir, sur le principe, toutes les procédures du projet, y compris celle de l'évaluation des besoins par les participants**, tout en assurant à cet égard un soutien substantiel extérieur.
- F. **Pour faire connaître le projet pilote auprès des milieux intéressés, mettre à disposition des matériels d'information de base très simples** et le moins technique possible, mettant en premier lieu en exergue les bénéfices d'une vie en autonomie à l'aide de témoignages authentiques.

## ZUSAMMENFASSUNG

---

### 1. Evaluationsauftrag und -gegenstand

Im Rahmen der 4. IV-Revision im Jahr 2003 wurde der Bundesrat beauftragt, einen oder mehrere Pilotversuche zu lancieren, "in denen Erfahrungen mit Massnahmen gesammelt werden, die eine eigenverantwortliche und selbstbestimmte Lebensführung von Versicherten mit einem Bedarf an Pflege und Betreuung stärken". Das von der Fachstelle Assistenz Schweiz (FAssiS) eingereichte Projekt "Assistenzbudget" wurde vom Bundesrat genehmigt und am 1. Januar 2006 in drei Pilotkantonen (SG, BS und VS) lanciert. Die Projektdauer beträgt drei Jahre, verlängerbar um höchstens vier Jahre.

Ziel des Pilotversuchs ist es, ein System zu testen, das eine personenbezogene Finanzierung vorsieht und die Selbstbestimmung der Bezüger einer Hilflosenentschädigung verstärken soll.

Es wurde projektbegleitend ein Evaluationskonzept ausgearbeitet und in das Konzept des Pilotversuchs aufgenommen. Der vorliegende Bericht befasst sich mit der Teilstudie 1, deren Ziel die Gewinnung von Informationen zur **Struktur** und den administrativen **Prozessen** sowie zur Kohärenz und Nützlichkeit, Effizienz und Qualität der erbrachten **Leistungen** und der von den Durchführungsstellen implementierten **Instrumente** ist.

### 2. Methode

Die hier vorgestellten Ergebnisse stützen sich auf die Erfahrungen und Lehren aus den ersten 18 Monaten des Pilotversuchs (Januar 2006 bis Juni 2007). Folgende Methoden zur Datenerhebung und -analyse wurden verwendet:

- Analyse sämtlicher relevanter Dokumente und Reportingdaten zum Pilotversuch
- Persönliche und telefonische Interviews sowie gemeinsame Workshops mit allen beteiligten Stellen, die mit der Umsetzung des Pilotversuchs betraut sind, sowie einer Stichprobe aus Vertretenden der Behindertenorganisationen und -institutionen
- Auswertung der für die Umsetzung relevanten Daten aus folgenden Quellen:
  - Umfrage bei den Teilnehmenden a) zu Beginn des Projekts und b) nach einigen Monaten Teilnahme am Pilotversuch
  - Umfrage bei einer Kontrastgruppe aus Bezügerinnen von Hilflosenentschädigungen, welche nicht am Projekt teilnehmen.

### 3. Projektaufbau und Organisation

*Gemäss Konzept des Pilotversuchs*

Die Umsetzung des Pilotversuchs erfolgt durch drei verschiedene Stellen, welche Aufgaben ausführen, die ihnen in Abstimmung mit ihren Kompetenzen und mittels der Bereitstellung entsprechender Ressourcen zugewiesen worden sind. Hierbei handelt es sich um folgende Einrichtungen:

➔ Das *Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)* trägt die Gesamtprojektverantwortung

tung und ist für die Koordination und die Kontrolle der Gesamtkosten sowie die korrekte Durchführung der den kantonalen IV-Stellen und der Stiftung Assistenz Schweiz (SAssiS) übertragenen Mandate zuständig.

- ➔ Die *IV-Stellen* der drei Pilotkantone Basel-Stadt, St. Gallen und Wallis sind formell für die Zuweisung der Assistenzbudgets an die Teilnehmenden zuständig, d.h. konkret für die Abklärung des Assistenzbedarfs, die Berechnung der zugesprochenen Leistungen mithilfe des EDV-Tools *FAKT* und die Kontrolle der Ausgaben.
- ➔ Die von der FAssiS gegründete *SAssiS* ist zuständig für die Information der interessierten Kreise (BezügerInnen einer Hilflosenentschädigung, Behindertenorganisationen, Bevölkerung etc.) sowie die Unterstützung der Projektteilnehmenden bei der Organisation ihres selbstbestimmten Lebens. Die *SAssiS* besteht aus einer Geschäftsstelle (einschliesslich Zweigstelle in der Westschweiz), welche die Daten der Teilnehmenden aus dem EDV-Tool *FAKT* zentralisiert und über ihre Aktivitäten an das BSV zu rapportieren hat, sowie drei regionalen Stützpunkten, welche die Beratungs- und Koordinationsleistungen zuhanden der Teilnehmenden sicherstellen.

Zwei Koordinationsgremien sorgen zudem für den Austausch der erworbenen Kompetenzen und Erfahrungen sowie eine stärkere Einbindung der Projektpartner:

- ➔ Eine *Begleitgruppe* als Beratungsinstanz bei der konzeptionellen Umsetzung des Pilotversuchs und Drehscheibe zur Informationsübermittlung an die Organisationen, welche die Interessen der behinderten Personen vertreten
- ➔ *Arbeitsgruppe "Umsetzung"* als Koordinationsorgan der mit der Umsetzung beauftragten Stellen zur Einrichtung und Einhaltung einer gemeinsamen Doktrin in der Durchführung

Zudem existieren verschiedene Instrumente zur Vereinheitlichung der Praxis und Nutzung der erworbenen Erfahrungen. So hält etwa ein Handbuch die Praxis zur Bestimmung des Assistenzbudgets fest, ein Reporting der Aktivitäten der Umsetzungsorgane belegt die ausgeführten Arbeiten und ein Extranet, welches mit der Internet-Seite des Pilotversuchs verknüpft ist, stellt sicher, dass die Informationen zu den externen für die Evaluation zuständigen Stellen gelangen.

### *Erfahrungen aus der Praxis*

Die Durchführungsstellen erachten die Projektstruktur insgesamt als kohärent und effizient. Sie sind zufrieden mit dem bestehenden Projektdesign und der Kompetenzzuteilung an die einzelnen Instanzen. Sie befürworten den gewählten Ansatz, welcher den Kompetenzen der Einzelnen und dem gemeinsamen Lernen breiten Raum gewährt.

Bei der Ausführung ihrer Aufgaben stützen sich die IV-Stellen auf ihre bestehende interne Organisation, welche in den einzelnen Regionen unterschiedlich gestaltet ist. Die Trennung zwischen der Bestimmung des Assistenzbedarfs bei den Teilnehmenden einerseits und der administrativen Verwaltung der Dossiers (Berechnung und Zuweisung der Entschädigung) andererseits hängt von den bestehenden Verfahren der einzelnen Stellen im Rahmen der Hilflosenentschädigung ab. Die für die Implementierung des Pilotversuchs bei den IV-Stellen vorgesehenen Ressourcen erwiesen sich trotz der tiefer als erwarteten Teilnehmerzahl als nicht ganz ausreichend, um die umfangreichen Arbeiten zur Einführung des Pilotversuchs und zu dessen Koordination abzudecken.

Die *SAssiS* hat ihre Aufgabe zur Zufriedenheit der anderen durchführenden Organe wahrgenommen, indem sie ihre Kompetenzen zur Verfügung stellte und – ein Jahr nach der Lancierung des Projekts – qualitativ gute Arbeit leistet, und eine weitgehende Ar-

beitsteilung zwischen der Geschäftsstelle und den regionalen Stützpunkten vollzogen hat. Die aus sprachlichen Gründen gegebene Vertretung der Geschäftsstelle durch eine Zweigstelle in der Westschweiz gab Anlass zu Fragen seitens der IV-Stelle im Wallis, welche de facto nun einen zusätzlichen Ansprechpartner hat. Nachdem die Zweigstelle in der Westschweiz zunächst für die Teilnehmenden Partei ergriff und zu Beginn einen Interessenkonflikt auslöste, versteht sie heute ihre beratende Funktion nach Meinung aller Beteiligten besser, indem sie eine gewisse Neutralität wahrt.

Die der SAssiS zugewiesenen Ressourcen zur Ausführung ihrer Aufgaben erwiesen sich im Grossen und Ganzen als ausreichend, selbst wenn sie deutlich anders auf die einzelnen Tätigkeitsfeldern verteilt wurden als ursprünglich vorgesehen: Die Geschäftsstelle und ihre Zweigstelle überschritten die vorgesehene Quote bei weitem, während die Arbeit der regionalen Stützpunkte geringer ausfiel als angenommen. Auch gingen die internen Koordinations-/Reporting-Arbeiten und die Information der interessierten Kreise massgeblich über die Prognosen hinaus. Eine gegenläufige Entwicklung war bei der Unterstützung und Beratung der Teilnehmenden zu beobachten. Die Entwicklung der letzten Monate zeigt allerdings einen Ausgleich der Ressourcen zwischen den einzelnen Tätigkeitsfeldern.

Die Arbeitsgruppe "Umsetzung" wird als Koordinationsorgan einhellig geschätzt; sie trägt zur Einrichtung eines gemeinsamen Bezugsrahmens eindeutig bei. In diesem Sinne fördert auch das Handbuch des Pilotversuchs die Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses und einer geteilten Praxis der IV-Stellen und der SAssiS. Die Einrichtung von Ad-hoc-Koordinationsgruppen zwischen den IV-Stellen und zwischen den Durchführungsstellen innerhalb der drei Pilotregionen illustrieren ebenfalls die Anstrengungen zum Austausch der erworbenen Erfahrungen der Umsetzungsorgane.

Nur die von der Geschäftsstelle der SAssiS (mittels der FAKT-Daten) ausgeübte Kontrolle der Zuteilung des Assistenzbudgets wird von einigen IV-Stellen als Eingriff in ihre Kompetenzen betrachtet.

### *Evaluation des Projektaufbaus und der Organisation*

**1. Nach Ansicht der Evaluatoren lässt sich die Struktur des Projekts allgemein als angemessen qualifizieren; sie sorgt für eine effektive und effiziente Umsetzung der den einzelnen Durchführungsstellen anvertrauten Aufgaben.** Zahlreiche Aspekte unterstreichen diese Aussage. Erstens wird den bestehenden Kompetenzen der einzelnen Akteure breiten Raum eingeräumt, was für das Projekt förderlich ist. Zweitens begünstigen der Projektaufbau und insbesondere die Koordinationsorgane und -instrumente das gemeinsame Lernen sowie die Suche nach und die Bestimmung von *good practices*. Auf Pilotversuche, die laufend weiterentwickelt und optimiert werden, wirkt sich dies positiv aus.

**2. Die Übertragung der Beratungs- und Informationsaufgaben** (sowie der entsprechenden Kompetenzen) der SAssiS an eine andere (bestehende oder neu zu schaffende) Struktur – welche gemäss Konzept am Ende der Pilotphase vorgesehen ist – **wird sich insgesamt wenig problematisch gestalten.** Dafür sorgen der laufende Erwerb von Kompetenzen durch die IV-Stellen und das BSV sowie die mit den Monitoring- und Koordinationsinstrumenten gemachten Erfahrungen. **Gewisse Probleme könnte es dennoch geben**, vor allem weil die Geschäftsstelle der SAssiS auf strategischer und auf operativer Projektebene noch immer sehr präsent ist und sowohl eine Kontroll- als auch eine Umsetzungsfunktion innehat. Die Verwaltung der Daten der Teilnehmenden (FAKT) durch die Geschäftsstelle ist in unseren Augen ebenfalls ein Hindernis für den allmählichen Rückzug der SAssiS aus dem Projekt.

### **3. Die Projektarchitektur (Begleitgruppe) begünstigt den Einbezug und die Integration von Behindertenorganisationen, allerdings ist diese Integration begrenzt.**

Selbst wenn die Begleitgruppe die grossen Behinderten-Dachorganisationen vertritt, garantiert dies noch nicht, dass die Hunderte in diesem Bereich in der Schweiz tätigen Organisationen die betreffenden Informationen auch erhalten. Die intensive individuelle Informationsarbeit der beteiligten Kreise durch die SAssiS führte diesbezüglich bisher nicht zu den erwarteten Effekten.

## **4. Teilnahme**

### *Modellierung der Teilnahmeverfahren:*

In einem zweiten Schritt wurden die administrativen Verfahren, die für die einzelnen Etappen der Projektteilnahme massgeblich sind, modelliert und dabei verschiedene Phasen identifiziert. Die Teilnehmenden durchlaufen insgesamt sechs unterschiedliche Phasen, welche die IV-Stellen und die SAssiS einbeziehen:

1. *Anmeldung zur Projektteilnahme* mittels Formularen zuhanden der zuständigen IV-Stelle, bei Bedarf mit Unterstützung durch die SAssiS.
2. *Berechnung des Assistenzgeldes* durch die IV-Stelle anhand einer Selbstdeklaration des Assistenzbedarfs durch die Betroffenen (gemeinsam mit der SAssiS) und einer zusätzlichen Abklärung bei der betreffenden Person seitens der IV-Stelle. Die Berechnung des Assistenzgeldes erfolgt automatisch mit Hilfe des Systems FAKT.
3. Die *Organisation der Assistenz* umfasst die Suche nach Leistungsanbietern, die Planung der Assistenzleistungen und die administrative Verwaltung in der Arbeitgeberfunktion. Die SAssiS leistet in dieser Phase substantielle Hilfe.
4. *Auszahlung und Kontrolle des Assistenzgeldes* durch die zuständige IV-Stelle. Diese nimmt punktuelle Kontrollen vor und stützt sich dabei auf die monatlichen Ausgabenabrechnungen der Teilnehmenden (Rechnungsstellung) sowie die Belege, welche bereitzustellen sind.
5. *Anpassung des Assistenzbedarfs* seitens der IV-Stelle nach einer Änderung des Gesundheitszustands bzw. einer deutlichen Abweichung der effektiven Ausgaben von den ausgezahlten Assistenzleistungen.
6. *Austritt aus dem Projekt*, der nötigenfalls von der SAssiS begleitet wird.

### *Erfahrungen aus der Praxis*

18 Monate nach Projektstart halten die Durchführungsstellen (IV-Stellen und SAssiS) die Verfahren, welche die Teilnehmenden im Verlauf des Projekts durchlaufen, für angemessen und effizient. Jede mit der Durchführung betraute Stelle konnte ihre Aufgaben gemäss Pflichtenheft erledigen: Bestimmung und Zuweisung der Assistenzbudgets durch die IV-Stellen, Beratung und Unterstützung der Teilnehmenden durch die regionalen Stützpunkte und Information der interessierten Kreise durch die Geschäftsstelle der SAssiS.

Die ersten Monate des Projekts (erstes Halbjahr 2006) standen noch im Zeichen zahlreicher Anpassungen und Präzisierungen der betreffenden Verfahren, was gemäss Aussagen der Beteiligten die Qualität des Projektmanagements und der konkreten Implementierung der Verfahren beeinträchtigte. Es zeigte sich, dass den Vollzugsinstanzen ein gemeinsamer klarer Referenzrahmen fehlte. Dies führte dazu, dass man den

Pilotversuch als relativ instabil empfand. Die in dieser Periode festgestellten Schwierigkeiten konnten inzwischen überwunden werden. Dies ist in erster Linie auf den Entschluss der Arbeitsgruppe „Umsetzung“ zurückzuführen, vorübergehend sämtliche Anpassungen der Verfahren zurückzustellen, aber auch auf die Tatsache, dass die mit der Umsetzung betrauten Akteure an Praxis und Erfahrungen gewannen.

Die Beratungsdienstleistungen seitens der SAssiS nahmen im Lauf des Jahres 2006 stark zu. Während zunächst Fragen rund um die Anmeldung und die Selbstdeklaration des Assistenzbedarfs im Zentrum standen, war später vermehrt das so genannte "Arbeitgebermodell" Hauptthema. Die Westschweizer Stellen der SAssiS nehmen in diesem Zusammenhang eine intensivere und systematischere Begleitung der Teilnehmenden vor als die deutschsprachigen Stellen.

Die seitens des Pilotversuchs für die Verwaltung der Dossiers an die IV-Stellen zugewiesenen Ressourcen waren bis anhin ausreichend, allerdings nur, weil die Anzahl Teilnehmender geringer ausfiel als vorgesehen. Diese Aufgabe gilt im Allgemeinen als aufwändig und zeitintensiv. Insbesondere die Abklärung des Assistenzbedarfs, aber auch die Kontrolle der Ausgaben nimmt umfangreiche Ressourcen in Anspruch.

Die konkreten Erfahrungen in den einzelnen Phasen werden im Folgenden näher dargestellt.

Die Information der interessierten Kreise durch die SAssiS erfolgte mit grossem Aufwand und zahlreichen Informationskanälen (Pressearbeit, Website, mündliche Präsentationen, Dokumentationen, Massenversand etc.). Dennoch ist der Pilotversuch bei potenziellen Teilnehmern noch wenig bekannt (42% der Bezüger von Hilflosenentschädigungen, welche nicht am Projekt teilnehmen, haben noch nie davon gehört, während weitere 17% nicht verstehen, wie es funktioniert). Die geringe Unterstützung des Projekts durch die Behindertenorganisationen trägt gewiss dazu bei, dass dieses Projekt bei den Betroffenen kaum verankert ist. Trotzdem ist hinter die Wirksamkeit der Informationsarbeit der SAssiS ein Fragezeichen zu setzen.

Das *Anmeldeverfahren* ist grösstenteils mittels entsprechender Formulare standardisiert und gilt bei zwei Dritteln der Teilnehmenden als unproblematisch. Es gab keinen Anlass zu spezifischen Kommentaren. Das Verfahren zur *Anerkennung des Assistenzbedarfs und zur Berechnung der Leistungen* durch die IV-Stelle stiess dagegen von verschiedenen Seiten auf Kritik. So gibt ein Grossteil der Teilnehmenden (80%) an, dass sie Schwierigkeiten mit der Selbstdeklaration ihrer Assistenzbedürfnisse anhand des entsprechenden Formulars hatten, insbesondere da dieses lang und komplex sei. Die IV-Stellen nehmen diese Kritik zum Teil entgegen, sind allerdings der Ansicht, dass die neue Version des Formulars, welche seit Sommer 2006 in Gebrauch ist, eine eindeutige Verbesserung gebracht habe und insbesondere ihnen die nachträgliche Abklärung des Assistenzbedarfs vereinfache. Beizufügen ist auch, dass die Abklärung in der Praxis in den einzelnen Pilotkantonen unterschiedlich ausfällt (telefonischer Kontakt bzw. Besuch vor Ort). Sie hängt von den bereits bestehenden internen Verfahren im Bereich der Hilflosenentschädigung ab.

Bei der *Organisation der Assistenz* arbeiten die Teilnehmenden im Allgemeinen mit den regionalen Stützpunkten und ihrem eigenen sozialen Umfeld zusammen. Dies betrifft insbesondere die Administration und die Information über die Anstellungsbedingungen (Kosten, Löhne) der Assistenzerbringer. Es lässt sich aber auch eine recht starke Einbindung der IV-Stellen in die administrativen Schritte der Teilnehmenden beobachten. Zurückzuführen ist dies auf die Kontrolle der rechtmässigen Verwendung des Assistenzgeldes durch die IV-Stellen. Die diesbezüglichen Anforderungen an die Teilnehmenden führen notwendigerweise zu Eingriffen bei der Organisation der Assistenz.

Ein nicht zu vernachlässigender Anteil Teilnehmender (35%) hatte Schwierigkeiten, Assistenzerbringer zu finden. Sie führen dies grösstenteils darauf zurück, dass diese Arbeit nicht sehr attraktiv ist (geringe Entlohnung, unregelmässige Arbeitszeiten, geringe und fragmentierte Anstellung). Da sehr häufig Familienmitglieder mit der Erbringung von Assistenzleistungen betraut sind, besteht bis heute entgegen den Projekterwartungen kein eigentlicher Markt in diesem Bereich.

Die regionalen Stützpunkte und die IV-Stellen identifizieren übereinstimmend einen hohen Begleitbedarf der Teilnehmenden zu Beginn ihres selbstbestimmten Lebens hinsichtlich der *administrativen Abläufe der Assistenz*. Die Schwierigkeiten der Teilnehmenden bei den administrativen Abläufen gaben bei zahlreichen befragten Stellen zu Kommentaren Anlass. Manche IV-Stellen schlugen vor, ihnen vermehrt Unterstützung während der Eintrittsphase in ihr selbstbestimmtes Leben zu gewähren. Diese Unterstützung liesse sich durch eine Vereinfachung der nachträglichen Kontrollverfahren kompensieren. Die Behindertenorganisationen erklärten ebenfalls, dass sie diese Unterstützung anbieten könnten, falls dafür eine noch näher zu definierende Finanzierung gesichert sei.

Die Fragen der IV-Stellen und der Teilnehmenden konzentrierten sich auch auf die *Verfahren zur Kontrolle der Ausgaben*. Die Teilnehmenden erachten die Abläufe grösstenteils (55%) als mühsam und schwierig, da administrativ komplex. Die IV-Stellen unterstreichen in diesem Zusammenhang die umfangreich benötigten Ressourcen. Dennoch begrüssen sie das Kontrollverfahren, da es zu einer höheren Akzeptanz des Pilotversuchs bei ihren Mitarbeitenden führe. Da die IV-Stellen bei den Kontrollverfahren weitgehend autonom agieren können, haben sich unterschiedliche Praktiken herauskristallisiert.

Die Gesamteinschätzung der Teilnehmenden fiel trotz Kritik an einzelnen Verfahren zu meist (89%) positiv aus. Dies zeigt sich auch an der häufigen Aussage, dass sie eine Beteiligung auch anderen Behinderten empfehlen würden. Der Zufriedenheitsgrad lässt sich weitgehend auf die gewonnene Selbstbestimmung und Unabhängigkeit zurückführen sowie auf die hieraus resultierende Lebensqualität und die Möglichkeiten zur persönlichen Entwicklung, aber auch auf die Verbesserung der finanziellen Lage der Teilnehmenden und ihres familiären Umfelds.

In den Augen der Teilnehmenden ist die administrative Belastung bei weitem der negativste Aspekt des Projekts. Verantwortlich sei in erster Linie das Projektdispositiv (Anmeldeverfahren, Verfahren zur Bestimmung des Bedarfs, Nachweis der Verwendung) und in zweiter Linie das Modell der Selbstbestimmung (administratives und logistisches Management der Assistenz).

Nach Auffassung der Projektteilnehmenden überwiegt der Nutzen einer Teilnahme jedoch die Nachteile bei weitem. Die anfänglichen administrativen Anforderungen können jedoch einen deutlich negativen Anreiz bilden, der von den Aussichten auf ein selbstbestimmtes Leben allein nicht aufgewogen wird.

Die Teilnehmenden zeigen sich ebenfalls sehr zufrieden mit den verschiedenen mit der Umsetzung betrauten Stellen (IV-Stellen und SAssiS). Die gelegentlich geäusserten Kritiken beziehen sich vorwiegend auf die Qualität der Informationen und die Beratungsbeziehung.

### *Evaluation der bestehenden Verfahren*

**1. Die Verfahren** zur Betreuung der Teilnehmenden durch die Vollzugstellen (IV-Stellen und regionale Stützpunkte) **gelten im Grossen und Ganzen als den Projektbedürfnissen angemessen**. Die Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen den IV-

Stellen und den Stützpunkten im Kontakt mit den Teilnehmenden gemäss Pflichtenheft wird in der Praxis grösstenteils eingehalten. Zudem sind die bestehenden Verfahren, wie die Ereignisse des Jahres 2006 gezeigt haben, sehr flexibel und anpassbar, was in der Lernphase eines Pilotversuchs notwendig ist. Die breite Unterstützung der Teilnehmenden durch die SAssiS und teilweise auch durch die IV-Stellen in Form von Information und Beratung beim Eintritt in das Projekt deckt ein echtes Bedürfnis ab. Die hohen Anforderungen, welche eine Projektteilnahme stellt, liegen zudem nicht weit von den Anforderungen eines selbstbestimmten Lebens entfernt, und sind somit durchaus angemessen.

**2. Die strikte Trennung zwischen der Beratungstätigkeit (SAssiS) und der Kontrolle (IV-Stellen) gemäss Konzept ist in der Praxis nicht vollständig umsetzbar.** Vor allem die regionalen Stützpunkte müssen sich der Herausforderung stellen, die Teilnehmenden angemessen zu beraten und gleichzeitig den Erwartungen und Kontrollbedürfnissen der IV-Stellen zu entsprechen. Dies gilt insbesondere für den Bedarfsnachweis. Zudem wollen die IV-Stellen einen persönlichen Kontakt mit den Teilnehmenden herstellen und so ein Vertrauensverhältnis aufbauen: Die Tatsache, dass sie derzeit ausschliesslich für die Kontrolle zuständig sind, ist hierfür nicht förderlich. Die IV-Stellen nehmen dennoch bereits heute bestimmte Unterstützungsaufgaben wahr und erschöpfen damit die ihnen zugewiesenen Ressourcen grösstenteils.

**3. Die Wirkung der SAssiS-Informationstätigkeiten bleiben hinter den Erwartungen zurück.** Die Gründe hierfür sind einerseits ausserhalb des Projekts zu suchen (komplexes institutionelles Umfeld der Behindertenorganisationen, das nur schwer zugänglich ist), andererseits aber auch im Projekt selbst (komplexe Funktionsweise des Projekts, mangelnde Wirksamkeit der Informationsarbeit).

**4. Das Verfahren der Selbstdeklaration des Assistenzbedarfs durch die Teilnehmenden** wird von einigen Kreisen in Frage gestellt, **stellt aber einen Mehrwert dar**, indem die zukünftigen Teilnehmenden sich ihrer spezifischen Bedürfnisse bewusst werden.

**5. Analog zum vorangehenden Punkt ist der Nachweis der Ausgaben durch die Teilnehmenden** (samt den entsprechenden Verfahren) **durchaus sinnvoll**, da diese in ihrer Funktion als Arbeitgeber vergleichbare Aufgaben ausführen müssen.

**6. Die regionalen Stützpunkte** haben die Formalisierung und Standardisierung der mit dem Arbeitgebermodell verbundenen Verwaltungsaufgaben stark vorangetrieben und so **ein Leistungsangebot geschaffen**, das einem echten Bedürfnis von Seiten der Teilnehmenden entspricht.

## 5. Empfehlungen

Die Analyse der Umsetzung des Pilotversuchs ist Anlass für eine Reihe von Empfehlungen. Sie beziehen sich auf den zeitlichen Rahmen der maximalen Verlängerungsfrist (2009 bis 2012) und gehen zudem von einer späteren allgemeinen Einführung des Modells "Assistenzbudget" im Rahmen der IV aus.

- A. **Schrittweiser Rückzug der SAssiS aus der Pilotprojektsteuerung:** Der Pilotversuch soll im Hinblick auf eine spätere allgemeine Einführung des Assistenzmodells so realitätsnahe wie möglich gestaltet werden, so dass die bestehenden Strukturen (IV-Stellen) bzw. andere zur Übernahme der Funktionen der SAssiS bestimmte Stellen ihre Erfahrungen ganz autonom machen bzw. sich einbinden können. Zu diesem Zweck sind folgende Massnahmen denkbar:
  - Zentralisierung der Verwaltung der FAKT-Daten beim BSV

- Festlegung einer Frist zur vollständigen und exklusiven Wahrnehmung der Beratungsfunktion durch die regionalen Stützpunkte (anstelle der Geschäftsstelle und ihrer Westschweizer Zweigstelle)
  - Sicherstellung der alleinigen Kontrolle der Berechnung des Assistenzgeldes durch die IV-Stellen (anstelle der Geschäftsstelle und ihrer Westschweizer Zweigstelle)
- B. Beibehaltung bzw. Intensivierung der Begleitung der Teilnehmenden in der Anfangsphase**, wobei sich das Vorgehen der regionalen Stützpunkte bereits bewährt hat. Eine substantielle Begleitung, die aber zeitlich begrenzt ist, wird den Teilnehmenden bei Eintritt angeboten und setzt sich dann über mehrere Monate fort. Ziel ist es, den Übergang zum selbstbestimmten Leben optimal zu gestalten. Zu diesem Zweck sind folgende Massnahmen denkbar:
- Teilnehmende zum Kauf von administrativer Assistenz anregen
  - Intervention der IV-Stellen bei den Teilnehmenden bezüglich der administrativen Abläufe der Assistenz vermehrt strukturieren, wodurch schliesslich die nachträgliche Rechnungskontrolle vereinfacht wird.
- C. Klärung der von den IV-Stellen wahrgenommenen Kontrolle der Ausgaben**, die derzeit noch immer vage ist. Drei sich ergänzende Funktionen lassen sich identifizieren (Finanzkontrolle, Verwaltungskontrolle, Lernfunktion), die jeweils andere Anforderungen an das Verfahren stellen. Die Anpassung des Verfahrens erfolgt gemäss den Prioritäten des Projekts.
- D. Reduktion der Dossierdurchlaufzeit bei den IV-Stellen** durch Vereinfachung der Abläufe, um so die Wirksamkeit der bestehenden Strukturen aufzeigen zu können. Zu diesem Zweck sind folgende Massnahmen denkbar:
- Aufbau eines persönlichen Kontakts mit den Teilnehmenden bei Projekteintritt, um ein der künftigen Zusammenarbeit förderliches Vertrauensverhältnis aufzubauen
  - Vermehrte Koordination der Beratungs-/Informationstätigkeit der regionalen Stützpunkte und der IV-Stellen
  - Weiterentwicklung und Einsatz von standardisierten Instrumenten im Rahmen des Arbeitgebermodells
- E. Grundsätzliche Beibehaltung aller Projektverfahren einschliesslich des Verfahrens zur Selbstdeklaration des Assistenzbedarfs durch die Teilnehmenden** bei gleichzeitiger Sicherstellung einer umfassenden externen Unterstützung.
- F. Um das Projekt in den interessierten Kreisen bekannt zu machen, ist Dokumentationsmaterial zur Verfügung zu stellen, das einfache und grundlegende Informationen enthält.** Diese Grundinformationen sollten sowenig technisch wie möglich sein und in erster Linie die Vorzüge eines selbstbestimmten Lebens mit authentischen Beispielen illustrieren.

## RIASSUNTO

---

### 1. Oggetto e mandato della valutazione:

Nell'ambito della 4<sup>a</sup> revisione dell'AI, approvata nel 2003, il Consiglio federale è stato incaricato di lanciare uno o più progetti pilota «per raccogliere esperienze in materia di provvedimenti intesi a consolidare una condotta di vita autonoma e responsabile di assicurati bisognosi di cure e di assistenza». Il progetto «Budget d'assistenza» presentato dalla Fachstelle Assistenz Schweiz (Centro Assistenza Svizzera; FAssiS) è stato scelto dal Consiglio federale ed ha preso avvio il 1° gennaio 2006 in tre Cantoni pilota (SG, BS e VS), per una durata di tre anni, prorogabile a quattro al massimo.

Scopo del progetto pilota è di sperimentare un sistema basato sul finanziamento individuale per aumentare l'autonomia dei beneficiari di assistenza.

Nel piano del progetto è stato integrato un dispositivo di valutazione globale d'accompagnamento. Il presente rapporto concerne lo studio n. 1, che si prefigge di informare sulla **struttura** e sulle **procedure** allestite nonché sui dati concernenti la coerenza e l'utilità, l'efficacia e la qualità delle **prestazioni** fornite e degli **strumenti** predisposti dagli organi d'esecuzione che partecipano al progetto.

### 2. Metodo

I risultati presentati in questa sede poggiano sulle esperienze e gli insegnamenti maturati nei 18 mesi successivi all'avvio del progetto pilota, dal gennaio 2006 al giugno 2007. Per il rilevamento dei dati e le analisi sono stati applicati i seguenti metodi:

- un'analisi dell'insieme dei documenti e dei dati di rendiconto ritenuti pertinenti ai fini della valutazione;
- interviste personali e telefoniche e laboratori collettivi con tutti coloro che partecipano all'esecuzione del progetto pilota e con un campione di rappresentanti delle organizzazioni e istituzioni dei disabili;
- l'esame dei dati inerenti all'esecuzione del progetto ottenuti mediante
  - un'inchiesta presso i partecipanti a) all'inizio della partecipazione e b) dopo diversi mesi
  - un'inchiesta presso un gruppo di paragone composto di beneficiari di assegni per grandi invalidi non iscritti al progetto.

### 3. Architettura e organizzazione

*Secondo il piano del progetto pilota*

L'attuazione del progetto pilota si basa su tre autorità distinte che garantiscono l'esecuzione di compiti secondo le loro competenze ed esperienze specifiche e che sono dotate delle risorse finanziarie necessarie per portare a termine i rispettivi incarichi. Si tratta di:

- ➔ l'*Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS)*, responsabile globale del progetto e incaricato del coordinamento e del controllo dei costi complessivi, come pure dell'esecuzione conforme dei mandati assegnati agli uffici cantonali dell'assicurazione invalidità (uffici AI) e alla *Fondation Assistance Suisse (SAssiS)*;

- gli *uffici AI* dei tre Cantoni pilota, autorità formalmente competenti per l'attribuzione del budget di assistenza ai partecipanti e più in particolare per la definizione del loro bisogno di assistenza, per il calcolo dell'indennità concessa mediante lo strumento informatico FAKT e per il controllo delle spese;
- la *SAssiS*, emanazione della *FAssiS*, incaricata di gestire i contatti di informazione degli ambienti interessati (beneficiari degli assegni per grandi invalidi, organizzazioni in materia di disabilità, popolazione ecc.) e di fornire ai partecipanti al progetto pilota il sostegno necessario affinché possano organizzare la loro vita in autonomia. La struttura della *SAssiS* consiste in una segreteria centrale (compresa la succursale romanda), che centralizza i dati relativi ai partecipanti a FAKT e rende conto delle sue attività all'UFAS, e in tre antenne regionali che forniscono prestazioni di consulenza e di coordinamento ai partecipanti.

Due organi di coordinamento garantiscono la condivisione delle competenze e delle esperienze e la massima partecipazione possibile delle parti:

- il *gruppo di accompagnamento* funge da consiglio di periti per quanto concerne l'esecuzione del progetto pilota e da cinghia di trasmissione per quanto invece riguarda l'informazione destinata alle organizzazioni che rappresentano i disabili;
- il *gruppo di lavoro «applicazione»*, organo di coordinamento tra gli attori incaricati dell'esecuzione del progetto, che garantisce la definizione e il rispetto di una concezione comune.

Infine, sono stati allestiti diversi strumenti per il monitoraggio del progetto allo scopo di agevolare il lavoro comune e la capitalizzazione delle esperienze. Tra questi, un Manuale che contempla la prassi di attribuzione del budget di assistenza, un rendiconto delle attività degli attori responsabili dell'esecuzione che riporta i lavori realizzati e un Extranet connesso con il sito Internet del progetto pilota che garantisce la trasmissione dell'informazione alle persone incaricate della valutazione esterna.

### *Insegnamenti della prassi*

La struttura del progetto è giudicata nell'insieme coerente ed efficace dagli attori coinvolti nella sua esecuzione, che si dichiarano soddisfatti del piano adottato e della ripartizione delle competenze. L'ottica scelta, che accorda grande spazio alle competenze di ciascuno e all'apprendimento comune, è pure considerata adeguata.

Nel l'adempimento dei loro compiti, gli uffici AI hanno fatto leva su un'organizzazione interna diversa da una regione all'altra, con una separazione più o meno marcata tra l'attività di definizione delle necessità di assistenza e la gestione amministrativa degli incarti (calcolo e attribuzione dell'indennità); l'opzione scelta è determinata dalle procedure in materia di assegno per grandi invalidi caratteristiche di ogni ufficio. Le risorse previste dai responsabili degli uffici AI per l'innesto del progetto pilota si sono rivelate leggermente insufficienti a coprire l'importante lavoro di attuazione e coordinamento tra organi di esecuzione.

La *SAssiS*, dal canto suo, ha portato a termine il suo compito con soddisfazione degli attori responsabili dell'esecuzione, contribuendo con le sue competenze a fornire – un anno dopo l'avvio del progetto – un lavoro di buona qualità che risponde alle esigenze della complementarità tra segreteria centrale e antenne regionali. Il fatto che una succursale romanda funga, per ragioni linguistiche, da segreteria centrale, ha suscitato perplessità da parte dell'ufficio AI del Cantone del Vallese che viene così a trovarsi di fronte a un interlocutore supplementare. Dopo essersi nettamente schierata con i partecipanti, provocando all'avvio del progetto un conflitto di interessi, secondo un'opinio-

ne ampiamente condivisa la succursale romanda svolgerebbe ora in modo migliore il proprio ruolo di consulente, conservando una certa neutralità.

Le risorse attribuite alla SAssiS per adempiere i suoi compiti sono complessivamente state sufficienti, ma sono state caratterizzate da una distribuzione per entità e genere di attività nettamente differente da quanto inizialmente previsto: la segreteria centrale e la sua succursale hanno così ampiamente superato la quota prevista, mentre il lavoro svolto dalle antenne regionali è stato inferiore alle previsioni. Anche l'attività di coordinamento / rendiconto interno e di informazione agli interessati ha fortemente ecceduto le previsioni, mentre si è verificata la situazione inversa per quanto concerne il sostegno e la consulenza ai partecipanti. L'evoluzione degli ultimi mesi registra tuttavia una tendenza alla riequilibrio delle risorse tra entità e generi di attività.

Il gruppo di lavoro «applicazione» è apprezzato da tutti in quanto organo di coordinamento ed è fortemente sollecitata la costituzione nel suo seno di un sistema di riferimento comune. Al medesimo titolo, il manuale del progetto pilota promuoverebbe lo sviluppo della comprensione e di pratiche comuni tra gli uffici AI e alla SAssiS. La costituzione di gruppi *ad hoc* per assicurare il coordinamento tra uffici AI e organi di esecuzione in seno alle tre regioni illustra gli sforzi profusi per condividere le esperienze e gli insegnamenti acquisiti dagli attori dell'esecuzione.

Il controllo sull'attribuzione del budget di assistenza esercitato dalla segreteria centrale della SAssiS per mezzo dei dati FAKT è tuttavia ritenuto da alcuni uffici AI un'ingerenza nei settori di loro competenza.

#### *Bilancio di valutazione dell'architettura e dell'organizzazione*

**1.** Secondo l'opinione degli autori della valutazione, complessivamente **la struttura del progetto può essere considerata appropriata dal momento che garantisce un trattamento efficace ed efficiente dei compiti** conferiti a ogni attore dell'esecuzione. Diversi aspetti permettono di sottolineare questa valutazione. In primo luogo, l'ottica scelta accorda ampio spazio alle competenze specifiche di ciascun attore e il progetto ne trae beneficio. In secondo luogo, l'architettura del progetto pilota e più in particolare gli organi e gli strumenti di coordinamento favoriscono l'apprendimento comune e la ricerca e definizione di buone pratiche, a tutto vantaggio del progetto, che, avendo carattere di progetto pilota, è chiamato a svilupparsi e ottimizzarsi.

**2. Il trasferimento dei compiti di consulenza e di informazione** (e delle relative competenze) dalla SAssiS a un'altra struttura (esistente o da creare) – che è previsto nel piano del progetto per la fine della fase pilota – **porrà nell'insieme pochi problemi**. Oltre a una progressiva acquisizione di queste competenze da parte degli uffici AI e dell'UFAS, ne sarà garante la capitalizzazione dell'esperienza perseguita tramite gli organi e strumenti previsti per assicurare il monitoraggio e il coordinamento. **Questo trasferimento potrà tuttavia incontrare determinati ostacoli**, segnatamente a causa della presenza ancora molto forte della segreteria centrale della SAssiS sia nelle istanze strategiche del progetto sia in quelle operative, cumulando così funzioni di controllo e di esecuzione. Anche la gestione dei dati concernenti i partecipanti (FAKT) da parte della segreteria centrale potrebbe ostacolare il progressivo ritiro della SAssiS dal progetto.

**3. L'architettura del progetto (gruppo di accompagnamento) favorisce l'associazione e l'integrazione delle organizzazioni** di tutela degli interessi dei disabili, **che però è limitata da fattori contestuali**. Così, se il gruppo di accompagnamento rappresenta effettivamente gli importanti organi centrali degli ambienti dei disabili, questo non garantisce che l'informazione sia realmente trasmessa alle centinaia di organizzazioni

attive in questo ambito sul territorio svizzero. Nemmeno l'assiduo lavoro informativo personalizzato svolto dalla SAssiS per gli ambienti interessati ha avuto gli effetti previsti.

#### **4. Procedura di esecuzione**

##### *Precisazione delle procedure di partecipazione al progetto:*

In un secondo momento, le procedure amministrative applicate alle tappe della partecipazione al progetto sono state precisate e sono state identificate diverse fasi. I partecipanti percorrono complessivamente sei fasi diverse, nelle quali sono chiamati a intervenire gli uffici AI e la SAssiS:

1. *l'iscrizione al progetto*, che avviene riempiendo un insieme di formulari all'attenzione dell'ufficio AI competente, su richiesta con l'aiuto della SAssiS;
2. *il calcolo dell'indennità di assistenza*, eseguito dall'ufficio AI in base a un' autodichiarazione del bisogno di assistenza da parte degli interessati (con il sostegno della SAssiS) e a un'indagine complementare svolta dall'ufficio presso i medesimi. Il calcolo dell'indennità è eseguito automaticamente dal sistema informatico FAKT;
3. *l'organizzazione dell'assistenza*, cioè la ricerca dei prestatori d'assistenza, la pianificazione dell'assistenza e la gestione amministrativa della funzione di datore di lavoro. In questa fase la SAssiS è chiamata a fornire un sostegno sostanziale;
4. *il versamento dell'indennità di assistenza e il controllo delle spese*, eseguiti dal competente ufficio AI. Quest'ultimo procede a un controllo puntuale basato sulle schede di dichiarazione delle spese fornite mensilmente dai partecipanti e sui documenti giustificativi tenuti a disposizione degli uffici;
5. *la revisione della valutazione dei bisogni di assistenza* eseguita dall'ufficio AI in seguito alla modifica della salute di un interessato o a un costante divario tra le indennità versate e le spese effettive;
6. *l'uscita dal progetto* che, se necessario, sarà agevolata dalla SAssiS.

##### *Insegnamenti della prassi*

A 18 mesi dall'avvio del progetto, le procedure seguite dai partecipanti sono state giudicate appropriate ed efficaci dagli attori dell'esecuzione (uffici AI e SAssiS). I compiti assegnati ai singoli organi d'esecuzione hanno potuto essere svolti conformemente ai rispettivi capitolati d'onere: l'attribuzione del budget di assistenza da parte degli uffici AI, la consulenza e il sostegno forniti ai partecipanti dalle antenne regionali e l'informazione degli ambienti interessati da parte della segreteria centrale della SAssiS.

I primi mesi del progetto (primo semestre 2006) sono stati caratterizzati da numerosi adeguamenti e precisazioni, delle procedure, che, per ammissione degli stessi attori interessati, avevano reso difficile la gestione del progetto e l'applicazione concreta delle procedure stesse. Queste istanze avevano allora lamentato la mancanza di un comune sistema di riferimento, contribuendo a diffondere un sentimento di instabilità riguardo al progetto pilota. Le lacune constatate in questo periodo hanno potuto essere colmate, segnatamente in virtù della decisione del gruppo di lavoro di sospendere temporaneamente ogni adeguamento delle procedure, ma anche grazie all'acquisizione di maggiore pratica ed esperienza da parte degli attori dell'esecuzione.

Dopo essere state sollecitate soprattutto per l'iscrizione e l'autodeterminazione dei bisogni, le prestazioni di consulenza fornite dalla SAssiS sono fortemente aumentate nel corso del 2006 concentrandosi progressivamente sul modello «datore di lavoro», visto che i partecipanti sono chiamati ad assumere questo ruolo nella loro relazione con i prestatori d'assistenza. Gli enti romandi della SAssiS forniscono a tale riguardo un accompagnamento più intenso di quello offerto dagli enti che operano nelle regioni di lingua tedesca.

Se finora le risorse attribuite dal progetto pilota alla gestione degli incarti da parte degli uffici AI sono bastate, è solo perché il numero di partecipanti è stato inferiore al previsto: il compito è infatti complessivamente oneroso e richiede molto tempo. Richiedono risorse importanti in particolare la determinazione dei bisogni e il controllo delle spese.

Per quanto concerne le diverse fasi, dall'esperienza acquisita è emerso un certo numero di insegnamenti, descritti qui di seguito.

L'informazione degli ambienti interessati è stata svolta dalla SAssiS con grande dispiego di mezzi (stampa, sito Internet, presentazioni orali, documentazione, invii collettivi ecc.). Ciò malgrado il progetto pilota è ancora poco noto presso i potenziali partecipanti (42 % dei beneficiari di assegni per grandi invalidi non partecipa al progetto e non ne ha mai sentito parlare; a questi va aggiunto un 17 % che non ne capisce il funzionamento). Il debole sostegno di cui il progetto gode presso le organizzazioni dei disabili contribuisce certamente a spiegare perché la sua penetrazione negli ambienti interessati rimanga così scarsa. Suscita tuttavia interrogativi l'efficacia del lavoro di informazione della SAssiS.

La *procedura di iscrizione al progetto*, ampiamente standardizzata tramite gli appositi formulari, non è reputata problematica da due terzi dei partecipanti e non ha suscitato alcun commento particolare. Ha invece suscitato diverse critiche la procedura per l'*accertamento del bisogno di assistenza e il calcolo dell'indennità* da parte dell'ufficio AI. Così, un'ampia maggioranza di partecipanti (80 %) sostiene di aver incontrato difficoltà nel valutare i propri bisogni servendosi dell'apposito formulario, a causa della sua eccessiva lunghezza e complessità. Gli uffici AI condividono in parte questa critica, ma sostengono che la nuova versione del formulario, usata dall'estate 2006, abbia nettamente migliorato la situazione, agevolando segnatamente il loro lavoro di indagine sul bisogno di assistenza. Va inoltre rilevato che le prassi d'indagine dei tre Cantoni pilota, ricalcate sulle procedure già vigenti in materia di assegni per grandi invalidi, sono diverse (contatto telefonico, rispettivamente visita sul posto).

Per l'*organizzazione dell'assistenza*, i partecipanti fanno sostanzialmente ricorso alle antenne regionali e al proprio ambiente sociale. Questo concerne in particolare la gestione amministrativa e l'informazione sulle condizioni di assunzione (prezzi, salari) dei prestatori d'assistenza. Nelle prassi amministrative dei partecipanti si constata però anche un coinvolgimento piuttosto forte degli uffici AI, dovuto alla loro funzione di controllo delle spese, che logicamente li induce ad intervenire a monte della gestione dell'assistenza.

Un numero non trascurabile di partecipanti (35 %) ha incontrato difficoltà a trovare un prestatore d'assistenza e spiega tali difficoltà con la scarsa attrattiva di questo genere di impiego (scarsa remunerazione, orari irregolari, assunzione per tempi brevi e discontinui). Vista la prevalenza, tra i prestatori d'assistenza, dei membri delle famiglie dei partecipanti, contrariamente a quanto previsto in sede di concezione del progetto pilota, attualmente per i prestatori d'assistenza non vi sarebbe alcun mercato.

Le antenne regionali e gli uffici AI concordano nel rilevare da parte dei beneficiari all'inizio della loro vita autonoma un considerevole bisogno di inquadramento per la *gestione amministrativa dell'assistenza*. Le difficoltà incontrate dai partecipanti nella

gestione amministrativa della propria assistenza hanno suscitato numerosi commenti presso le parti consultate. Alcuni uffici AI propongono di fornire loro un sostegno più intenso nel corso della fase iniziale della vita autonoma, sostegno che potrebbe in seguito portare a una semplificazione delle procedure di controllo. Dal canto loro, a condizione di ricevere un finanziamento le cui modalità rimangono da definire, le organizzazioni dei disabili si dichiarano disposte a garantire tale sostegno.

Anche le *procedure di giustificazione delle spese* sono fonte di problemi per gli uffici AI e i partecipanti: la maggioranza dei partecipanti (55 %) le giudica impegnative e difficili soprattutto a causa della complessità amministrativa. Gli uffici AI sottolineano le importanti risorse necessarie allo scopo, ma accolgono con favore l'introduzione di questo dispositivo di controllo, che potrebbe permettere di rendere più facilmente accettabile il progetto pilota ai loro collaboratori. Conservando un'ampia autonomia nelle procedure di controllo, gli uffici AI hanno sviluppato prassi diverse.

Interpellati in merito al loro apprezzamento complessivo del progetto, e malgrado le critiche formulate su determinate procedure, i partecipanti si sono in larga parte (89%) dichiarati ampiamente soddisfatti ed in molti casi hanno sostenuto di voler raccomandare la partecipazione ad altri disabili. Questa soddisfazione è in gran parte connessa all'autonomia e all'indipendenza raggiunte ed alla qualità di vita e alle possibilità di sviluppo personale che ne risultano, ma è anche legata al miglioramento della situazione finanziaria dei partecipanti e del loro ambiente familiare.

Per i partecipanti, la gravosità amministrativa è di gran lunga l'aspetto più negativo del progetto ed è dovuta in particolare al suo dispositivo (procedure di iscrizione, di determinazione dei bisogni, di giustificazione delle spese) e, in secondo luogo, al modello di autodeterminazione (gestione amministrativa e logistica dell'assistenza).

Secondo i partecipanti attuali, i benefici ricavati da una partecipazione al progetto superano di gran lunga questi inconvenienti. Le iniziali esigenze amministrative possono tuttavia avere un importante effetto dissuasivo che non può essere compensato dalla sola prospettiva di una vita autonoma.

I partecipanti hanno inoltre dichiarato di essere molto soddisfatti del lavoro svolto dagli organi incaricati dell'esecuzione (uffici AI e SAssiS). I motivi delle rare critiche riguardano essenzialmente la qualità delle informazioni ricevute e la relazione stabilita nell'ambito della consulenza.

### *Bilancio di valutazione delle procedure stabilite*

**1. Le procedure** per la presa a carico dei partecipanti da parte delle autorità preposte all'esecuzione (uffici AI e antenne regionali) **sono complessivamente giudicate adeguate ai bisogni del progetto pilota**. Innanzitutto, nella prassi è ampiamente rispettata, per quanto concerne l'assunzione del ruolo di interlocutore dei partecipanti, la suddivisione dei compiti e delle competenze tra l'ufficio AI e l'antenna regionale descritta nel capitolato d'onori. Inoltre, le procedure stabilite mostrano, sulla base degli avvenimenti del 2006, una notevole capacità di adeguamento, necessaria nella fase di apprendimento del progetto pilota. La SAssiS, e in parte gli uffici AI, hanno soddisfatto un bisogno reale fornendo ai partecipanti un sostanziale appoggio sotto forma di informazione e consulenza per quanto concerne l'accesso al progetto. Infine, non possono essere considerate inappropriate le elevate esigenze che devono soddisfare i partecipanti al progetto, visto che non sono dissimili da quelle che dovranno soddisfare per vivere in autonomia.

**2. La rigida separazione tra attività di consulenza (SAssiS) e attività di controllo (uffici AI),** prevista nel piano del progetto, **non si è rivelata realmente funzionale nella pratica.** In particolare, le antenne regionali devono fornire ai partecipanti una consulenza adeguata che soddisfi anche le aspettative e le necessità di controllo degli uffici AI, segnatamente in materia di giustificazione dei bisogni. Inoltre, al fine di creare un rapporto di fiducia, gli uffici AI si prefiggono esplicitamente di stabilire con i partecipanti un contatto personale che è attualmente limitato da funzioni ristrette al controllo. Orbene, il fatto di assumere già oggi determinati compiti di sostegno assorbe in ampia misura le risorse concesse agli uffici AI.

**3. L'impatto del lavoro di informazione effettuato dalla SAssiS si è rivelato inferiore alle aspettative,** per ragioni esterne al progetto (contesto istituzionale delle organizzazioni dei disabili complesso e pertanto difficile da raggiungere, loro riluttanza iniziale), ma anche per motivi relativi al progetto medesimo (complessità del funzionamento, scarsa efficacia del lavoro di informazione).

**4. Sebbene la sua utilità sia messa in forse da taluni settori, la procedura di valutazione dei bisogni che devono seguire i partecipanti costituisce un valore aggiunto** perché permette ai futuri partecipanti di prendere coscienza dei loro bisogni specifici.

**5. In maniera analoga,** tenuto conto dei compiti che i partecipanti sono chiamati a svolgere nel loro ruolo di datori di lavoro, **l'esigenza di giustificazione delle spese e le relative procedure non possono essere considerate inappropriate.**

**6. Profondendo un grande impegno per formalizzare e standardizzare i compiti amministrativi connessi con il «modello del datore di lavoro», le antenne regionali hanno sviluppato prestazioni pertinenti,** tenuto conto del forte bisogno di inquadramento che i partecipanti provano in questa fase.

## 5. Raccomandazioni

L'analisi dell'esecuzione del progetto pilota permette di formulare una serie di raccomandazioni. Le raccomandazioni si riferiscono al quadro temporale del periodo di proroga massima (2009-2012) e prevedono un'ulteriore generalizzazione del modello «Budget d'assistenza» nel quadro dell'AI.

- A. Ridurre progressivamente l'importanza della SAssiS nella gestione strategica del progetto,** visto che lo studio sulla possibilità di un'applicazione generalizzata del progetto deve avvenire in una situazione per quanto possibile vicina alla realtà, in cui le strutture esistenti (uffici AI) possano fare le proprie esperienze in tutta autonomia e le altre strutture previste per adempiere le funzioni della SAssiS occupino progressivamente la scena. A tal fine si può prevedere di:
- centralizzare presso l'UFAS la gestione dei dati FAKT;
  - definire un termine entro il quale le antenne regionali assumono ogni attività di consulenza ai partecipanti (in sostituzione della segreteria centrale e della sua succursale romanda);
  - attribuire esclusivamente agli uffici AI il controllo del calcolo dell'importo dell'indennità (in sostituzione della segreteria centrale e della sua succursale romanda).
- B. Mantenere o intensificare l'accompagnamento iniziale dei partecipanti,** in questa fase le attività delle antenne regionali hanno dato buoni risultati. Un sostegno molto intenso ma limitato nel tempo sarà offerto ai partecipanti, a partire

dal loro accesso al progetto e poi per diversi mesi, al fine di garantire una transizione ottimale verso una vita autonoma. A tal fine si può prevedere di:

- incoraggiare i partecipanti ad acquistare assistenza amministrativa;
  - definire più chiaramente la struttura dell'intervento degli uffici AI nell'ambito della gestione amministrativa dell'assistenza da parte dei partecipanti, nella consapevolezza che questo può in seguito agevolare il controllo delle spese.
- C. **Chiarire la funzione di controllo delle spese esercitata dagli uffici AI**, che rimane ambigua. Possono essere identificate tre funzioni complementari (controllo finanziario, controllo di gestione, funzione di apprendimento), ciascuna delle quali con esigenze diverse sotto il profilo procedurale. Le procedure saranno adeguate in funzione delle priorità del progetto.
- D. **Ridurre i tempi necessari alla gestione degli incarti da parte degli uffici AI** cercando di semplificare le procedure per poterne dimostrare l'efficienza. A tal fine si può prevedere di:
- stabilire un contatto personale al momento dell'ingresso nel progetto per creare un rapporto di fiducia che favorisca un'ulteriore collaborazione;
  - coordinare maggiormente il lavoro di consulenza/informazione svolto dalle antenne regionali e quello svolto dagli uffici AI;
  - promuovere lo sviluppo e l'uso di strumenti standardizzati nel quadro del modello del datore di lavoro.
- E. **Mantenere in linea di principio tutte le procedure del progetto, compresa quella concernente la valutazione dei bisogni da parte dei partecipanti**, garantendo a tal fine un sostanziale sostegno esterno.
- F. **Per rendere noto il progetto pilota negli ambienti interessati, occorre rendere disponibili materiali informativi di base molto semplici** e che prescindano, per quanto possibile, da considerazioni tecniche presentando in primo luogo testimonianze autentiche che illustrino i benefici della vita autonoma.

---

## SUMMARY

---

### 1. Object of the study and mandate to evaluate

As part of the 4<sup>th</sup> revision of invalidity insurance in 2003, the Federal Council was mandated to launch one or several pilot projects “in order to gather relevant experience pertaining to measures to assist persons needing care or assistance in order to lead an autonomous existence”. The “Assistance Budget” project presented by the “Fachstelle Assistenz Schweiz (FAssiS)” was approved by the Federal Council and launched on 1 January 2006 in three pilot cantons (St. Gallen, Basel-City and Wallis) for a period of three years, which may be prolonged for four years at most.

The project aims to test a system based on individual financing and increasing the autonomy of beneficiaries of a Helplessness Allowance (HA) from the Invalidity Insurance.

A relative global evaluation scheme was defined, established and included in the pilot project concept. The present report deals with partial study 1 which aims to provide information on the **structure and procedures** as well as data concerning the coherence and utility, efficacy and quality of **services** and **instruments** introduced by the institutions taking part in the project.

### 2. Method

The results presented here are based on the experiences and findings of the first 18 months of the pilot project, i.e. from January 2006 to June 2007. The following survey and analysis methods were used:

- An analysis of the totality of reporting documents and data considered pertinent for evaluation purposes
- Interviews (both direct and by telephone) and collective workshops with all persons involved in the implementation of the pilot project and with a sample of representatives of disabled persons' organisations and institutions.
- Processing of data relative to the implementation of the project, generated by:
  - A survey of participants a) at the beginning of the project and b) after several months;
  - Survey of a contrast group made up of beneficiaries of helplessness allowances (allocations pour impotent API) not involved in the project.

### 3. Structure and organisation

*According to the pilot project*

The implementation of the project is the work of three bodies which fulfil tasks in line with their specific competencies and experience, and endowed with financial resources to accomplish their mission. These are:

- ➔ The *Federal Social Insurance Office (FSIO)*, which oversees the project and is in charge of coordinating and monitoring global costs and adequate execution of the mandates assigned to the cantonal invalidity insurance offices and the Foundation “Stiftung Assistenz Schweiz (SAssiS)”.

- The *Invalidity Insurance offices* of the three pilot cantons, the bodies formally in charge of attributing the assistance budgets to participants, and particularly of defining their assistance needs, of calculating indemnities for assistance with the FAKT computer-assisted system, and controlling expenses.
- SAssiS, a Foundation established by FAssiS, in charge of informing interested parties (HA beneficiaries, disabled organisations, the population, etc.) and of helping participants of the project to organise their autonomous life. SAssiS has a central secretariat (including its French-speaking branch), which centralises the database FAKT of participants and reports to the FSIO, and three regional offices which provide counselling and coordination services to participants.

Two coordinating bodies also ensure shared use of competencies and experience and a wider participation of involved parties:

- A *backup group*, which functions as an experts' council for project implementation and information relay for disabled persons' organisations;
- The "*implementation*" *working group*, a body which coordinates the players who ensure the establishment and respect of a joint project doctrine.

Finally, various monitoring instruments aim to facilitate joint work and the capitalisation of experience. They include a manual which defines the system of budget attribution, a reporting project on the activities of the players involved in the implementation of the project. An Extranet linked to the project's Internet site ensures transmission of information to outside evaluators.

### *Lessons learned in the field*

Players involved in the implementation of the project have judged its structure as coherent and efficient. They say that they are satisfied with its design and distribution of competencies. They also judge adequate the project's outlook, which leaves large scope for individual competencies and joint apprenticeship.

Invalidity insurance offices have a different internal organisation from one region to the next, with varying importance given to survey activities relative to assistance needs of participants and administrative tasks (calculating and attributing the budgets), according to options determined by HA procedures adopted by each office. Resources earmarked for the implementation of the pilot project by the heads of the invalidity insurance offices have proven to be slightly lower than the needs generated by the introduction and coordination of the various implementing bodies.

SAssiS met the expectations of its clients by contributing its competencies and providing – one year after the project launch – quality work which responds to the need for complementary action between the central secretariat and the regional offices. The representation of the central secretariat by a French speaking office, linked to language reasons, was questioned by the invalidity insurance office in the Wallis, which has to deal with a supplementary party. After having sided strongly with participants, which led to a conflict of interests in the early stages of the project, the French speaking branch now more adequately fulfils its task of providing counselling and maintaining a certain degree of neutrality.

Overall, the resource allocated to SAssiS were adequate, but were distributed among institutions and types of activity differently than originally planned: thus the central secretariat and its branch office largely overstepped the initial budget, while the work of the regional offices amounted to less than planned. Also, the internal coordination / reporting work for interested parties was more important than initially projected, with the

opposite happening in assistance and counselling for participants. However, developments over recent months show a re-balancing of resources between institutions and types of activity.

The “implementation” working group has been uniformly approved as a coordinating body, and one which successfully established common reference points. Along the same lines, the project manual seems to foster the development of greater understanding and common practices between invalidity insurance offices and SAssiS. The establishment of ad hoc coordinating groups between invalidity insurance offices and implementing bodies in the three regions also illustrate the will to share experiences and lessons learned by the parties involved.

Certain invalidity insurance offices view control by the central secretariat of SAssiS on the allocation of assistance budgets based on FAKT data as a form of intervention in their area of competence.

### *Evaluation of the project's structure and organisation*

1. Globally speaking, parties who evaluated the project, found its **structure appropriate, ensuring effective and efficient treatment of the tasks** ascribed to implementing parties. Several factors support this assessment. First, the chosen approach allows large scope to the competencies of all players, thus serving the project. Second, project structure and more specifically the bodies and instruments of coordination foster joint learning and the search for and identification of good practices, which is beneficial for a pilot project intended to evolve and improve.

2. **The transfer of consulting and information tasks** (and relevant competencies) from SAssiS towards another organisation (existing or still to be established) – which the project concept provides at the end of the pilot phase – **should not be overly problematic**. Over and above an ongoing acquisition of these competencies by the invalidity insurance offices and the FSIO, this will be ensured by the efforts to capitalise experience by the monitoring and coordination bodies and instruments. **However, this transfer may encounter certain obstacles**, notably due to the strong presence of the central secretariat of SAssiS in the project's strategic and operational bodies, cumulating a controlling and an implementing function. Management of data on participants (FAKT) by the latter also appears to be an obstacle to the gradual retreat of SAssiS from the project.

3. **The structure of the project (backup group) fosters the inclusion and integration of organisations** working in the interest of disabled persons, but this **integration is limited by contextual factors**. Thus, although this group represents the major disabled umbrella organisations, it does not ensure information relay towards the hundreds of organisations active in this area in Switzerland. Nor has strong and personalised information activity by SAssiS among interested circles had the expected results.

## **4. Implementing procedures**

### *Modelling of project participation procedures:*

In a second time, administrative procedures which rule the stages of participation in the project were modelled and various phases were identified. Participants generally go through six stages, in which invalidity insurance offices and SAssiS intervene:

1. *Signing up for the project* via a number of forms to be filled in for the relevant invalidity insurance office, upon request and with the assistance of SAssiS.

2. *Calculating of the assistance indemnity* by the invalidity insurance office based on a declaration of needs made by the persons concerned (with the help of SAssiS) and an additional report by the office concerning this person. The allowance is calculated automatically by the FAKT system.
3. *The organisation of assistance*, which includes the search for providers, planning and administrative management of the employer function. SAssiS contributes substantially at this level.
4. *Provision of the aid allowance and control of expenses*, assumed by the relevant invalidity insurance office. The latter conducts one-off controls on the basis of participants' monthly expense accounts and other documents provided to them.
5. *Revision of assistance needs evaluation*, to be executed by the invalidity insurance office following a modification in health status or a lasting gap between budgets paid and real expenses.
6. *Exit from the project* which if necessary is facilitated by SAssiS.

### *Lessons learned in the field*

18 months after the project launch, procedures by participants were assessed by parties involved in implementation (invalidity insurance offices and SAssiS) as appropriate and efficient. All implementing bodies were able to fulfil their task sheets: allocating of assistance budgets by invalidity insurance offices, counselling and support for participants by regional offices, and informing of interested parties by the SAssiS central secretariat.

The first months of the project (first six months of 2006) were still marked by numerous adapting and fine-tuning steps, which, according to concerned players, hampered relevant management and implementation. There was also a lack of common references for these bodies, contributing to a feeling of insecurity concerning the project. These failings were repaired however, notably due to the working group's decision to temporarily suspend all procedural adaptations, but also due to the more extensive practice and experience of the persons involved in project implementation.

Counselling by SAssiS increased strongly during 2006, and became more focused – having first been required for inscription and self-definition of needs – on the “employer model” to be assumed by participants in their dealings with service providers. The French speaking offices of SAssiS are more active in this area than their German speaking counterparts.

Although the resources allocated by the project to file/case management by invalidity insurance offices have until now been adequate, this is only due to the fact that the number of participants was smaller than initially planned. All in all, this task is considered to be heavier and more time-consuming than initially thought. Notably the definitions of needs, but also monitoring expenses, require significant resources.

Concerning various stages, experience in the field has generated a certain number of lessons.

SAssiS used considerable efforts and a wide range of means to inform interested parties (press releases, the Internet, oral presentations, documents, mailings, etc.). In spite of this, the project still suffers from a low level of notoriety among potential participants (42% of HA beneficiaries who do not take part in the project have never heard of it, and another 17% do not understand how it functions). Weak support by disabled organisa-

tions is without doubt one of the reasons for this state of affairs. However, a further investigation concerning the efficacy of SAssiS information might be useful.

*Inscription procedures*, largely standardised via relevant forms, were not judged problematic by two thirds of participants and generated no particular comments. The procedures giving rise to *recognition of assistance needs* and the *computation of the allowance by the* invalidity insurance office were criticised by various parties. Thus, a large majority of participants (80%) claim to have had difficulty in evaluating their own needs on the basis of the form, notably due to its complexity and length. Addressing this critique, invalidity insurance offices state that the new version of the form, in use since the summer of 2006, has largely improved the situation and made it easier to review assistance needs. We must also note that survey practices differ from canton to canton (contact by phone, or on site visit), depending on procedures already used for HA.

As concerns *assistance organisation*, participants mostly rely on their regional offices and their family and social environment. This mainly concerns administrative management and information on conditions for participation (prices, salaries) of assistants. But one also observes a strong involvement by invalidity insurance offices in administrative procedures owing to the fact that they control expenses and are therefore interested in initial preliminary assistance management.

A considerable number of participants (35%) had difficulties in finding service providers, a fact they explain partly by the relatively small attractiveness of such employment (weak pay, irregular working hours, short and fragmented working times). Due to the prevalence of family members among assistance providers, there is no significant market for such jobs, as against the provisions of the pilot project concept.

Regional and invalidity insurance offices are in agreement as to the need to assist beneficiaries in the *administrative management* at the start of their autonomous existence, owing to the many difficulties participants have to deal with in managing this domain. Certain invalidity insurance offices propose stronger assistance during the phase of participants' entry into an autonomous life, which might be accompanied by a later simplification of control procedures. Disabled organisations also declare themselves willing to ensure such support, in exchange for funding which must yet be defined.

*Expense justification procedures* have lead to queries addressing invalidity insurance offices and participants. A majority of the latter (55%) find them constraining and difficult, above all due to red tape. The offices insist upon the significant expenses required for this, but nonetheless welcome this control instrument which allows for better acceptance of the pilot project among their employees. Owing to wide-reaching autonomy in control procedures, diverse practices have been set up by the various invalidity insurance offices.

Questioned about their global assessment, and in spite of critical opinions on certain procedures, a large majority of participants stated that they were highly satisfied by their participation in the project (89%). This led to widespread willingness to recommend the project to other disabled persons. This satisfaction is in large measure due to the resulting autonomy and independence, quality of life and opportunities of personal development, but also to the improved financial situation of participants and their families.

Participants view red tape as by far the most negative aspect of the project, linked primarily to the project instruments (registration procedures, determining needs, justifying expenses) and second to the self-determination model (administrative and logistical management of assistance).

According to current participants, benefits arising from participation largely outweigh the negative aspects. However, initial administrative requirements may have a discouraging effect, which a perspective of leading an autonomous existence may not be strong enough to counteract.

Participants are largely satisfied with the various parties involved in project implementation (invalidity insurance offices and SAssiS). Rare critical opinions mainly addressed the quality of information and counselling.

### *Evaluation of existing procedures*

**1. Procedures** for taking charge of participants by the implementing bodies (invalidity insurance offices and regional offices) **may overall be judged adequate to the needs of the pilot project**. First, the distribution of tasks and competencies between invalidity insurance offices and regional offices interfacing with the participants as described in the task sheet is largely respected in practice. Second, existing procedures show that – as demonstrated by events in 2006 – there is great potential to adapt to the requirements of learning about the project. Substantial support dispensed to participants by SAssiS and partly by invalidity insurance offices, via information and counselling on entry into the project, responds to a genuine need. Finally, the high requirements for participants by the project are close to those expected of them in their autonomous life, and are therefore appropriate.

**2. The strict separation between counselling (SAssiS) and control activities (invalidity insurance offices)** as planned in the concept has proven **not quite functional in practice**. Particularly regional offices must meet the challenge of providing participants with adequate counselling, also corresponding to invalidity insurance office control requirements and expectations, notably relative to needs justification. Invalidity insurance offices also express a distinct willingness to establish personal contact with participants in order to gain their confidence, which is currently limited by their exclusively controlling function. By assuming certain supportive tasks, invalidity insurance offices already make large use of allocated resources.

**3. The impact of the information provided by SAssiS did not meet expectations**, for reasons beyond the project (the complex landscape of disabled institutions which makes them difficult to contact, their initial reticence) but also in the project itself (complex project functioning, weak information).

**4. The needs evaluation procedure by participants**, put into doubt by certain parties, **represents added value** in terms of awareness of their specific needs by future participants.

**5. In analogous fashion, the demand to justify expenses** with its corresponding procedures **is not inappropriate**, in view of the tasks imposed upon participants in their role as employers.

**6. By making great efforts to formalise and standardise administrative tasks linked to the “employer model”, regional offices developed services pertinent** to the strong needs of assistance backup by participants at this time.

## 5. Recommendations

An analysis of the implementation of the pilot project generates a number of recommendations, addressing the timeframe of the maximum prolongation period (2009 through 2012), and stipulating the subsequent generalisation of an “Assistance Allowance” within the invalidity insurance system.

- A. **Progressively reducing the role of SAssiS in piloting the project**, since a study of its possible generalisation should take place in a situation as close as possible to reality, in which existing structures (invalidity insurance offices) gain independent experience, and other structures planned to assume the functions of SAssiS gradually enter upon the scene. One may thus envisage the following scenarios:
  - Centralising FAKT data in the FSIO
  - Establishing a dateline for exclusive counselling of participants by regional offices (replacing the central secretariat and its branch in French speaking Switzerland)
  - Ensuring control of the sum of the allowance exclusively by invalidity insurance offices (replacing the central secretariat and its branch in French speaking Switzerland)
- B. **Maintaining, even strengthening initial guidance of participants**, since activities by regional offices have proved very effective at this stage. Highly intensive guidance, though limited in time, will be provided to participants at entry, and for several months, to ensure optimum transition towards an autonomous existence. One may plan to:
  - Encourage participants to buy administrative assistance
  - Structure invalidity insurance intervention with participants more strictly around administrative management of assistance, knowing that this may later on facilitate the control of expenses
- C. **Clarifying the expense control function by invalidity insurance offices**, which is still rather undetermined. One can distinguish three complementary functions (financial, management, learning control). Each one of these requires different things from the procedure. Procedures will be adapted according to priorities of the project.
- D. **Reduce the time needed to manage relevant files by the invalidity insurance offices** by simplifying procedures and demonstrating the efficiency of those already introduced. One could:
  - Establish personal contact at entry into the project in order to build a confidence-based relationship beneficial for further cooperation
  - Improve coordination between counselling/information by regional offices and invalidity insurance offices
  - Develop standardised instruments and their use in the employer model.
- E. **Maintain, in principle, all the project procedures, including needs evaluation by participants**, while ensuring substantial outside assistance.
- F. **Provide basic, simple and non-technical information material in order to publicise the project among interested parties**, stressing the benefits of an autonomous life based on real-life evidence from participants.

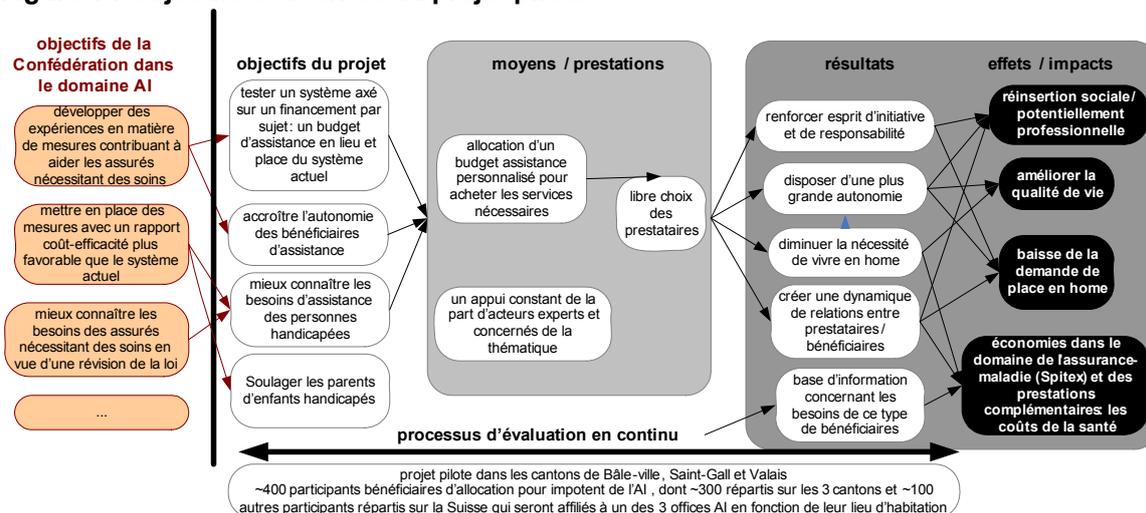


# 1 INTRODUCTION

## 1.1 Contexte et mandat d'évaluation

Dans le cadre de la 4<sup>ème</sup> révision de l'AI, le Conseil fédéral a été chargé de lancer un ou plusieurs projets pilotes « afin de recueillir des expériences en matière de mesure contribuant à aider les assurés nécessitant des soins et de l'assistance pour mener une vie autonome responsable »<sup>1</sup>. Sur les neuf demandes adressées à l'OFAS, sept ont été examinées et c'est au final le projet présenté par la Fachstelle Assistenz Schweiz (FAssiS) qui a été retenu par le Conseil fédéral et avalisé le 10 juin 2005, au travers de l'ordonnance sur le projet pilote « Budget d'assistance ». L'ordonnance est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2005 et le projet a démarré cinq mois plus tard, soit le 1<sup>er</sup> janvier 2006. La durée du projet a été fixée à trois ans, prolongeable de quatre ans au maximum, sur décision du Conseil fédéral. Les objectifs et attentes du projet sont synthétisés comme suit :

Figure 1 : Objectifs et attentes du projet pilote



Un dispositif d'évaluation global concomitant a été défini, élaboré et inclus dans le concept du projet pilote. Le présent rapport concerne l'étude partielle n°1 qui a pour objectif de fournir des informations concernant la **structure** et les **procédures** mises en place, ainsi que des réponses concernant la cohérence et l'utilité, l'efficacité et la qualité des **prestations** délivrées et des **outils** mis en place par les organes d'exécution partie prenante du projet<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Voir les dispositions finales de la modification du 21 mars 2003 de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (4<sup>ème</sup> révision de l'AI).

<sup>2</sup> Les questions d'évaluation figurent dans l'annexe du présent rapport.

## 1.2 Rappels sur le rapport intermédiaire de juillet 2006

En juillet 2006, un rapport intermédiaire portant sur les 6 premiers mois de mise en œuvre a été rendu. Dans les grandes lignes, il a constaté l'efficacité de la gestion de projet, la pertinence de l'architecture ainsi qu'une bonne coordination des acteurs de terrain. Quatre thématiques ont été jugées problématiques et ont donné lieu à des recommandations :

- ⇒ **Stabiliser le projet pilote dans son fonctionnement afin de créer un référentiel stable et d'en consolider les fondements.** L'ensemble des décisions de gestion du projet qui sont en suspens doivent être tranchées d'ici la fin de l'été 2006. Un moratoire relatif aux adaptations doit être décidé jusqu'à la fin de l'année 2006. Ceci permettra de retrouver une certaine sérénité, de disposer d'une période d'observation stable. Par ailleurs, la perception du projet sera améliorée et l'incitation à participer sera plus grande notamment en provenance des homes.
- ⇒ **Une réflexion sur le contenu des activités des antennes régionales doit être menée conjointement entre la Fondation Assistance Suisse (SAssiS) et la direction de projet sur la base des enseignements des 6 premiers mois.** Des stratégies et des priorités doivent être dégagées (notamment en ce qui concerne le recrutement de nouveaux participants) et les ressources/compétences nécessaires doivent être adaptées en conséquence.
- ⇒ **Développer rapidement la plate-forme commune d'accès aux informations et documents pour les acteurs de la mise en œuvre,** conformément à ce qui a été initialement prévu dans le projet. Celle-ci doit disposer d'accès sécurisés et individualisés.
- ⇒ **Entreprendre sans retard l'adaptation et la traduction des documents de projet.** Fixer les délais dans lesquels ces mises à jour doivent intervenir pour les futures adaptations.

Les entretiens que nous avons menés pour cette deuxième phase d'évaluation depuis juillet 2006 ainsi que l'analyse des documents pertinents ont permis de constater que des réponses adéquates ont été apportées à ces quatre aspects démontrant ainsi la capacité de réaction et d'adaptation des acteurs du projet.

## 1.3 Méthodologie et démarche suivie

Pour ce rapport final, nous avons souhaité valider les constats dressés lors du rapport intermédiaire en juillet 2006 afin d'observer d'éventuelles évolutions. Pour ce faire, nous avons eu recours à différentes méthodes de recueil d'information et d'analyse :

**Entretiens :** Nous avons interrogé à nouveau l'ensemble des interlocuteurs rencontrés lors de la première phase d'évaluation. Des focus group ont été organisés dans chaque canton pilote avec les représentant-e-s de l'antenne régionale et les collaboratrices et collaborateurs de l'office AI.

Afin de connaître la perception des partenaires, nous avons interrogé pour les trois cantons pilotes dix représentants d'associations, de homes, d'ateliers ou d'écoles spécialisées, en face à face ou par téléphone.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> La liste complète des personnes interviewées figure en annexe.

**Analyse documentaire** : Nous avons analysé l'ensemble des documents de projet : PV des différents groupes de travail, de suivi, d'accompagnement, des données issues des rapports de monitoring, rapports d'étapes des différents acteurs de mise en œuvre, etc.

**Enquête par questionnaire standardisé** : Par ailleurs, nous avons traité les résultats des enquêtes réalisées par BSS, qui sont au nombre de trois<sup>4</sup> :

- a) auprès des participants lors de leur entrée dans le projet
- b) auprès des participants au moins 3 mois après leur entrée
- c) auprès d'un groupe de contraste<sup>5</sup>, composé de personnes bénéficiaires d'API qui n'ont cependant pas participé au projet

**Figure 2 : Vue d'ensemble des trois enquêtes**

	Nombre de répondants	Echantillon	Période d'enquête
A) Enquête à l'entrée dans le projet	164	Tous les participants après être entrés dans le projet	Décembre 2005 à septembre 2006
B) Enquête de suivi	147 (164 moins 17 personnes ayant quitté le projet depuis septembre 2006)	Tous les participants inscrits au plus tard en septembre 2006	Entre décembre 2006 et février 2007
C) Enquête auprès d'un groupe de contraste	367	Personnes auxquelles le questionnaire de l'OFAS avait été adressé (2004);	2 <sup>ème</sup> semestre 2006

Pour chaque enquête, trois versions de questionnaire ont été élaborées : pour les personnes handicapées elles-mêmes (questionnaire standard), pour les parents de mineurs (questionnaire enfants) et pour les tiers (cas de tutelles, d'incapacités de répondre, etc. : questionnaire tiers). Lorsque cela a été jugé nécessaire, une différenciation entre les trois versions a été faite dans l'analyse des réponses.

Nous avons systématiquement différencié les réponses selon une série de variables explicatives jugées pertinentes (type et degré d'handicap, office AI responsable). Ces croisements ne sont présentés uniquement dans le cas d'une corrélation importante et qui présente une interprétation claire. Il faut aussi remarquer que certaines variables explicatives présentent une forte corrélation entre elles (par exemple le type d'handicap et la catégorie « Platzreservierer/non Platzreservierer ». Ces corrélations péjorent les possibilités d'établir des relations de causalité claires dans certaines analyses.

Etant donné que le questionnaire à l'entrée dans le projet a été soumis aux participants ayant démarré *au plus tard* en septembre 2006, nous disposons de peu de réponses après juillet 2006, date à laquelle grand nombre d'adaptations et d'optimisations ont été apportées au projet. Il n'est dès lors pas possible de mesurer l'impact de ces changements auprès des participants.

Relevons que nous avons aussi intégré, afin de donner des éclairages supplémentaires, les résultats de l'enquête de terrain que nous avons menée avec dix personnes

<sup>4</sup> Les questions figurent en annexe.

<sup>5</sup> B,S,S. Ergebnisse der Kontrastgruppenbefragung, Zwischenbericht im Rahmen der Evaluation « Pilotversuch Assistenzbudget », Teilstudie 2, Bâle, novembre 2006.

ayant quitté le projet après avoir reçu leur décision d'acceptation ou après quelques mois de participation<sup>6</sup>.

La structuration du rapport final s'inspire largement de celle du rapport intermédiaire, tant il est vrai que certaines parties descriptives sur le concept organisationnel (chapitre 2.1) et sur la modélisation des procédures (chapitre 3.1) n'ont pas évolué beaucoup dans l'intervalle. Le rapport final rend compte de l'état du projet au début 2007, soit une bonne année après son démarrage. Les résultats issus du rapport intermédiaire ne sont donc repris uniquement lorsque cela permet d'illustrer l'évolution plus récente du projet. Ainsi, les résultats du questionnaire aux participants au moment de leur entrée au projet ont été systématiquement mis à jour (37 nouvelles personnes) et si besoin les interprétations ont été adaptées.

---

<sup>6</sup> Evaluanda, Synthèse des entretiens menés avec dix participants ayant retiré leur candidature ou quitté le projet, document à l'intention de l'OFAS, décembre 2006.

## 2 ORGANISATION ET COORDINATION

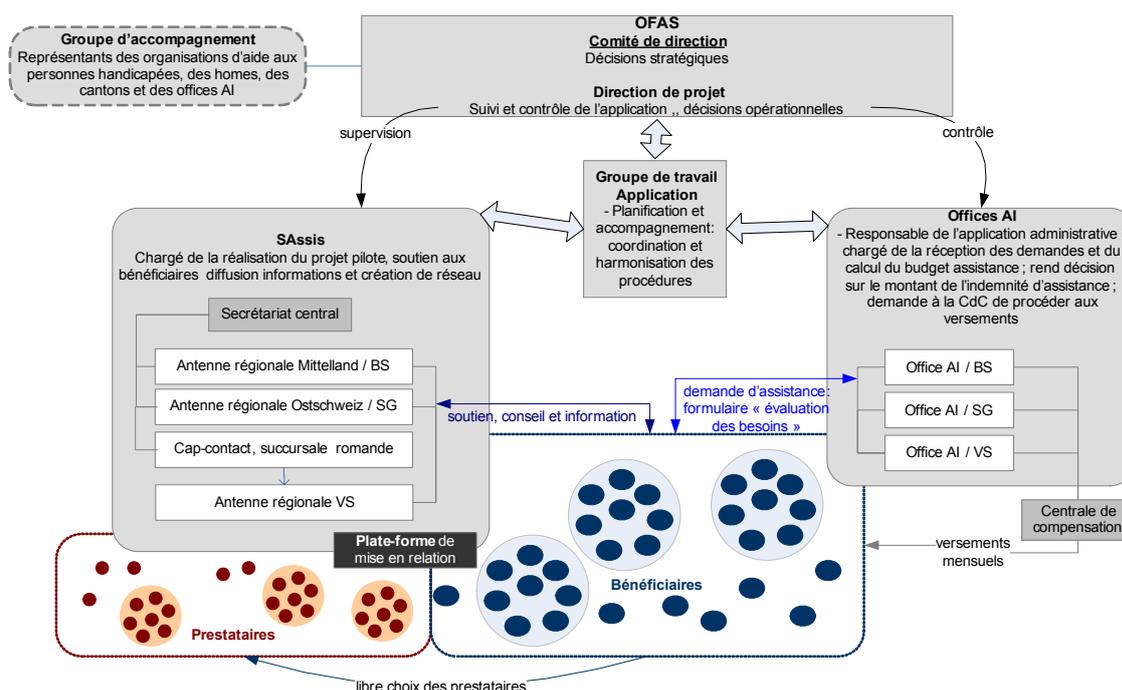
Dans ce chapitre, nous allons nous pencher sur l'architecture organisationnelle du projet, c'est-à-dire sur les acteurs de mise en œuvre, leurs tâches et responsabilités, ainsi que sur les organes de coordination qui accordent à l'architecture sa dimension dynamique et évolutive. Après une présentation succincte de cette architecture selon le concept (donc théorique), nous allons la confronter à la réalité du terrain, et ce près de 18 mois après démarrage du projet. Ce sera l'occasion de donner la parole aux différents publics interrogés. Dans un sous-chapitre bilanciel, nous formulerons enfin notre propre jugement évaluatif.

### 2.1 Concept relatif à l'organisation et à la coordination

#### 2.1.1 Modèle organisationnel global

Le dispositif de mise en œuvre peut être modélisé comme suit, afin d'en faciliter la compréhension.

Figure 3 : Architecture organisationnelle



Nous présenterons ci-dessous succinctement les principaux acteurs responsables de la mise en œuvre du projet pilote ainsi que les organes de coordination<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> OFAS, Projet pilote « Budget d'assistance » : concept de mise en œuvre, 2005.

### 2.1.2 OFAS

La responsabilité du projet a été confiée à l'OFAS qui s'organise autour :

- d'un comité de direction qui s'assure de la transversalité du projet au sein de l'Office
- d'une équipe de projet qui est dévolue à la gestion proprement dite du projet pilote.

Les fonctions spécifiques assignées à l'OFAS sont :

- le contrôle sur les activités des offices AI
- l'attribution du mandat d'exécution vis-à-vis de la SAssiS
- le controlling des coûts, de l'évolution du nombre de participants et de la mise en œuvre.

Vis-à-vis du Conseil fédéral, il est chargé :

- d'assurer la réalisation appropriée du projet et
- de l'informer sur l'avancement des travaux.

### 2.1.3 Offices AI

La direction de projet a décidé que les offices AI étaient la structure la plus adéquate pour mettre en œuvre le projet pilote de par leurs connaissances approfondies de la thématique et en raison de la continuité qu'ils offrent dans le cas d'une potentielle généralisation<sup>8</sup>.

Les offices AI sont l'instance formelle d'attribution du budget d'assistance. Ils sont plus particulièrement responsables :

- d'établir les besoins d'assistance<sup>9</sup>
- de calculer et, si nécessaire, d'adapter ultérieurement le budget d'assistance
- d'assurer son versement
- de contrôler les dépenses des participants

Pour assurer les tâches qui leurs étaient dévolues, les offices AI se sont vus accorder des ressources financières. Les ressources allouées aux offices AI cantonaux pour ce projet pilote représentent au total, en équivalent plein temps, 400% (BS 100%, VS et SG chacun 150%).

La mise en œuvre de terrain a été confiée, conformément à la caractéristique du projet, aux offices AI des trois cantons pilotes sélectionnés : St-Gall, Bâle-Ville et Valais. Précisons que ce sont ces mêmes offices AI qui sont compétents pour les participants qui résident dans d'autres cantons (les soi-disant « Platzreservierer »), l'attribution se faisant selon la proximité géographique:

- Saint-Gall, ainsi que la Suisse orientale et centrale
- Bâle-Ville ainsi que le Nord-Ouest et le Mittelland

---

<sup>8</sup> Le principe du projet est que les participants perçoivent une indemnité d'assistance à la place de l'allocation d'impotent, du supplément pour soins intenses et des services de tiers.

<sup>9</sup> OFAS, Projet pilote « Budget d'assistance » : Concept général d'évaluation des besoins, 2005.

- Valais ainsi que toute la suisse romande

Il a fallu tenir compte du fait que les offices AI sont organisés de manière différente selon les cantons et que leur gestion interne repose par ailleurs sur trois systèmes informatiques différents. Afin de pouvoir centraliser les expériences faites dans chaque région, toutes les données relatives aux personnes et aux besoins d'assistance sont saisies de manière standardisée dans FAKT, un instrument de gestion de données, employé pour le calcul du budget d'assistance.

Les offices AI utilisent leur propre système informatique uniquement pour les décisions (qui sont transmises aux centrales de compensation en charge du versement du Budget d'assistance), le contrôle administratif et l'archivage des documents. A intervalles réguliers, les données FAKT des offices sont centralisées auprès de la SAssiS qui est responsable de leur gestion globale avant de les remettre à l'OFAS.

#### 2.1.4 SAssiS

La SAssiS<sup>10</sup> a une mission d'interface entre les participants et le projet pilote. Sa mission est définie dans une série de documents conceptuels<sup>11</sup> et consiste à :

- Informer des potentiels participants et leur environnement institutionnel des conditions de participation au projet pilote et de son déroulement
- répondre aux questions posées par les participants et les milieux intéressés sur l'organisation de l'assistance
- diffuser de la documentation et renforcer l'entraide en mettant en relation les bénéficiaires d'assistance
- créer une plate-forme permettant aux fournisseurs de prestations et aux personnes qui participent au projet d'entrer plus facilement en contact
- gérer le fond pour le coaching externe des personnes quittant un home et organiser ce dernier
- tenir la base de données centrale FAKT et élaborer un reporting de projet régulier

Dans chacune des trois régions concernées, des antennes régionales ont été créées, chapeautées par le secrétariat central. Le secrétariat central dispose d'une succursale à Lausanne qui la représente dans la Suisse romande. La succursale romande a par ailleurs la responsabilité de suivi des « places pré-réservées » des autres cantons romands.

Les ressources allouées pour 2006-2008<sup>12</sup> se répartissent de la manière suivante entre les entités de la SAssiS :

---

<sup>10</sup> Fondation, créée par la FAssiS à la demande de l'OFAS pour la mise en œuvre de ce projet.

<sup>11</sup> Concepts « Information », « Soutien et conseil », « Sortie d'institution et retour en institution » de la FAssiS.

<sup>12</sup> Basées sur le concept « Organisation et ressources » et le contrat entre l'OFAS et la SAssiS

**Figure 4 : Répartition des ressources allouées à la SAssiS entre 2006 et 2008 (en heures)**

	2006	2007	2008
Secrétariat central / succursale romande	2080	1300	1260
Antennes régionales	3910	2250	3390
<b>Total</b>	<b>5990</b>	<b>3550</b>	<b>4650</b>
<b>Total en équivalents plein temps EPT</b>	<b>320%</b>	<b>190%</b>	<b>250%</b>

En cas de besoin et selon un accord interne à la SAssiS, chaque entité (à l'exception de la succursale romande) peut augmenter ses heures de base pour un maximum annuel qui est généralement plafonné au triple des heures théoriques attribuées. On observe également que les ressources sont plus faibles en 2007 puis augmentent à nouveau en 2008, pour tenir compte de l'évolution du projet pilote.

### 2.1.5 Organes de coordination

La mise en œuvre du projet s'appuie sur deux organes spécifiques de coordination, composés d'acteurs partie prenante au projet : le groupe d'accompagnement et le groupe de travail « application ».

#### **Groupe d'accompagnement**

Il est composé de deux personnes de la SAssiS, de trois personnes de la Conférence des organisations faïtières de l'aide privée aux handicapés (DOK), d'une personne de l'association des Institutions sociales suisses pour personnes handicapées (INSOS), d'une personne de l'Association des homes et institutions sociales suisses (Curaviva), d'une personne de la Conférence des directrices et des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et d'une personne de la conférence des offices AI (COAI).

Le groupe d'accompagnement a travaillé activement depuis novembre 2004 au développement d'un projet pilote qui tient compte des aspects techniquement pertinents de la politique en faveur des personnes handicapées. Il doit, maintenant que le projet est en œuvre, apporter ses conseils au niveau stratégique pendant les trois ans de la phase d'exécution. Il discute toute modification touchant à la substance du projet. Il est également une courroie de transmission auprès des organisations spécialisées qui sont représentées.

Le groupe se réunit généralement tous les 3 mois.

#### **Groupe de travail « application »**

Il est composé du chef de projet et des représentants de l'OFAS, des offices AI des cantons pilotes et du secrétariat central de la SAssiS.

Ce groupe de travail est au cœur du dispositif, il a pour mission de suivre et de coordonner la mise en œuvre du projet et d'apporter les précisions et adaptations opérationnelles nécessaires à son bon déroulement. Il est en quelque sorte le garant de la doctrine, partagée entre les acteurs d'exécution et matérialisée dans un manuel du projet pilote régulièrement actualisé<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> OFAS, Manuel « Projet pilote Budget d'assistance ».

Ce groupe se réunit à des fréquences variables selon les besoins ; d'une fois par mois au début du projet, la fréquence s'est quelque peu espacée pour devenir bimestrielle.

### **2.1.6 Instruments de suivi et de coordination**

Le projet pilote s'est également doté de différents instruments de suivi et de coordination, devant faciliter le travail commun entre les acteurs de mise en œuvre, la mise à disposition d'informations des évaluateurs externes et le compte-rendu vis-à-vis du Conseil fédéral.

Parmi ces instruments, on peut notamment compter :

- le Manuel de pratique de détermination des besoins et de calcul et d'allocation du Budget d'assistance, qui reflète en quelque sorte les décisions discutées dans le groupe de travail « application » et arrêtées par l'OFAS (jurisprudence), régulièrement mis à jour et traduit
- le Reporting régulier des différents acteurs de mise en œuvre vis-à-vis de l'OFAS (reporting mensuel pour la SAssiS et compte-rendu semestriel commun à l'OFAS, aux offices AI et à la SAssiS)
- un suivi systématique des discussions et échanges entre les acteurs principaux (PV de séances)
- un Extranet annexé au site officiel du projet pilote, doté de l'ensemble des documents pertinents du projet pilote et permettant un accès limité et différentiel pour les organes en charge de l'exécution et de l'évaluation du projet pilote

## **2.2 Le concept organisationnel à l'épreuve du terrain**

Ce deuxième sous-chapitre nous amène à décrire l'expérience faite par les différentes parties prenantes sur le terrain en référence à *l'organisation* du projet pilote.

### **2.2.1 Modèle organisationnel global**

La structure de projet dans son ensemble est jugée efficace par les acteurs impliqués dans la mise en œuvre. Ils se déclarent satisfaits du design adopté et de la répartition des compétences de chacun. La direction de projet (OFAS) est appréciée par les partenaires (offices AI, SAssiS) et l'optique choisie, qui fait une large place aux compétences de chacun et à l'apprentissage commun, est considérée comme adéquate.

Nous proposons de nous focaliser ci-après sur les principaux acteurs de la mise en œuvre :

#### **2.2.2 Offices AI**

##### *Organisation interne*

Laissant une large autonomie aux offices AI dans l'organisation interne, le projet pilote a fait apparaître deux types organisationnels différents dans les trois offices. Dans le premier cas (SG, VS), les personnes en charge du projet pilote s'occupent des enquêtes auprès des participants pour déterminer leurs besoins et de la gestion du budget

d'assistance (calcul, allocation, contrôle), tandis que dans le deuxième (BS), une séparation claire s'opère entre enquête des besoins sur place et gestion budgétaire.

A en croire les personnes en charge des tâches assignées, ces pratiques divergentes reflètent l'organisation de l'API propre à chaque office AI. Ainsi, pour des questions de cohérence et d'efficacité, BS s'est appuyé sur les compétences spécifiques de son service d'enquête API d'une part et des commis administratifs de l'autre, pour gérer les dossiers du projet pilote.

De manière unanime, les interlocuteurs rencontrés au sein des offices se sentent motivés par le projet et jugent que la coordination interne est bonne.

### Ressources

Rappelons ici que la masse de travail auprès des offices avait été qualifiée de très importante à l'initialisation du projet (cf. notre rapport intermédiaire de juillet 2006). En effet, l'intégration tardive des offices AI (notamment de BS et VS) avait entraîné un travail important et de court terme de mise à niveau. Il en va de même pour les ressources mises à disposition des offices AI pour se préparer au projet, qui leur avaient également été accordées tardivement, selon leur point de vue.

De l'avis des services concernés, la masse de travail est maintenant parfaitement sous contrôle. Ils soulignent toutefois qu'il y a peu de nouvelles inscriptions à gérer et que le volume de l'ensemble des dossiers est près de la moitié du nombre maximal prévu à l'issue du projet. Les ressources qui leur ont été allouées par l'OFAS sont jugées suffisantes.

Les ressources effectives utilisées actuellement sont résumées dans le tableau qui suit :

**Figure 5 : Utilisation des ressources des offices AI (en équivalent plein-temps EPT)**

	BS	SG	VS
Responsable de projet	20%	20%	20%
Administratif	100%	60%	80%
Enquête	20%	70%	50%
Services généraux (facturation, informatique, scannage, réception)	-	-	10%
<b>Soit un total de ...</b>	<b>140%</b>	<b>150%</b>	<b>160%</b>
Ressources allouées	100%	150%	150%
<i>Solde</i>	<i>-40%</i>	<i>0%</i>	<i>-10%</i>

On constate globalement que les ressources sont distribuées conformément à la dotation de l'OFAS et sont restées stables depuis l'initialisation du projet. Bâle-Ville étant pour l'instant sensiblement au-dessus de l'attribution (40%) sans que des moyens complémentaires lui soient pour autant attribués.

### 2.2.3 Fondation SAssiS et antennes régionales

#### *Organisation interne*

De manière globale, les missions assignées à la SAssiS sont remplies à la satisfaction des partenaires (OFAS et offices AI) et son organisation par antennes régionales est jugée cohérente. Selon ces sources, les compétences du secrétariat central ont pu être utilement mises à contribution du projet pilote (dans le groupe de travail « application » et par les échanges bilatéraux) et les antennes régionales accomplissent leurs tâches en complémentarité avec le travail fourni par les offices AI.

Un point dans la structure suscite toutefois des interrogations. Alors que dans une optique de neutralité et à la demande de l'OFAS, la FAssiS a dû créer une structure ad hoc (SAssiS) pour mettre en œuvre le projet pilote, la SAssiS a pour sa part – pour des questions linguistiques - confié la coordination avec la Suisse romande à « Cap Contact », une association déjà active dans la défense des droits des personnes handicapées. Cette situation est mal perçue par certains acteurs de terrain en Suisse romande, regrettant ce choix qui aurait des effets sur la cohérence globale du design, ajoutant un échelon supplémentaire au niveau romand et éloignant ainsi l'antenne valaisanne du secrétariat central. Concernant ce dernier point, l'engagement récent d'une représentante germanophone à l'antenne régionale VS aurait toutefois favorisé une prise de contact directe entre antennes régionales et secrétariat central.

A un niveau plus global, différents interlocuteurs relèvent que la SAssiS connaît un conflit d'intérêts qui se serait exprimé par des prises de position contradictoires : d'une part la défense des intérêts des bénéficiaires et d'autre part la contribution à la maîtrise des coûts déterminant la réussite du projet. Cette contradiction a été fortement ressentie en Suisse romande où l'office AI du Valais considère que la succursale romande (Cap Contact), de par ses fortes contestations, ne se comporte pas en tant que partenaire de projet mais comme une association militante. De l'aveu de plusieurs interlocuteurs, un rapprochement des positions aurait toutefois eu lieu au courant de l'année 2006 et la SAssiS paraîtrait aujourd'hui plus unie vers l'extérieure.

En termes de coordination, les antennes régionales se réunissent entre elles à intervalle régulier pour discuter de leurs travaux. Par ailleurs, nombreux sont les échanges par téléphone et par e-mail.

#### *Ressources*

La figure suivante documente la consommation planifiée et effective en 2006 des ressources - minutes disponibles pour les différentes tâches assignées à la SAssiS :

Globalement, les ressources disponibles auprès du secrétariat central et de sa succursale romande sont très clairement épuisées, tandis que celles allouées aux antennes régionales sont actuellement sous-utilisées.

Comme on peut s'en apercevoir, ce sont clairement les postes « information » et « coordination / reporting » qui ont dépassé les seuils prévus pour le secrétariat central et sa succursale romande. Ceci s'explique pour la partie « information » par le fait que 2006 représente la première année du projet et qu'un accent particulier a été mis sur cette tâche, jugée centrale pour l'acquisition de participants. Le travail de coordination avec les partenaires de projet a également été nettement supérieur aux attentes et doit aussi être mis au compte d'un démarrage d'un projet pilote nécessitant de nombreuses adaptations imprévues. A cela s'ajoutent des difficultés rencontrées par le secrétariat central dans la gestion des données FAKT.

**Figure 6 : Consommation des ressources de la SAssiS 2006 (en minutes)**

		<b>Consommation effective 2006</b>	<b>Consommation planifiée 2006</b>	<b>Ratio de consommation Effectif/planifié</b>
<b>Soutien et consultation:</b>	Secrétariat central	35'875	61'800	58%
	Succursale romande			
	Antenne BS	79'815	166'200	48%
	Antenne SG			
	Antenne VS			
	<b>Total intermédiaire</b>	<b>115'690</b>	<b>228'000</b>	<b>51%</b>
<b>Information:</b>	Secrétariat central	39'865	12'000	332 %
	Succursale romande			
	Antenne BS	23'240	33'000	70%
	Antenne SG			
	Antenne VS			
<b>Total intermédiaire</b>	<b>63'105</b>	<b>45'000</b>	<b>140%</b>	
<b>Coordination / reporting:</b>	Secrétariat	102'780	50'700	202%
	Succursale romande			
	Antenne BS	38'975	35'400	110%
	Antenne SG			
	Antenne VS			
	<b>Total intermédiaire</b>	<b>141'755</b>	<b>86'100</b>	<b>164%</b>
<b>Total dépense de personnel</b>	Central / succursale	178'520	124'500	143%
	Antenne BS/SG/VS	142'030	234'600	60%
	<b>Total heures</b>	<b>5'343</b>	<b>5'985</b>	<b>89%</b>
	En équivalent plein-temps	<b>280 %</b>	<b>320 %</b>	

Source : Reporting SAssiS décembre 2006

L'activité « soutien et consultation » par contre est plus basse que prévue, ce qui peut étonner, compte tenu des informations que nous avons recueillies sur le terrain, et qui attestent de besoins importants en conseils et en accompagnement des participants (cf. chapitre 3). Le nombre plus restreint de participants que prévu peut toutefois en partie expliquer cet état des faits.

A la lecture du reporting de la SAssiS, on observe que les activités d'information et de coordination ont progressivement diminué sur l'année 2006 au profit d'un travail de conseil (relatif au modèle d'employeur) devenant progressivement plus important<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> OFAS, Berichterstattung der Durchführungsstellen, Periode Juli bis Dezember 2006, 13. März 2007.

Ces adaptations, devenues nécessaires dans l'allocation des ressources, ont été réalisées avec le consentement de l'OFAS. Sachant que le budget global alloué à la SAssiS n'allait pas être dépassé, cela n'a pas posé de problèmes particuliers pour ce dernier.

Concernant les connaissances et compétences des antennes régionales, les lacunes observées durant le premier semestre 2006 concernant l'activité de conseil (compréhension du calcul du budget d'assistance, connaissances relatives au modèle d'employeur) ont pu, de l'avis des acteurs de mise en œuvre, être comblées dans l'intervalle et des prestations de conseil de qualité sont à présent fournies, grâce à une stabilisation du projet et une capitalisation de l'expérience des collaborateurs des antennes régionales.

En rappel, les modifications qui sont intervenues à un rythme soutenu au début du projet ont apporté une instabilité du projet durant le premier semestre 2006, avec des répercussions non négligeables sur la communication et l'information autour du projet proposées par les antennes régionales. Le départ du représentant de l'antenne régionale de SG en début de projet avait également contribué à une fragilisation de la situation dans les antennes régionales de SG et BS.

#### **2.2.4 Coordination entre les acteurs de mise en œuvre**

La coordination entre les acteurs de mise en œuvre dans les processus décisionnels (orientations stratégiques du projet pilote) et de communication (application uniforme des règlements) est jugée de manière unanime comme étant opérationnelle et efficace. En particulier le groupe de travail « application » offre, selon les offices AI et la SAssiS, un accompagnement opérationnel bienvenu face à ce nouveau projet qui a nécessité, surtout dans sa phase d'initialisation, de nombreuses adaptations. La différenciation des missions respectives du groupe d'accompagnement et du groupe de travail est jugée, quant à elle, claire et fonctionnelle.

Toujours selon les acteurs de mise en œuvre, la séparation dans la gestion de projet entre les niveaux opérationnels (direction de projet et groupe de travail « application ») et stratégiques (comité de direction et groupe d'accompagnement) serait respectée. Les informations circulent à satisfaction entre les acteurs principaux. La création d'un manuel regroupant toute la doctrine du projet tenu à jour avec régularité par le groupe de travail « application » est à ce propos également soulevée comme adéquate, et garant d'un référentiel commun.

Toujours dans un souci de développement de pratiques communes, différents groupes de coordination ad hoc ont vu le jour, qui n'étaient pas prévus explicitement dans le concept du projet pilote. Ainsi, un groupe de partage d'expériences (ERFA-Gruppe) a été mis sur pied au début entre les collaborateurs des offices AI et le juriste de l'équipe de projet de l'OFAS. L'objectif de ce groupe était de développer un référentiel commun dans les modalités de calcul du budget d'assistance entre les collaborateurs des différents offices. Deux réunions ont eu lieu au début du projet.

Dans les trois régions du projet pilote, des rencontres ont également été organisées entre les représentantes de l'office AI et les antennes régionales de la SAssiS, en vue d'établir une pratique commune. Ces réunions se sont ajoutées aux nombreux échanges bilatéraux tout au long du projet. Dans ce contexte, les offices AI relèvent une bonne, voire une très bonne collaboration avec les antennes régionales. Un esprit partenarial s'est développé entre les représentants des antennes régionales et les collaborateurs des offices.

S'il existe un point de friction dans la répartition des compétences, elle est liée aux fonctions multiples de la SAssiS. En effet, certaines personnes des offices AI considèrent que le secrétariat central de la SAssiS outrepassa ses compétences pour prendre une place dans les décisions opérationnelles en demandant par exemple directement à un office AI de modifier une décision quand il considère qu'elle est non conforme. Cela se produit notamment lorsqu'une erreur s'est produite dans le calcul du budget d'assistance, erreur que la SAssiS peut retracer à l'aide des données reportées dans FAKT.

### 2.3 Bilan évaluatif

Dans ce troisième sous-chapitre, nous allons tirer un premier bilan évaluatif de l'organisation du projet pilote, qui reflète les éléments conceptuels (chapitre 2.1) et empiriques (chapitre 2.2).

1. De manière globale, les informations récoltées sur plus d'une année de fonctionnement font état d'une **structure de projet appropriée, assurant un traitement efficace et efficient des tâches** (cf. question d'évaluation A1 en annexe). Différents éléments conceptuels sont à cet effet cruciaux :

- L'optique choisie **fait une large place aux compétences propres à chaque acteur de mise en œuvre**, ce qui est bénéfique pour le projet. En tant qu'exécutants dans l'allocation pour impotents (API), les offices AI sont en effet pressentis pour prendre en charge la gestion financière du projet. De ce fait, ils disposent de services et de pratiques d'enquête auprès des assurés (servant à déterminer les besoins d'assistance) et de procédures internes de gestion de dossiers, qui ont été utiles pour une prise en charge rapide et effective des tâches qui leurs étaient assignées.  
Le secrétariat central de la SAssiS et sa succursale romande disposent, quant à elles, en les personnes de Mme Kanka et de Mme Wunderle, de très bonnes connaissances dans le domaine de l'autodétermination des personnes en situation d'handicap, connaissances qu'elles ont mis à contribution du projet autant en ce qui concerne les orientations stratégiques (dans le groupe de travail « application ») que dans l'appui apporté aux participants. Ces compétences ont par contre dû être acquises ultérieurement par les collaborateurs des antennes régionales si bien qu'une certaine faiblesse dans leurs prestations a pu être observée en début de projet.
- L'architecture du projet pilote **favorise l'apprentissage commun**, ce qui est bénéfique à un projet à caractère pilote appelé à évoluer constamment et à s'optimiser. Les organes et instruments de coordination (chapitres 2.1.5 et 2.1.6) en place sont fortement participatifs et permettent à toutes les parties prenantes de contribuer au développement du projet et de ses règlements. Notamment le groupe de travail « application », de facto organe stratégique du projet, auquel toutes les parties sont associées, est appréciable dans ce sens. Si l'OFAS reste l'unique pouvoir décisionnel, celui-ci s'assure que les décisions prises soient les plus démocratiques possibles. A cet effet, les instruments de suivi et de reporting apportent la nécessaire transparence au processus décisionnel, tout en garantissant l'application homogène des règles du jeu.

2. Rappelons que le concept prévoit le retrait de la SAssiS (notamment le secrétariat central mais en principe aussi les antennes régionales) au terme de la phase pilote,

sachant que les tâches qui lui sont assignées pourront à l'avenir utilement être assurées par d'autres organisations. Selon nos observations, l'éventuel futur **transfert des tâches de consultation et d'information et des compétences afférentes vers une autre structure (existante ou à créer) sera dans l'ensemble peu problématique, avec toutefois certains obstacles (question A2) :**

- Il est vraisemblable que l'apport de l'expertise et du savoir-faire de la SAssiS au projet – aujourd'hui encore important – diminuera progressivement, à mesure que les offices AI et l'OFAS s'acquièrent des compétences nécessaires à la gestion du projet.
- Un important effort de capitalisation de l'expérience acquise dans cette phase pilote a été déployé et concrétisé dans les organes et instruments de suivi et de coordination. Cela permet de dépersonnaliser les compétences liées au projet.
- Nous constatons toutefois la présence encore très forte de la SAssiS dans le projet plus d'un an après son initialisation. En effet, le secrétariat central, par la voix de Mme Kanka, est présent tant dans les instances stratégiques qu'opérationnelles du projet. S'il est compréhensible de vouloir tirer profit de ses connaissances et compétences pour le projet pilote, cette situation n'est à notre avis pas moins insatisfaisante. Nous sommes en effet d'avis qu'un projet pilote doit être mis en œuvre de manière indépendante, par les acteurs désignés, sur la base des règles objectives de fonctionnement et avec une séparation stricte entre organes de réalisation et organes de contrôle. Seul le rôle d'accompagnement des bénéficiaires par le biais des antennes régionales devrait, après maintenant 18 mois de fonctionnement, être du ressort de la SAssiS.
- Dans ce même ordre d'idées, nous doutons également de la justesse du choix de charger la SAssiS de réunir l'ensemble des données d'activités des offices AI pour dresser sur cette base des rapports mensuels de monitoring à l'intention de l'OFAS. Ceci accorde en effet à la SAssiS un rôle structurel très central, alors bien qu'il devrait diminuer progressivement pour s'effacer entièrement dans le cas d'une généralisation du modèle « budget d'assistance ».  
La question de la gestion des données (gestion centralisée vs. intégration dans les systèmes informatiques des offices AI) reste par ailleurs fortement tributaires de l'utilisation qui en sera faite, et il est aujourd'hui difficile d'y apporter des propositions concrètes sans connaître le rôle que pourront prendre ces données dans le cas d'une généralisation du modèle.

**3. Les acteurs institutionnels** dans le sillage de la défense des intérêts des personnes handicapées **sont appelés à poursuivre une partie du travail fourni actuellement par la SAssiS** dans le cas d'une généralisation du modèle. Selon le concept, le projet est censé contribuer à préparer ces organisations à ces nouvelles tâches. **L'architecture du projet tente d'intégrer ces acteurs, mais présente encore un potentiel d'amélioration (question A2) :**

- Le groupe d'accompagnement représente en effet les grands organismes faîtiers des milieux de la défense des intérêts et de la prise en charge des personnes handicapées. Ceux-ci sont informés régulièrement de l'avancement du projet et discutent des adaptations prévues. L'intégration des organismes faîtiers – un choix pragmatique que l'on peut soutenir – ne garantit cependant pas encore le relais de l'information vers les centaines d'organisations actives dans ce domaine sur territoire suisse.

- La SAssiS mène un travail assidu et individualisé d'information aux milieux concernés, en tentant justement d'atteindre les nombreuses petites structures locales. Elle a contribué à faire connaître le projet auprès de nombreux acteurs institutionnels mais ce travail ne s'est pas soldé par une augmentation du nombre d'inscriptions.

### 3 PROCÉDURES DE MISE EN OEUVRE

Ce chapitre se centre sur l'analyse des procédures mises en œuvre dans le cadre du projet. Pour ce faire, les procédures administratives qui régissent les étapes dans la participation au projet ont été modélisées et différentes phases ont été identifiées, et les apports de la SAssiS et des offices AI spécifiés dans chaque phase.

Dans un deuxième temps, à l'instar du chapitre précédent, nous nous penchons sur les expériences du terrain, en donnant successivement la parole aux différents interlocuteurs, avant de formuler un jugement évaluatif dans un sous-chapitre à part.

#### 3.1 Modélisation des procédures de participation au projet

Les différents concepts du projet<sup>15</sup>, élaborés avant le démarrage officiel du projet pilote par les acteurs de mises en œuvre, définissent les procédures à suivre ainsi que les responsabilités des différents acteurs en fonction des étapes que doivent franchir les bénéficiaires pour leur entrée, leur participation et éventuellement leur « sortie<sup>16</sup> » du projet pilote.

Six phases différentes peuvent être identifiées dans le processus de participation du projet pilote, brièvement décrites ci-après :

##### Phase 1 : L'inscription au projet pilote

Les bénéficiaires intéressés à participer ou pré-inscrits au projet reçoivent un descriptif du projet ainsi qu'un ensemble de formulaires à remplir à l'intention de l'office AI compétent, notamment un formulaire d'inscription, une déclaration d'autorisation d'utilisation des données<sup>17</sup> et une déclaration de renonciation à l'API<sup>18</sup>.

##### Phase 2 : Le calcul de l'indemnité d'assistance

Les participants doivent remplir un formulaire d'auto-déclaration de leurs besoins et l'office AI vérifie les données sur la base du rapport d'enquête API, d'une éventuelle enquête complémentaire in situ ou par téléphone et des limites de contrôles qui figurent dans le formulaire d'évaluation des besoins. Les données sont ensuite saisies dans FAKT, un programme informatique qui calcule le forfait d'assistance, le budget d'assistance ainsi qu'une éventuelle participation aux coûts. Le préavis relatif à l'indemnité d'assistance (forfait + budget + participation aux coûts) est communiqué au bénéfici-

<sup>15</sup> Notamment « concept de mise en œuvre » (14 juillet 2005) ; « concept général d'évaluation des besoins » (21 septembre 2005) ; « concept organisation et ressources » (20 septembre 2005) ; « concept soutien et conseil » (11 septembre 2005) ; « concept sortie d'institution et retour en institution » (11 septembre 2005) ainsi que « Datenerfassung und -aufbereitung » et « Information »

<sup>16</sup> On considère une « sortie » du projet lorsqu'un bénéficiaire renonce à sa participation au plus tôt une fois la décision de l'office AI rendue concernant la participation et la somme allouée au bénéficiaire. N'est donc pas considérée comme « sortie » la rétraction des personnes pré-inscrites mais n'ayant pas donné suite.

<sup>17</sup> Formulaire « Autorisation de demander des données et obligation de renseigner ; Consentement pour l'évaluation de données personnelles ».

<sup>18</sup> Formulaire « Déclaration de renonciation : Suspension de l'allocation pour important, du supplément pour soins intenses et des services de tiers pour la durée de la participation au projet pilote »

ciaire, qui doit alors confirmer son intention de participer au projet. Cette confirmation par écrit l'engage à participer au projet.

Dans les phases 1 et 2, les antennes régionales sont tenues d'assister les participants sur demande, en apportant principalement des compléments d'information et une aide concrète à remplir les différents formulaires.

### **Phase 3 : L'organisation de l'assistance**

Une fois entrés dans le projet, les bénéficiaires sont en charge d'organiser leur propre assistance de façon autonome. Dans cette phase, on peut distinguer utilement entre l'organisation logistique (recherche de prestataires d'assistance, planning des assistants, etc.) et la gestion administrative (contrats de travail, assurances sociales, salaires, décomptes, etc.).

Les antennes régionales apportent une aide et un soutien dans cette phase d'organisation, notamment en élaborant une « liste d'auxiliaires », en gérant un réseau d'annonces sur un site Internet ainsi qu'en organisant des rencontres entre les différents partenaires impliqués (prestataires de services/bénéficiaires ou bénéficiaires/bénéficiaires).

En complément, les antennes régionales fournissent des prestations de conseil touchant à tous les aspects organisationnels et administratifs de la vie autonome. Différents instruments de travail, visant à faciliter la gestion administrative (le soi-disant « modèle d'employeur », ont par ailleurs été développés et sont mis à disposition des participants.

### **Phase 4 : Le versement de l'indemnité d'assistance, la justification des dépenses et le contrôle des frais effectifs**

Le montant calculé par l'office AI est versé mensuellement par la CdC aux bénéficiaires. Les participants doivent indiquer mensuellement sur un formulaire standard le montant des dépenses pour les prestations d'assistance. Ces indications permettent à l'office AI de contrôler l'emploi de l'indemnité conforme aux directives et l'adéquation entre budget alloué et budget utilisé. Des contrôles ponctuels (à un rythme à définir par les offices AI), sont réalisés sur le bien-fondé des dépenses, en prenant appui sur différents documents justificatifs mis à disposition par les participants.

### **Phase 5 : La modification de l'évaluation des besoins au projet pilote**

Les offices AI réalisent, en cas de nécessité, une révision de l'évaluation des besoins, 6 à 12 mois après l'entrée dans le projet. Celle-ci peut être sollicitée soit par le bénéficiaire soit par l'office AI. Les motifs sont une modification de l'état de santé ou le constat de différences importantes et durables entre le budget accordé et le budget utilisé ou nécessaire.

### **Phase 6 : La « sortie » du projet**

Comme spécifié dans les concepts du projet, les bénéficiaires peuvent quitter le projet en tout temps, moyennant une déclaration écrite à l'office AI compétent. Ce dernier peut, à son tour, « exclure les participants qui ne remplissent plus les conditions de participation ou qui ne s'acquittent plus de leur devoir d'information et de collaboration ». Les antennes régionales assistent les participants ayant décidé de sortir du projet pour retrouver leur situation antérieure.

Ces différentes phases et procédures ont été modélisées dans la **Figure 7** présentée ci-après.

**Figure 7 : Procédures à suivre pour la participation au projet pilote**

Etapas	Tâches		
	Participants	Offices AI	SAssiS
<b>1: Inscription au projet pilote</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inscription</li> <li>- Renoncement à certaines prestations antérieures</li> <li>- Autorisation d'utilisation des données</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vérification de l'inscription</li> <li>- Acceptation/ Refus de l'inscription</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Information</li> <li>- Consultation</li> </ul>
<b>2: Calcul de l'indemnité d'assistance</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Auto-déclaration</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vérification des renseignements</li> <li>- Calcul du montant d'indemnité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consultation</li> </ul>
<b>3: Organisation de l'assistance</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recrutement de prestataires d'assistance</li> <li>- Conclusion de contrats de travail</li> <li>- Paiements des assurances sociales</li> <li>- Planification et rémunération des engagements de travail</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consultation</li> <li>- Gestion site Internet avec marché de prestataires</li> <li>- Mise à disposition d'une plateforme d'échange entre participants et prestataires d'assistance</li> </ul>
<b>4: Versement de l'indemnité et contrôle des dépenses</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ouverture d'un compte bancaire pour l'indemnité</li> <li>- Remise périodique du formulaire de justification des dépenses</li> <li>- Mise à disposition des justificatifs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Paiement</li> <li>- Vérification du formulaire de justification des dépenses</li> </ul>	
<b>5: Modification de l'évaluation des besoins</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evtl. demander une modification</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evtl. faire une modification</li> </ul>	
<b>6: Sortie de projet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Déclaration écrite à l'office AI</li> </ul>		

### 3.2 Les procédures à l'épreuve du terrain

#### 3.2.1 Appréciation globale au fil de l'année 2006

De manière globale, et comme déjà souligné dans notre rapport intermédiaire, la logique inhérente aux procédures du projet, telle que décrite précédemment, a été jugée cohérente et appropriée par les acteurs de la mise en œuvre.

Malgré cela, le premier semestre 2006 de mise en œuvre a connu différentes difficultés sur le plan de la prise en charge des participants. Cette période de démarrage a en effet été marquée par de nombreux changements ou précisions (le formulaire d'évaluation des besoins a été spécifié, les catégories de besoins pris en compte et les critères de calcul ont été modifiés, certains plafonds ont diminué, le système de contrôle des

frais effectifs modifié, etc.). Ces éléments ont eu un impact direct en termes de **gestion de projet** (coordination et temps nécessaire pour la prise de décision entre les différents partenaires de la mise en œuvre) qui s'est répercuté à court terme en un **manque de référentiel commun clair** et un impact sur les bénéficiaires et acteurs externes au projet (homes, institutions, etc.) qui ont constaté une **instabilité** qui peut freiner ou faire peur aux personnes intéressées dans la perspective d'une future participation.

Dès l'été 2006, et en accord avec notre recommandation de stabilisation, le projet a trouvé son rythme de croisière et le référentiel est devenu beaucoup plus stable. Cette stabilité a été appréciée par les acteurs de terrain (offices AI et antennes régionales) qui ont ainsi pu travailler dans une sérénité qui faisait jusqu'alors défaut.

Dès lors, chaque acteur de mise en œuvre a pu, selon les personnes interrogées, s'occuper plus spécifiquement des tâches qui lui était assignées à l'interface avec les participants : les offices AI de l'attribution du budget d'assistance, la SAssiS de la consultation des participants. Dans la pratique, les antennes régionales renvoient généralement les participants avec des questions techniques relatives au budget à l'office AI et inversement les offices AI orientent les participants vers les antennes régionales pour les aspects en lien avec l'organisation de la vie quotidienne dans le projet.

Notre analyse suivante se base essentiellement sur la période de consolidation du projet après juillet 2006, qui permet de mieux faire apparaître les forces et faiblesses des procédures.

### 3.2.2 L'entrée dans le projet

#### 3.2.2.1 Sollicitations de prestataires d'information et de consultation

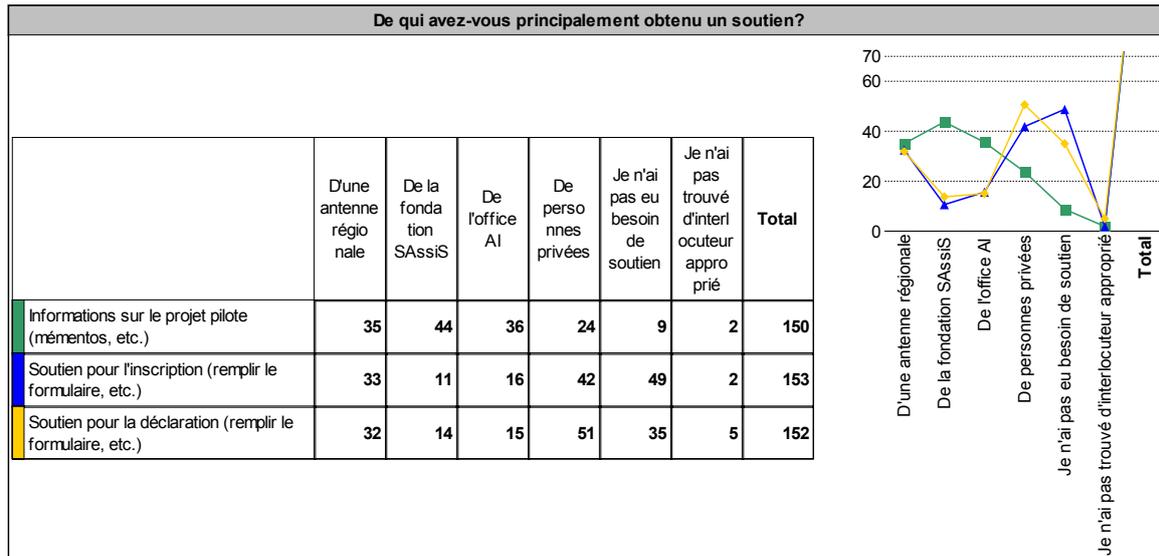
Avant de nous intéresser de plus près à chaque étape à l'entrée dans le projet, nous présentons ici la sollicitation des différents acteurs de mise en œuvre par les personnes intéressées et/ou inscrites. A cet effet, les répondants aux enquêtes ont été demandés de décrire les instances qui les ont informés et renseignés sur le projet et son fonctionnement et les ont aidés à s'inscrire.

Selon les résultats de l'enquête auprès des participants (**Figure 8**), la SAssiS – au moyen du secrétariat central – a été très prépondérante dans *l'information générale* au sujet du projet. Cela ne surprend pas, puisque ce travail d'information a en effet débuté avant même que les antennes régionales ne soient opérationnelles. Les offices AI et l'OFAS ont également joué un rôle important, au travers de leurs envois collectifs aux personnes bénéficiant d'une API.

Les antennes régionales ont par contre été centrales, en complément aux proches des participants, dans le soutien qui leur était apporté pour *s'inscrire* au projet et pour remplir *l'auto-déclaration des besoins*, deux tâches qui n'ont par ailleurs pas nécessité d'aide externe pour un nombre non négligeable de participants. L'apport des offices AI s'avère également assez conséquent et peut en partie expliquer les importants efforts consentis par leurs collaborateurs pour le projet.

Un nombre négligeable de participants disent ne pas avoir trouvé d'aide ce qui ne surprend guère pour cette phase d'information et d'inscription.

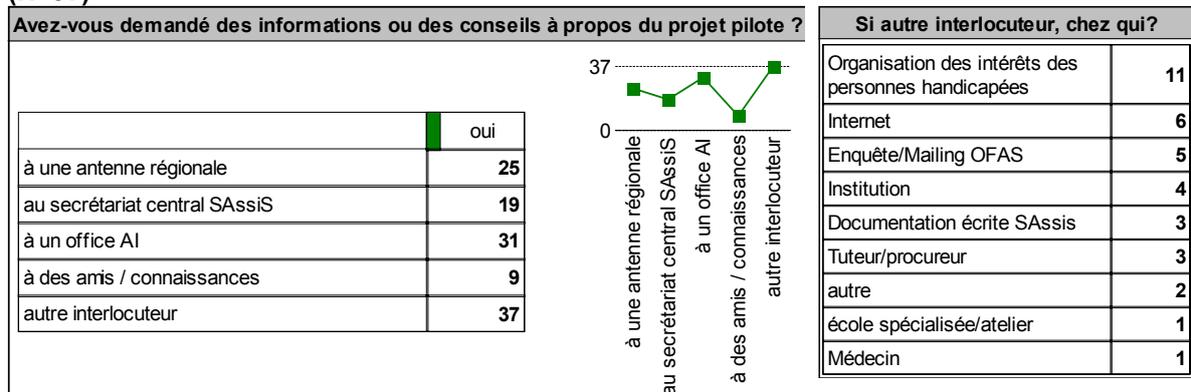
**Figure 8 : Soutien obtenu lors de l'inscription au projet (N=164)**



On constate donc, sur la base de ces résultats agrégés, que la répartition des tâches entre offices AI et les différentes entités de la SAssiS s'est faite en conformité avec le concept.

En de complément d'information, les bénéficiaires d'API dans les trois cantons (Figure 9) non inscrits dans le projet pilote et qui ont recherché de l'information et du conseil au sujet du projet pilote (N=97), se sont adressés en priorité aux offices AI (32%), suivi des antennes régionales (26%) et du secrétariat central SAssiS (20%). Les organisations représentatives des personnes handicapées ont également relayé l'information, tout comme les canaux de communication écrits de la SAssiS (Internet, documentation, mailings). Il ne semble donc pas y avoir de « premier interlocuteur » prioritaire, chaque acteur de mise en œuvre contribuant à part égale à faire connaître le projet et son fonctionnement aux personnes intéressées.

**Figure 9 : Prestataire d'information et de consultation des bénéficiaires API non participants (N=97)**



Nous disposons par ailleurs de chiffres détaillant les prestations de consultations fournies par la SAssiS<sup>19</sup>. Ainsi, durant le premier semestre 2006, 60% des participants ont sollicité la SAssiS à des fins consultatives, un taux qui a diminué à 50% pour le deuxième semestre 2006 et se trouve dans les deux cas en dessous des attentes (80%). A chaque personne a été accordé en moyenne un conseil de 205 minutes.

Les activités de consultation ont fortement augmenté durant le deuxième semestre, et représentent plus du double (210%) par rapport à la première période d'observation. Si le formulaire d'auto-déclaration était encore au cœur des consultations avant l'été 2006, c'est à présent le modèle d'employeur qui fait la part du lion des consultations, une évolution qu'on peut facilement mettre en lien avec la progression du projet pilote lui-même.

On observe également que les entités romandes (succursale romande et antenne régionale VS) ont passé nettement plus de temps pour les consultations, ce qui s'explique par une pratique d'accompagnement beaucoup plus soutenu et proactif et des visites plus systématiques sur place.

Dans l'ensemble, les consultations par e-mail ou par téléphone restent dans toutes les régions le mode le plus répandu. Les antennes régionales disposent par ailleurs d'une documentation au sujet du projet et de son fonctionnement qui s'adresse plus spécifiquement aux participants désirant avoir des renseignements plus approfondis (mementos).

A présent, nous allons regarder de plus près les différentes phases à franchir pour entrer au projet.

### *3.2.2.2 L'accès à l'information sur le projet pilote (pré-phase)*

Selon le cahier des charges, l'information des potentiels participants au projet est assurée par le secrétariat central et les antennes régionales de la SAssiS. Cette dernière a déployé des efforts très importants pour faire connaître le projet pilote auprès d'un public large, susceptible d'entraîner un engouement pour le projet.

Après une information très large et générale des personnes susceptibles de participer (par des mailings, des dépliants, des listes FAQ, des annonces, un site Internet, etc.), cette mission est actuellement plus spécifiquement concrétisée par des contacts personnels auprès des intermédiaires, c'est-à-dire les institutions et les organisations locales, représentatives des intérêts des personnes handicapées, dans le cadre de rencontres bilatérales ou de présentations collectives. A cela s'ajoute un travail de presse soutenu, notamment dans la presse locale et spécialisée. Le site Internet s'est constamment développé pour disposer aujourd'hui d'une panoplie de documents et d'informations en allemand et en français<sup>20</sup>.

Malgré ces importants efforts d'information déployés, l'analyse réalisée par BSS auprès du groupe de contraste révèle un niveau de connaissance et de compréhension du projet pilote qu'il faut juger comme plutôt faible. Ainsi, 42% des personnes interrogées n'auraient jamais entendu parler du projet pilote, auxquels s'ajoutent 17% qui n'auraient pas bien compris son principe de fonctionnement. A en croire ces résultats, le projet

<sup>19</sup> OFAS, Berichterstattung der Durchführungsstellen.

<sup>20</sup> Une liste exhaustive des démarches d'information entreprises par la SAssiS peut être consultée dans le reporting biannuel des acteurs de mise en œuvre.

pilote n'aurait donc pas obtenu une notoriété suffisante sur la période cruciale de recrutement de participants qui se termine en juin 2007.

Il est difficile de connaître les raisons de ces mauvais résultats si on ne se penche pas de plus près sur l'organisation et la circulation de l'information dans le milieu institutionnel du handicap. Selon les acteurs de mise en œuvre, les associations et institutions se sont longtemps cantonnées dans une position de « wait and see » avant de se montrer plus ouvertes et intéressées au projet depuis quelques mois et n'ont en tout cas pas contribué activement à faire connaître le projet auprès de leurs membres et clients.

Selon les entretiens menés auprès des partenaires institutionnels, le projet pilote bénéficierait aujourd'hui d'une certaine notoriété et de leur bienveillance, mais ceux-ci ne se considèrent souvent pas – en évoquant la clientèle très ciblée (bénéficiaires d'API capables d'une vie en autonomie) – comme relais appropriés pour en faire la publicité auprès de leurs membres ou clients. L'exemple de l'organisation valaisanne d'assistance à une vie autonome « A dom », qui a contribué par son activisme à de nombreuses inscriptions de la part de ses membres au projet, montre pourtant bien l'importance que peuvent avoir ces acteurs institutionnels pour la réussite du projet.

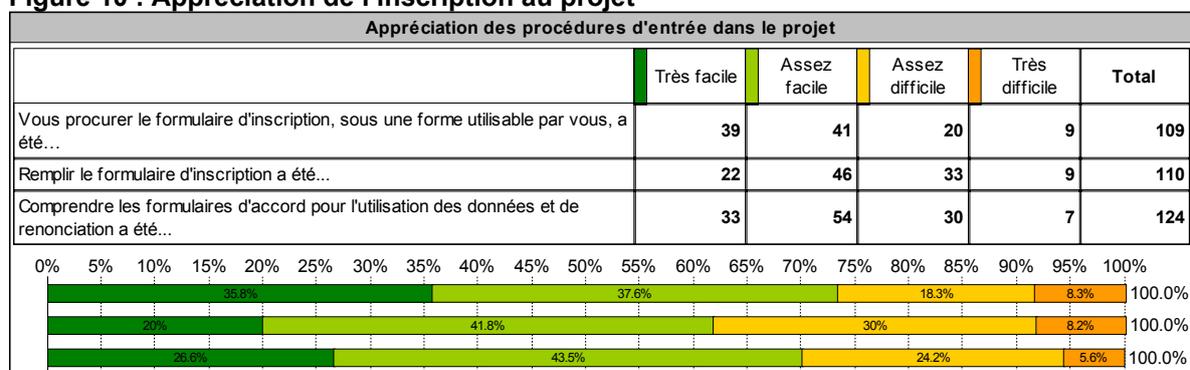
On peut toutefois également se questionner sur l'adéquation des moyens de communication employés et de leurs contenus pour faire connaître le projet. Ainsi, à titre d'exemple, les acteurs de mise en œuvre s'accordent à considérer le site Internet du projet pilote comme hautement complexe et guère adapté pour des personnes désirant recevoir une première idée générale de son fonctionnement. Les répondants aux enquêtes ne font par contre pas état de critiques particulières à cet égard.

### 3.2.2.3 L'inscription au projet pilote (phase 1)

Globalement, les acteurs de mise en œuvre sont peu critiques vis-à-vis de la procédure d'inscription, du nombre ou de la complexité des formulaires à remplir, à l'exception du formulaire d'évaluation des besoins. L'inscription au projet se déroule donc de façon satisfaisante pour l'ensemble des acteurs de mise en œuvre concernés.

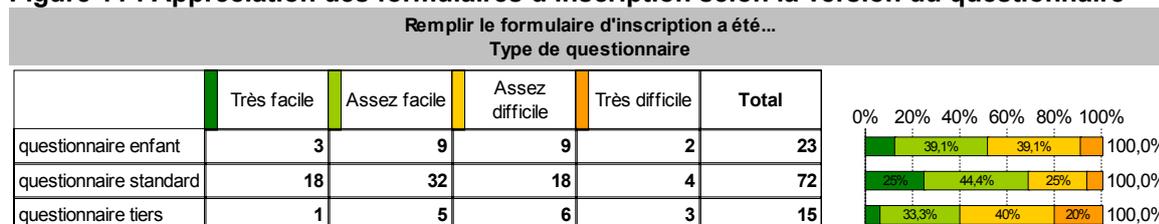
Selon les réponses données dans le questionnaire, les bénéficiaires ne paraissent, quant à eux, pas avoir eu de grandes difficultés à se procurer les formulaires liés à l'inscription, ni à les remplir. Ainsi, deux personnes sur trois (74% pour la procuration des formulaires et entre 62 et 70% pour leur utilisation) considèrent cette phase d'inscription initiale comme peu ou pas problématique (Figure 10).

Figure 10 : Appréciation de l'inscription au projet



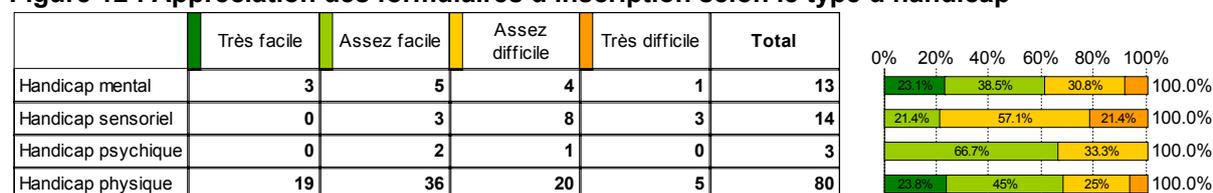
On observe que le formulaire d'inscription a été considéré comme nettement plus problématique lorsque ce sont les proches ou des tiers qui l'ont rempli (**Figure 11**). Ainsi, plus de la moitié des parents et des tiers disent avoir rencontré des difficultés dans cet exercice. Cette différence peut être liée à la forte motivation personnelle des participants qui se traduirait ici par une plus grande tolérance vis-à-vis de la lourdeur des démarches administratives.

**Figure 11 : Appréciation des formulaires d'inscription selon la version du questionnaire**



Une différence significative apparaît également dans l'appréciation de la phase d'entrée selon le type d'handicap des répondants : ainsi, les personnes présentant un handicap sensoriel (essentiellement la cécité) se sont montrées plus critiques vis-à-vis de cette procédure qui serait mal adaptée à leurs besoins, comme l'illustre bien le cas du formulaire d'inscription (**Figure 12**).

**Figure 12 : Appréciation des formulaires d'inscription selon le type d'handicap**



Il en va de même pour les personnes de langue étrangère participant au projet, et ayant fait état de plus de difficultés à comprendre les formulaires d'accord pour l'utilisation des données.

**3.2.2.4 Le formulaire d'évaluation des besoins et le calcul de l'indemnité (phase 2)<sup>21</sup>**

Lors de l'initialisation du projet (6 premiers mois) le formulaire d'évaluation des besoins a été jugé par les acteurs de la mise en œuvre comme le point le plus délicat du projet pilote. En juillet 2006, d'importantes adaptations ont été apportées à la forme de l'instrument, ce qui nous contraint de considérer les deux périodes séparément.

Les techniques d'investigation des besoins d'assistance varient entre les offices : alors que Bâle-Ville se rend systématiquement sur place auprès des candidats, les autres offices procèdent principalement par enquête téléphonique.

<sup>21</sup> Cet aspect fait l'objet d'une étude spécifique actuellement réalisée par l'institut Brains à laquelle nous renvoyons pour des analyses plus avancées.

Bâle évoque l'exiguïté du canton pour expliquer sa pratique, qui serait à peine plus consommatrice en temps qu'une enquête par téléphone. A St Gall, par contre, on a souhaité prendre au maximum appui sur les dossiers des candidats issus de l'allocation d'impotent. Premièrement, ce mode correspond à la pratique de l'office. Deuxièmement, on désire donner à l'auto-déclaration sa juste place et faire ainsi confiance aux participants. Des appels téléphoniques permettent de préciser certaines informations. Selon le représentant de l'office AI, la réalité a par ailleurs montré qu'il est plus facile de garder une certaine objectivité (moins d'empathie, plus de distance) dans le calcul du budget d'assistance en menant des entretiens téléphoniques.

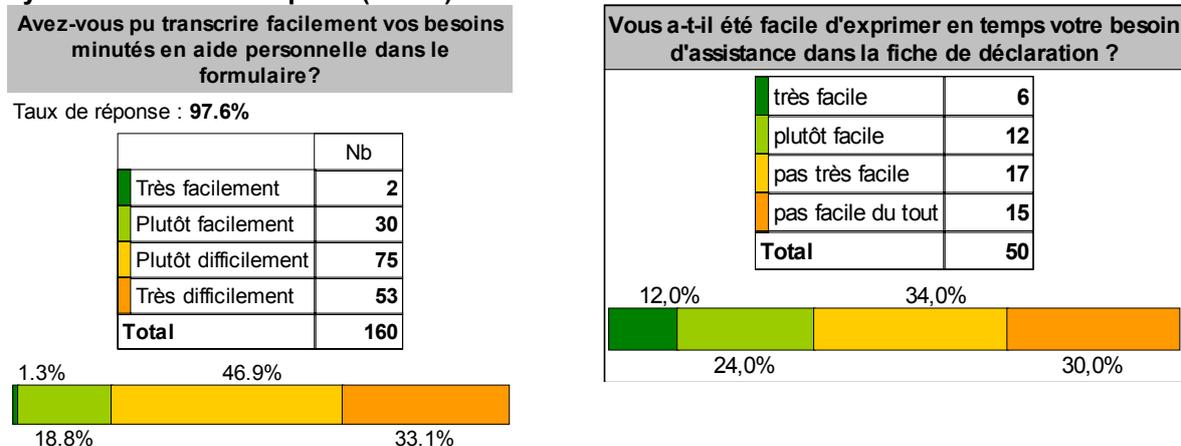
Si cet effort d'objectivité de SG est à saluer, la prise de contact peu personnalisée qui en découle a occasionné – selon l'enquête – un sentiment de frustration et d'incompréhension de la part de plusieurs participants (cf. chapitre 3.2.6.2). L'office AI de BS souligne, à l'opposé, le grand rapport de confiance qui a pu être créé grâce aux enquêtes sur place et aux rencontres personnelles des participants, confiance qui aurait également permis de réduire par la suite les contestations possibles des décisions.

A l'office AI du Valais aussi, les déclarations d'impotent ont servi de base. Par la suite, les contacts se sont également faits par téléphone pour compléter les dossiers souvent lacunaires. Selon l'office, près de la moitié des bénéficiaires valaisans se sont rendus sur place pour obtenir des informations et de l'aide. Depuis la fin de l'année 2006, l'ensemble des participants au projet sont visités afin de constater leur situation réelle, ce qui permet également d'apporter si besoin des adaptations et d'expliquer la procédure de justification des dépenses (chapitre 3.2.4.2).

Pour les participants venant d'autres cantons (« Platzreservierer »), les offices AI pilotes ont dû se mettre en contact avec d'autres offices qui ont mis à disposition les informations nécessaires. Pour le Valais, le système informatique commun à tous les offices romands a facilité la passation des dossiers qui étaient, à leurs dires, pour la plupart à jour. Pour les cantons alémaniques, cette étape de collecte de données a été jugée souvent fastidieuse car l'évaluation de l'allocation pour impotents était souvent ancienne et les interlocuteurs des offices AI ne participant pas au projet insuffisamment informés.

Les offices AI affirment à l'unanimité que les contacts avec les bénéficiaires sont beaucoup plus fréquents et intenses dans le cadre du projet pilote que dans l'allocation pour impotent, en raison de la complexité et des évolutions du projet.

**Figure 13 : Difficulté d'estimer les besoins d'assistance : participants (gauche) vs. personnes ayant retiré leur inscription (droite)**

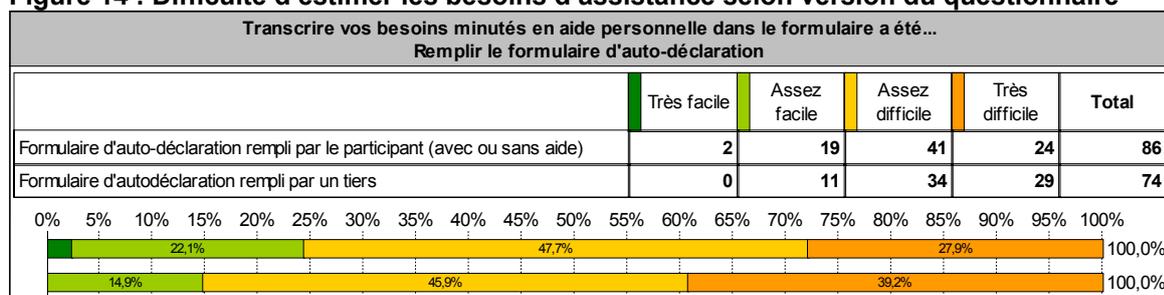


L'enquête auprès des participants porte sur la période *avant* les adaptations du formulaire. Les résultats soulèvent d'importantes difficultés posées par cette procédure, qui se traduit par le fait que 80% disent avoir eu des difficultés à estimer leurs besoins sur la base du formulaire (**Figure 13**).

Les personnes ayant retiré leur inscription (sous-ensemble du groupe de contraste, N=50) se montrent en comparaison moins critiques vis-à-vis de la procédure d'auto-déclaration des besoins que les participants. Ce résultat surprenant souligne le fait que cette procédure, pour compliquée qu'elle ait pu être considérée, n'est en soi guère un motif suffisant pour se rétracter du projet. Le retrait du projet, comme le donnent à penser également plusieurs autres résultats, notamment l'enquête auprès d'un échantillon de personnes ayant quitté le projet, est davantage dû à une convergence de facteurs multiples qu'à un facteur unique.

L'estimation des besoins s'est avérée plus difficile encore lorsque le formulaire d'auto-déclaration a été rempli par une personne tiers (parents, professionnels) : 85% des répondants déclarent avoir éprouvé de la difficulté (**Figure 14**), contre 75% des participants qui l'ont rempli eux-mêmes.

**Figure 14 : Difficulté d'estimer les besoins d'assistance selon version du questionnaire**

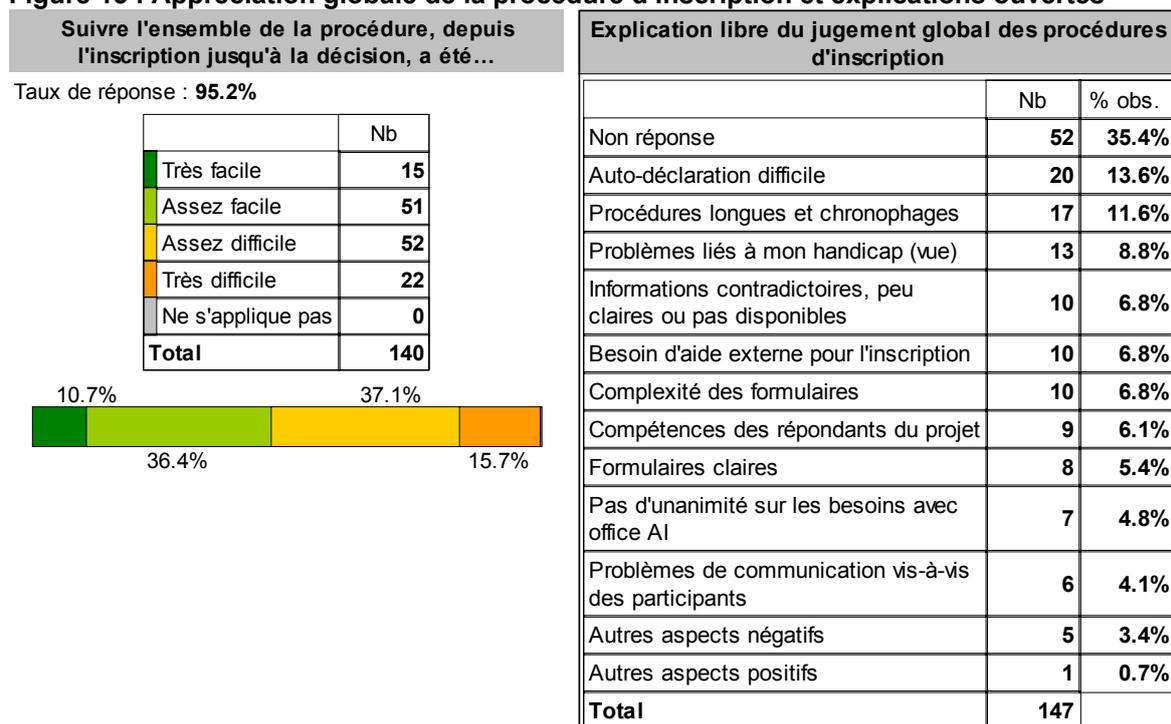


Passé la phase de démarrage du projet pilote, différents indices tendent à dire qu'un rythme de croisière a été trouvé dès le deuxième semestre 2006, et que la situation s'est stabilisée, notamment du fait de l'élaboration d'une nouvelle version du formulaire d'évaluation des besoins, plus complète et précise<sup>22</sup> et qui est fortement appréciée par les enquêtrices des offices AI, car explicitant mieux les différentes sous-catégories des besoins. Une analyse auprès des usagers du nouveau formulaire n'a par contre pas pu être réalisée à ce stade du projet.

**3.2.2.5 Appréciation globale de l'entrée dans le projet**

Interrogés sur l'appréciation globale de la procédure d'inscription, les répondants se montrent plutôt sévères, et plus de la moitié (53%) la considèrent comme plutôt, voire très difficile (**Figure 15**, gauche). Cela reflète bien l'importance accordée par les participants à la procédure d'auto-déclaration des besoins dans cette phase initiale, et qui semble avoir pesé fort dans le jugement global sur les procédures en place.

<sup>22</sup> Dernière version du « Concept général d'évaluation des besoins pour le projet pilote *Budget d'assistance* », datée au 28 avril 2006 (060428\_Grobkonzept\_Bedarfsabklärung\_f\_1\_3).

**Figure 15 : Appréciation globale de la procédure d'inscription et explications ouvertes**<sup>23</sup>

Dans un champ de texte, les répondants ont eu la possibilité de préciser la raison de leur jugement global (Figure 15, droite). On observe en effet que les voix critiques se réfèrent en premier lieu à la procédure permettant de déterminer les besoins d'assistance. Toute la procédure est considérée comme longue, complexe et demandant beaucoup d'efforts, en temps mais aussi en termes de compréhension. Apparaît sur cette liste également la difficulté des procédures pour les personnes malvoyantes ou aveugles, en raison du format non adapté des nombreux documents écrits. Ceci a pu être amélioré entre-temps.

Les critiques relatives aux informations contradictoires et peu claires doivent vraisemblablement être attribuées à la phase initiale du projet et différents signes indiquent une nette amélioration de la situation durant les derniers mois (selon les entretiens). Notons à cet effet également que – toujours dans la même question – un nombre non négligeable des répondants considère les formulaires comme claires et les compétences et les services des responsables du projet comme étant de bonne qualité.

Sur le plan budgétaire, différents répondants regrettent un désaccord entre leurs attentes et l'allocation par l'office AI. La communication des responsables du projet vis-à-vis des participants est également jugée par d'aucuns comme insatisfaisante (surtout au démarrage du projet).

<sup>23</sup> Les fréquences du tableau de droite correspondent au nombre de citations, tandis que le total en fin de tableau se réfère au nombre de personnes interrogées, raison pour laquelle il n'y a pas de correspondance entre ces deux données.

### 3.2.3 La participation régulière au projet

#### 3.2.3.1 Sollicitations de prestataire de consultation

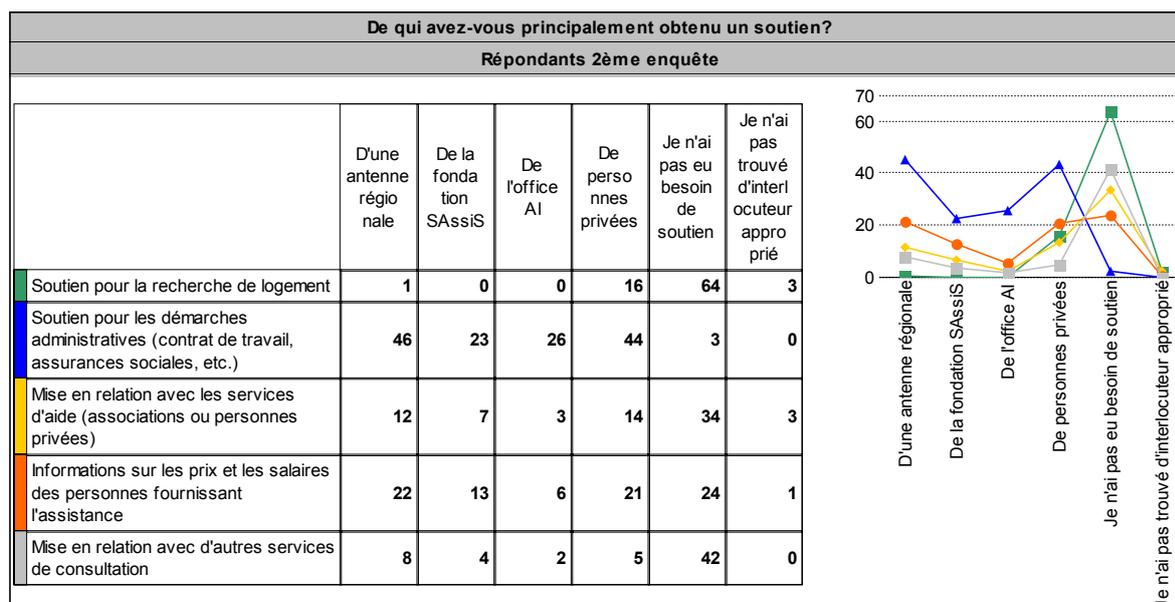
Dans un premier temps, nous avons souhaité savoir à qui les participants ont eu recours pour organiser leur assistance. D'un point de vue du participant, on peut utilement distinguer entre différentes procédures dans l'organisation de sa nouvelle vie en autonomie :

- éventuellement sortie d'institution
- démarches administratives (élaboration d'un contrat de travail, décompte auprès des assurances sociales, salaires, etc.)
- mise en relation avec les prestataires d'assistance
- renseignements sur les conditions d'engagement (prix, salaires, etc.)
- la relation avec d'autres services de consultation.

A la lecture de la **Figure 16**, on remarque que ce sont les démarches administratives qui ont suscité le plus de demandes de soutien externe : pour preuve, seul trois personnes disent ne pas avoir eu besoin d'aide externe. Les personnes devant chercher un logement ont également été nombreuses à solliciter de l'aide, auprès de leurs proches dans la plupart des cas. Les acteurs de mise en œuvre n'ont guère été approchés à cet effet.

En règle générale, ce sont soit les antennes régionales, soit les personnes proches des participants qui ont été sollicitées par les participants dans l'organisation de la vie en autonomie, ce qui correspond bien à la répartition des tâches entre les organes impliqués. Si l'on observe une assez forte implication des offices AI dans les démarches administratives, cela peut vraisemblablement être attribué à leur rôle de contrôle des dépenses qui les amène logiquement à intervenir dans la gestion administrative des participants, sous forme de conseils ou d'édition de directives.

**Figure 16 : Soutien obtenu lors de l'organisation de sa vie en autonomie (N=147)**



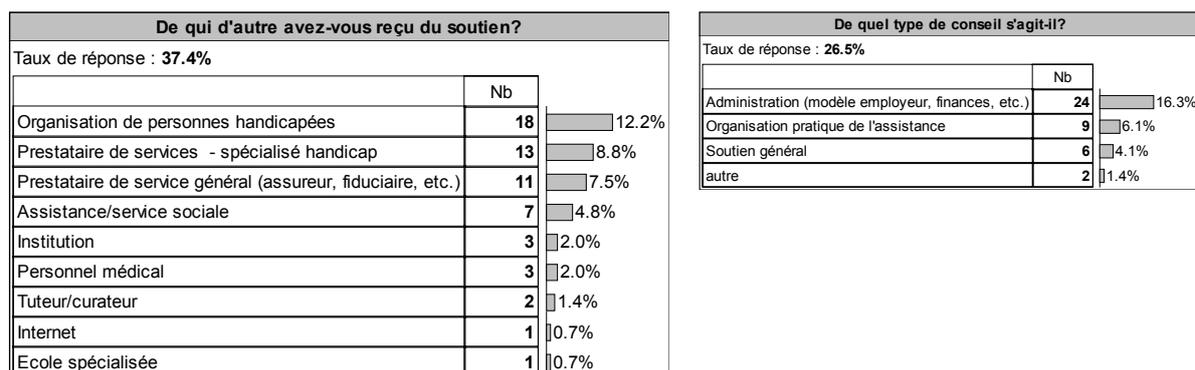
Dans la pratique, conseil et contrôle en matière d'utilisation du budget d'assistance ne peuvent pas être séparés aussi clairement comme le prévoit le concept du projet. Cette forte interconnexion a d'ailleurs conduit les offices AI et les antennes régionales de la même région à échanger spontanément sur la question pour s'assurer d'une plus grande cohérence dans les conseils dispensés.

A en croire les premiers concernés, sur le terrain, la collaboration entre les offices AI et les responsables des antennes régionales est bonne. La répartition des compétences resterait claire et la communication entre ces deux entités fonctionne bien.

D'autres instances ont été sollicitées par les participants (**Figure 17**), plus particulièrement les organismes de défense des intérêts des personnes en situation d'handicap (p. ex. Insieme) et les prestataires de services aux personnes handicapées (p. ex. Pro Infirmis), qui ont été contactées par 21% des répondants. Suivent les prestataires de services classiques (assureurs, fiduciaires, etc. : 8%) et les services d'assistance sociale publics et parapublics (5%).

Ces personnes et organisations relais ont été sollicitées plus particulièrement pour la gestion administrative de la vie en autonomie (16%) et pour l'organisation pratique de l'assistance (recherche de prestataires, planification de l'assistance, etc.) (6%). Il s'agit donc de prestations semblables à celles fournies par les antennes régionales.

**Figure 17 : Soutien obtenu d'autres personnes/ organismes**



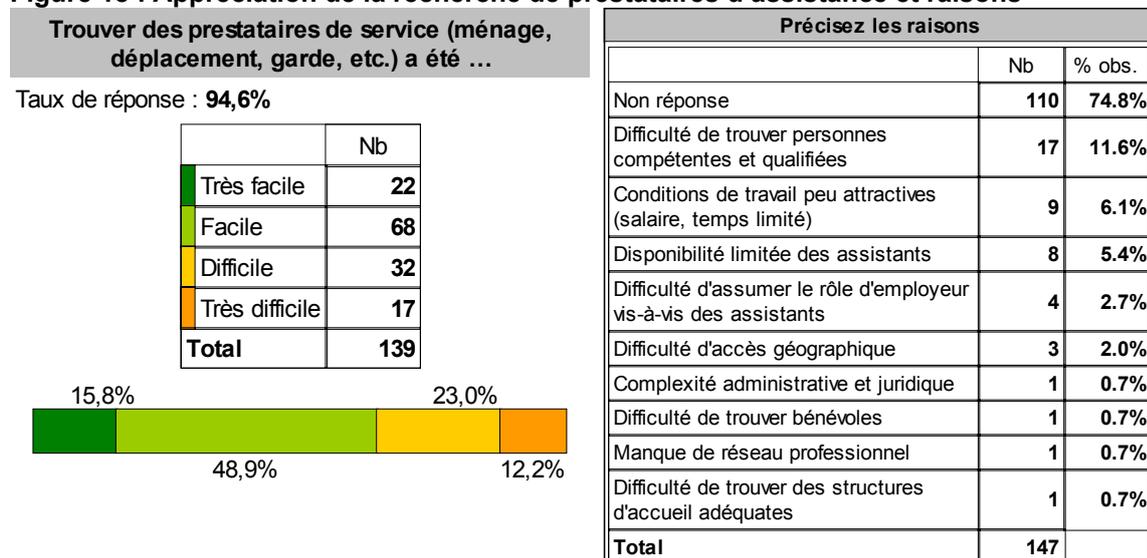
Ces résultats soulignent et corroborent les renseignements obtenus par les acteurs de mise en œuvre et reflètent une application conséquente du cahier des charges assigné à chaque acteur de mise en œuvre. On constate aussi la présence assez marquée d'autres ressources de soutien dans l'entourage des participants, qui peut en partie expliquer la faible sollicitation du conseil de la SAssiS (cf. chapitre 2.2.3).

### 3.2.3.2 La recherche de prestataires d'assistance (phase 3a)

Selon un tiers (35%) des participants, la recherche de prestataires d'assistance a été difficile, voire très difficile (**Figure 18**). Ceci est un nombre non négligeable qu'il faut savoir interpréter à bon escient. La question ouverte sur les raisons des difficultés rencontrées nous donne une série d'interprétations intéressantes. Ainsi, 12% disent avoir eu de la difficulté à trouver des personnes à la fois qualifiées pour les soins liés au handicap et compétentes sur les plans professionnel et humain. Ceci est très certainement à mettre en lien avec les conditions de travail à certains égards peu attractives (6%), notamment en raison des salaires bas et d'un temps d'engagement souvent faible et fragmenté.

Les besoins d'assistance des participants supposent souvent un emploi du temps très flexible (nuits, week-end) que beaucoup de prestataires de services ne seraient pas prêts à accorder (5%). Enfin, ce nouveau rôle d'employeur serait difficile à assumer pour certains participants (3%) et rendrait plus difficile la recherche d'assistance.

**Figure 18 : Appréciation de la recherche de prestataires d'assistance et raisons**



Une des missions des antennes régionales est de créer un réseau d'échanges et de partage entre les participants et de faciliter l'accès à des prestataires. Un site Internet spécialement dévolu aux participants du budget d'assistance a été créé en français et en allemand. Il regroupe de nombreuses informations utiles et comporte une rubrique petite annonce et un forum devant faciliter les échanges et le partage d'expérience. L'activité de ces deux rubriques est assez faible, seule une annonce a été publiée sur le site francophone et une quinzaine dans la version allemande. Concernant le forum, celui-ci n'existe pas en français et la dernière contribution en allemand date de mai 2006.

Il faut toutefois aussi souligner qu'un nombre important de participants ne se sont pas trouvés en situation à devoir chercher de l'assistance externe, puisque celle-ci pouvait être assurée par des membres de la famille. On n'est donc actuellement pas dans une situation qui permettrait de décrire et d'analyser plus en détail le marché de prestataires d'assistance créé avec le modèle Budget d'assistance.

### 3.2.3.3 L'organisation administrative en tant qu'employeur (phase 3b)

Les antennes régionales et les offices AI constatent à l'unanimité le besoin très important des bénéficiaires d'être encadrés au début de leur participation au projet pilote. Les aspects administratifs sont en effet souvent un poids considéré comme très lourd par les personnes qui prennent part au projet.

A ce propos, tant les offices AI que les antennes régionales observent des lacunes récurrentes quant à l'affiliation à certaines assurances sociales. Ainsi, les partenaires de terrain relèvent que quasiment aucun participant n'a assuré son personnel « perte de gain maladie », et ils s'interrogent sur les conséquences pour le participant/employeur de la survenance éventuelle d'une longue maladie de son employé après par exemple

deux ans d'ancienneté impliquant le versement du salaire pendant deux mois<sup>24</sup>. Autrement dit, les risques financiers liés à la fonction d'employeur ne seraient pas mesurés par la plupart des participants avec pour conséquence des omissions dans la gestion potentiellement graves.

Pour contrer ces problèmes, l'office AI du Valais souhaiterait à l'avenir offrir des prestations d'information aux participants ou futurs participants. Il estime en effet plus cohérent et rationnel qu'un seul interlocuteur soit en charge de l'ensemble des aspects allant des renseignements jusqu'à la gestion évitant ainsi des contradictions et des fausses attentes. L'office AI de Bâle-Ville considère également intéressant d'établir un contact personnel systématique afin de pouvoir cadrer les participants dans leur gestion de l'assistance, notamment dans le but de réduire en aval le temps de gestion des dossiers.

Lors des entretiens que nous avons réalisés dans le sillage institutionnel du projet, nous avons investigué la possibilité qu'à l'avenir les bénéficiaires pourraient se faire accompagner par le réseau des associations existantes de défenses des personnes handicapées, comme le prévoit d'ailleurs le concept du projet. Ainsi, la quasi-totalité des interlocuteurs rencontrés considèrent que leur structure est prête à offrir ce type de soutien mais que des moyens financiers devraient être consacré à cette activités soit sous la forme d'achat de prestation par le bénéficiaire (dans la logique du financement des sujets) ou sous forme de subventions directes à la structure dans le cadre de contrats cadre de prestations. L'idée de création de centres de compétences privés et spécialisés pour les participants au projet contre paiement a aussi été évoquée à plusieurs reprises.

Ayant pris connaissance de la complexité du rôle d'employeur qui revient inéluctablement aux participants du projet, une très grande majorité des personnes que nous avons interrogées (offices AI, antennes régionales, associations et organisations de défense, homes etc.) estime que le budget d'assistance ne s'adresse pas à l'ensemble des bénéficiaire d'API. Ils doutent grandement de la capacité organisationnelle (mais aussi d'autodétermination) des personnes souffrant d'handicap mental par exemple et voient le risque d'une trop grande dépendance envers les prestataires de soin, reproduisant de ce fait la constellation de l'aide à domicile actuellement en place et difficilement conciliable avec le principe d'autodétermination.

Les représentants des personnes souffrant d'un handicap mental craignent plus particulièrement un isolement social de certaines personnes qui quitteraient des structures collectives. Ils sont somme toute nombreux à considérer que ce projet pilote s'adresse en priorité aux personnes présentant un handicap physique. C'est d'ailleurs peut être ici qu'il faut chercher la raison, pour laquelle de nombreuses organisations hésitent encore à promouvoir le projet pilote auprès de leurs membres et clients.

### **3.2.4 Le versement de l'indemnité d'assistance, la justification et le contrôle des dépenses**

#### *3.2.4.1 Versement des indemnités et satisfaction relative au montant (phase 4a)*

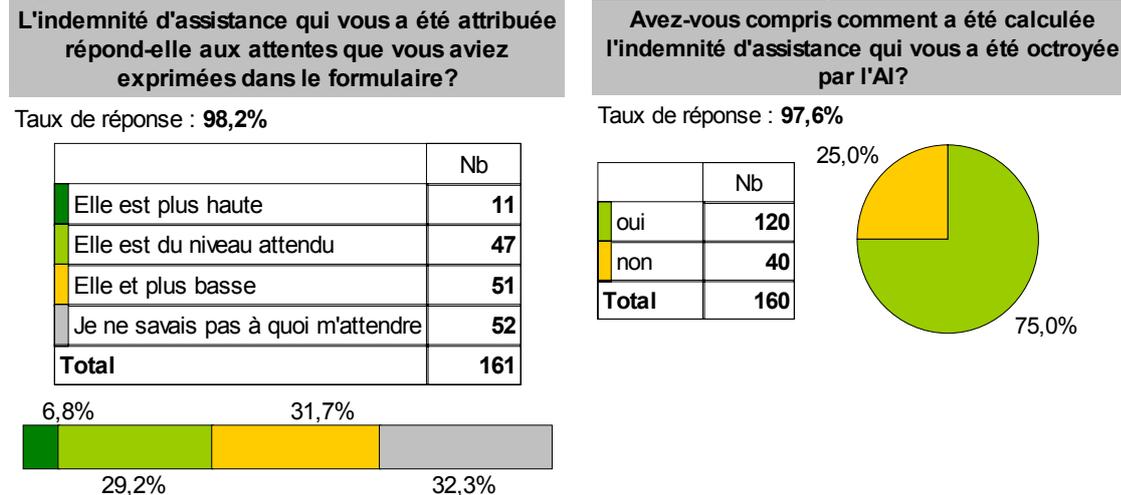
Ce point ne pose pas de problèmes particuliers ; des problèmes de retards dans le versement initial de l'indemnité nous ont été signalés au début du projet, mais les CdC semblent avoir également trouvé entre-temps un fonctionnement effectif, permettant le versement du budget dans les délais prévus.

---

<sup>24</sup> Selon l'échelle dite de Berne.

Concernant la question centrale de savoir si l'indemnité d'assistance perçue permet aux participants de couvrir leurs besoins, il convient de se référer aux résultats de l'enquête. A l'entrée dans le projet, les répondants ont été à parts égales satisfaits du budget d'assistance attribué (36%), pas satisfait (32%) ou sans opinion (32%) (**Figure 19**). En considérant par ailleurs que trois personnes sur quatre (75%) ont compris comment a été calculé l'indemnité, on peut supposer une assez large adhésion des participants à la décision de leur office AI concernant l'indemnité d'assistance.

**Figure 19 : Attentes vis-à-vis de l'indemnité d'assistance et compréhension du calcul**



Il est également intéressant de noter qu'indépendamment de la satisfaction vis-à-vis de l'indemnité d'assistance accordée, une petite majorité (59%) des répondants la jugeait a priori suffisante pour couvrir les besoins (**Figure 20**). Après plusieurs mois d'expérience concrète dans le projet, ce taux est resté presque inchangé (53%). Par contre, le nombre de personnes considérant le montant insuffisant a fortement augmenté (13% à 37%).

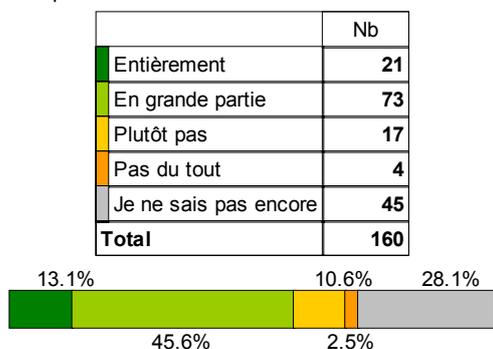
Cela montre très clairement la difficulté de nombreux participants à anticiper les besoins d'assistance avant de faire l'expérience concrète de l'achat de son assistance. Mentionnons toutefois que ces analyses restent très incomplètes pour pouvoir juger de l'instrument de détermination des besoins en soi. A cette fin, nous renvoyons aux analyses plus spécifiques réalisées par *Brains*.

**Figure 20 : Satisfaction vis-à-vis de l'indemnité d'assistance attribuée (à l'entrée dans le projet et après participation)**

L'indemnité d'assistance et la participation aux frais qui vous ont été (éventuellement) attribuée permettent-elles, a priori, de couvrir les besoins que vous avez indiqués dans le formulaire de déclaration ?

Au moment de l'entrée dans le projet

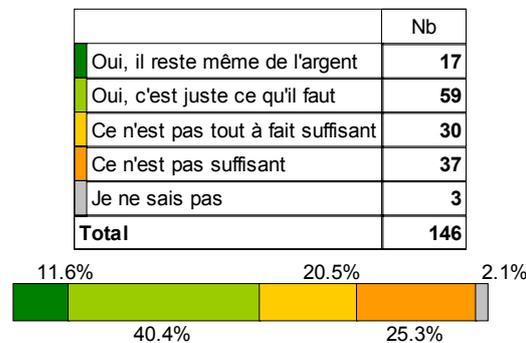
Taux de réponse : 97.6%



L'indemnité d'assistance et la participation aux frais qui vous ont été (éventuellement) attribuées, permettent-elles de couvrir les besoins que vous avez indiqués dans le formulaire de déclaration ?

Après plusieurs mois de participation

Taux de réponse : 99.3%



### 3.2.4.2 Contrôle des factures (phase 4b) et adaptation de l'indemnité d'assistance (phase 5)

Le contrôle des dépenses est un domaine qui a nécessité des discussions préalables durant quelque mois avant d'être unifié et codifié mi-2006. Ainsi, un contrôle mensuel de relevés des factures doit en principe être réalisé conformément aux directives de l'OFAS<sup>25</sup>. Les participants disposent à cette fin d'un formulaire standardisé qui leur est mis à disposition par les offices AI. Ces derniers saisissent les chiffres reportés dans le formulaire et disposent ainsi d'un tableau récapitulatif sur l'état des comptes, qui sert également de base pour d'éventuelles adaptations.

Par ailleurs, les participants doivent disposer des documents suivants à remettre à l'office AI sur demande : les contrats de travail, les fiches de salaires, l'attestation d'affiliation à la caisse de compensation en tant qu'employeur, les décomptes avec la caisse de compensation des cotisations versées aux assurances sociales, les factures et quittances, les contrats d'assurance accident et les assurances sociales.

Les pratiques connaissent toute de même des variations entre les offices AI. Cela s'explique aussi par le fait qu'on ne souhaitait pas forcément arriver rapidement à une pratique commune, sachant qu'une diversité de procédures permet aussi un plus grand apprentissage bénéfique au projet pilote.

VS

L'office AI valaisan compte réaliser chaque année une visite des participants au projet pilote. L'antenne régionale valaisanne est informée au préalable de la visite et aide les bénéficiaires à réunir les pièces. Durant la visite par l'office AI, tous les documents de base doivent être mis à disposition. Sur place, les personnes qui n'ont pas de contrat de travail doivent remplir la feuille récapitulative de l'assistance. Les comptes salaires et charges sociales sont scannés et joints au dossier du participant. Ceci permet de corriger les montants facturés par les participants s'il y a des erreurs.

<sup>25</sup> Selon les directives du Manuel « projet pilote Budget d'assistance », janvier 2007.

## SG

A l'heure, les contrôles approfondis ont été effectués une seule fois pour chaque participant, sur la base des documents envoyés par les participants. Dès 2007, les participants doivent fournir ces documents à rythme trimestriel afin de pouvoir vérifier les dépenses en temps réel.

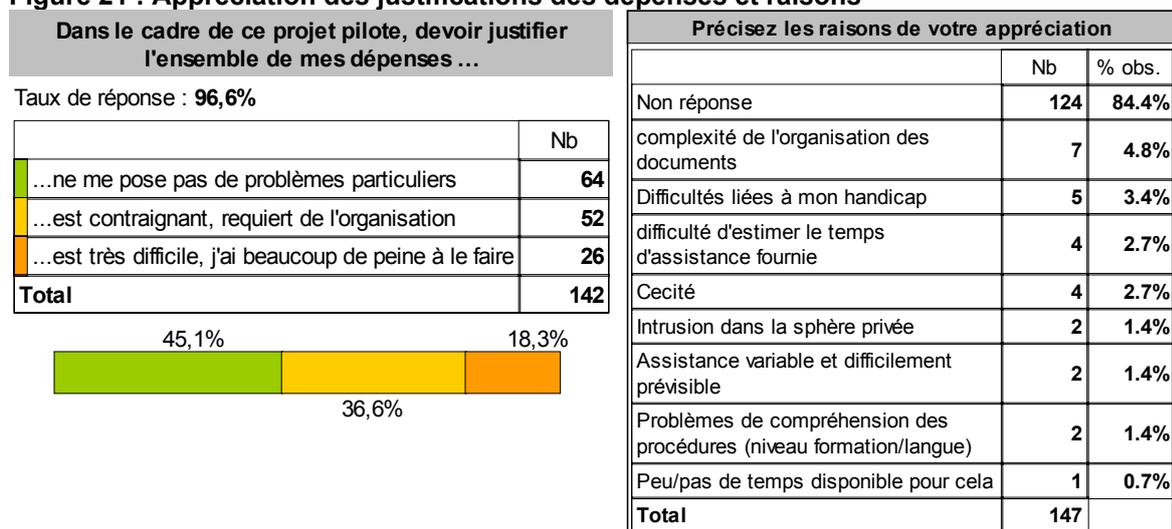
## BS

Un contrôle mensuel est fait auprès des participants, sur la base des données figurant sur le formulaire afférent. Les documents justificatifs sont vérifiés de manière ponctuelle. Un temps d'adaptation est accordé aux participants entrant dans le projet avant de procéder au premier contrôle.

Les offices AI tendent tout de même à uniformiser leurs pratiques, pour arriver après un an de fonctionnement du projet à un contrôle plus régulier (annuel ou trimestriel) et systématique (effectué au moins une fois auprès de tous les participants). Le VS se distingue toutefois des autres cantons par une visite personnelle, où le contrôle se conjugue avec un soutien concret des participants dans leurs démarches administratives.

Le contrôle tel que réalisé actuellement est jugé, de l'avis des offices AI, comme lourd et demandant passablement de ressources. Il ne serait réalisable uniquement en raison du nombre retreint de participants. Par ailleurs, les collaborateurs des offices AI relèvent un flou quant à l'intérêt des contrôles : est-ce réellement pour contrôler ou simplement pour mieux comprendre l'organisation de l'assistance des participants ? D'autre part, le contrôle des dépenses fait partie des pratiques des offices AI et contribue très certainement aussi à une plus grande acceptation par ces derniers du projet lui-même qui se compare mal avec l'API en raison d'indemnités, rappelons-le, incomparablement plus élevées que l'API.

**Figure 21 : Appréciation des justifications des dépenses et raisons**

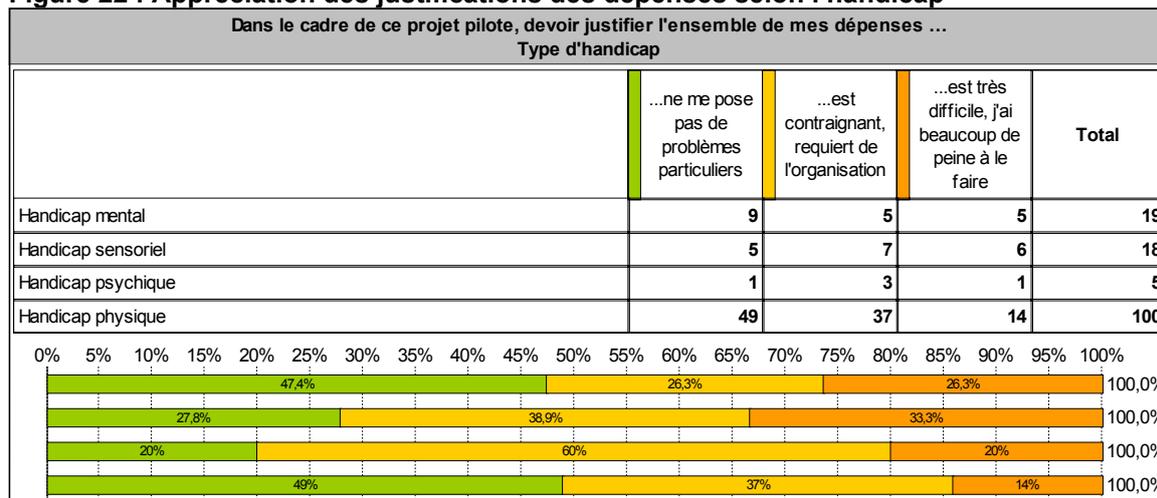


Cette procédure de contrôle des dépenses est perçue par une majorité (55%) des participants comme plutôt ou très contraignante et difficile (**Figure 21**). Les raisons avancées pour ce jugement plutôt sévère sont en partie liées à la complexité administrative de la justification (dans certains cas accentuée par l'handicap des répondants).

D'autres motifs sont également évoqués, comme la difficulté d'estimer le temps réel d'assistance (surtout pour les membres de famille qui fournissent un accompagnement permanent mais dont seule une partie est rémunérée, ou dans les cas d'un besoin d'assistance variable dans le temps).

On observe que cette procédure de justification est perçue très différemment selon le type d'handicap. Ainsi, seul une personne avec handicap physique sur deux (51%), mais trois personnes avec handicap sensoriel sur quatre (72%) en sont dérangés (Figure 22).

**Figure 22 : Appréciation des justifications des dépenses selon l'handicap**



### 3.2.5 La « sortie » du projet (phase 6)

Cette phase n'amène pas à des commentaires particuliers, l'analyse des motivations d'un échantillon de personnes sorties du projet a donné lieu à un rapport<sup>26</sup> : il apparaît clairement selon nos investigations que la capacité d'organisation et d'identification des besoins d'assistance par le bénéficiaire (ou par la famille dont il est à la charge) est un élément important du succès de la participation au projet pilote. En effet, les participants ont bien souvent comparé leur situation dans le projet à celle d'une PME : comptabilité, budget, recherche et gestion du personnel, conclusion de divers contrats d'assurance etc. Il est à ce propos intéressant de noter que l'introduction du contrôle des factures, qui a eu pour effet notamment d'augmenter les exigences de gestion mais aussi de transparence, a été un facteur qui a contribué au départ de certains participants.

### 3.2.6 Jugement et satisfaction globale des participants :

Nous avons introduit dans le questionnaire une série de questions qui devaient permettre, de manière succincte et conclusive, de recenser le jugement et la satisfaction globale des participants concernant le projet en tant que tel. Ces informations sont utiles, étant donné qu'elles permettent entre autre de pondérer les réponses données à certaines questions spécifiques traitées plus haut. On peut ainsi admettre qu'une personne

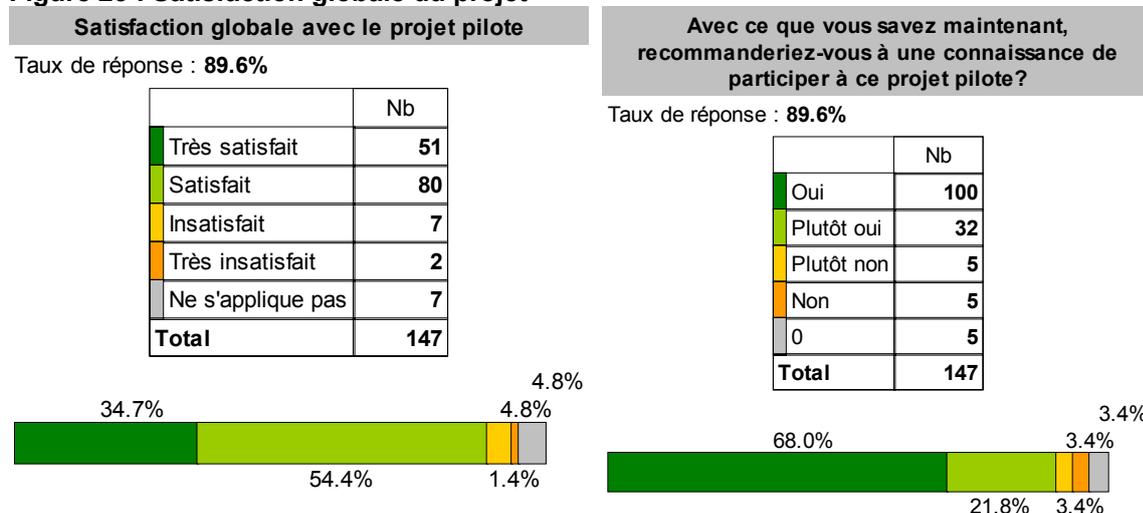
<sup>26</sup> Evaluanda, Synthèse des entretiens menés avec 10 participants ayant retiré leur candidature ou quitté le projet, décembre 2006.

se montrant critique vis-à-vis d'un aspect spécifique mais très satisfait dans l'ensemble n'accorde pas une importance prépondérante à l'aspect en question.

### 3.2.6.1 Satisfaction envers le projet

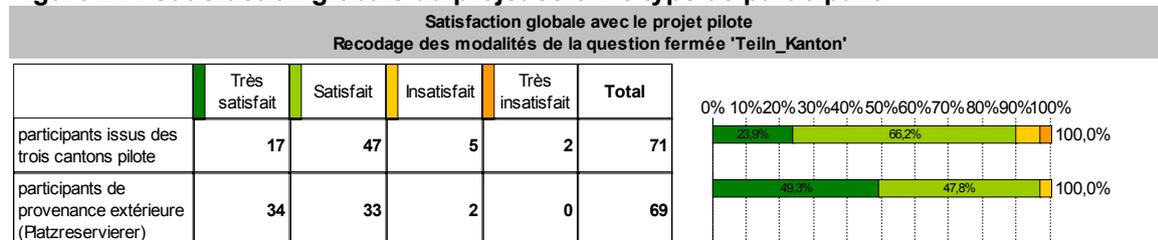
Interrogés sur leur satisfaction globale, une très large majorité des participants, soit 89%, se dit satisfaite ou même très satisfaite (**Figure 23**). Ils sont également 68% à recommander absolument de participer au projet à une connaissance et même 90% à au moins plutôt le recommander. Ces deux résultats sont un plébiscite très clair en faveur du projet, quelles qu'en soient les difficultés rencontrées durant les premiers mois de participation.

**Figure 23 : Satisfaction globale du projet**



Une différence dans l'appréciation du projet entre les personnes issues des cantons pilote et les « Platzreservierer » peut toutefois être constatée, ces derniers étant sensiblement plus positifs que les premiers (**Figure 24**). Il n'en reste pas moins que même les personnes qui n'étaient pas forcément acquises pour la cause ont pu être largement convaincues des avantages que présente une vie autonome.

**Figure 24 : Satisfaction globale du projet selon le type de participant**



Interrogés dans une question ouverte sur les deux aspects les plus positifs du projet, les participants donnent en priorité quatre catégories de réponses (**Figure 25**) : plus de 40% mentionnent l'autonomie et l'indépendance gagnées grâce au principe d'autodé-

termination qui est au cœur du projet pilote. Ils sont 37% à se référer à l'amélioration financière que le projet a entraînée et qui permet de couvrir les besoins d'assistance. Toujours une personne sur trois (36%) fait directement référence à l'amélioration de la qualité de vie et aux possibilités de développement personnel (activités nouvelles, plus grande capacité d'organisation, etc.) que le projet a permises. Enfin, une personne sur cinq (20%) apprécie la libre organisation pratique de son assistance.

D'autres aspects ont été mentionnés et méritent d'être développés ici : ainsi, le budget d'assistance aurait permis de dédommager et - par là - valoriser l'assistance fournie par les membres de la famille (12%) et de leur apporter concrètement un soulagement (8%). Enfin, un nombre non négligeable de répondants (12%) dit pouvoir éviter grâce au projet une entrée dans une institution ou pouvoir en sortir. Fait à souligner car, rappelons-le, c'est une des légitimations principales du projet pilote.

**Figure 25 : Aspects les plus positifs du projet**

Quels sont les deux aspects les plus positifs du projet?		
	Nb	
Non réponse	9	6.1%
Autonomie/auto-détermination/liberté/indépendance	61	41.5%
Meilleure situation financière pour couvrir mes besoins d'assistance	54	36.7%
Meilleure qualité de vie/possibilités de développement personnel	53	36.1%
Libre organisation pratique de la vie	29	19.7%
Dédommagement/valorisation du travail fourni par la famille	18	12.2%
Eviter d'entrer dans une institution/sortie d'institution	17	11.6%
Soulagement des membres de la famille	11	7.5%
Gestion administrative du projet (paiement, contacts responsables projet, etc.)	10	6.8%
Amélioration de la qualité des soins et de la relation avec les assistants	8	5.4%
<b>Total</b>	<b>147</b>	

Les répondants ont également été appelés à citer les deux aspects les plus négatifs du projet (**Figure 26**). La lourdeur et la complexité des démarches administratives diverses (liées à l'inscription, à l'auto-déclaration des besoins, à la justification des dépenses et à la gestion de l'assistance) sont l'aspect cité de loin le plus fréquemment (54%).

D'autres aspects sont également mentionnés par un nombre assez important de répondants. On peut distinguer les aspects qui touchent directement la mise en œuvre du projet et les aspects qui ont à voir avec ses éléments de principe.

Sur le plan de la mise en œuvre, il s'agit notamment

- de l'indemnité financière accordée qui suscite l'insatisfaction (15%)
- des prestations de conseil et des échanges avec les différents répondants du projet (surtout les offices AI) critiqués (12%)
- des procédures menant à déterminer le budget d'assistance peu appréciées (ingérence grande des offices AI, manque de transparence et d'égalité de traitement, etc.) (12%)
- des changements trop fréquentes intervenus dans le projet et ayant eu des répercussions sur le budget alloué (8%)
- du sentiment d'insécurité sur l'avenir que le caractère temporaire du projet induit (5%)

En ce qui concerne le principe d'autodétermination propre au projet, certains répondants évoquent des difficultés d'organiser pratiquement leur assistance (recherche de personnel, planning de l'assistance, etc.) (11%).

**Figure 26 : Aspects les plus négatifs du projet**

Quels sont les deux aspects les plus négatifs du projet?		
	Nb	
Non réponse	31	21.1%
Démarches administratives lourdes	80	54.4%
Insatisfaction liée au montant financier accordé	22	15.0%
Conseil/Contact avec répondants du projet insatisfaisants	18	12.2%
Difficultés liées à la procédure pour déterminer le budget	17	11.6%
Difficultés liées à l'organisation pratique de l'assistance	16	10.9%
Changements importants au cours du projet	12	8.2%
Sentiment d'insécurité concernant l'avenir	8	5.4%
<b>Total</b>	<b>147</b>	

En dressant un bilan sur le jugement global vis-à-vis du projet, on observe que les effets escomptés du modèle budget d'assistance (plus d'autonomie, liberté dans la gestion de son assistance, meilleure qualité de vie et développement personnel, soulagement de la famille, évitement d'entrer dans une institution, etc.) sont déployés dans la réalité et qu'ils entraînent une large satisfaction des participants.

Les points critiques visent essentiellement la lourdeur administrative qu'une participation implique, et qui est due:

- ➔ prioritairement au dispositif du projet (procédures d'inscription, de détermination des besoins, de justification des dépenses) et
- ➔ secondairement au modèle d'autodétermination (gestion administrative et logistique de l'assistance).

A en croire les participants actuels, les bénéfices qui découlent d'une participation au projet priment en tout cas largement sur ces inconvénients.

En se penchant sur les raisons de retrait d'inscription des 17 personnes concernées dans l'enquête du groupe de contraste, on constate pourtant – et cela peut paraître à prime abord contradictoire – que ce sont justement les modalités de mise en œuvre qui ont été prépondérantes dans la décision. Ainsi, la complexité administrative, l'absence d'aide concrète administrative, le manque d'information spécifique ou tout simplement le contact insatisfaisant avec les répondants du projet ont dans la plupart des cas été à l'origine du retrait de l'inscription (**Figure 27**). Le montant financier alloué n'a joué un rôle décisif que dans deux cas et les contraintes dans son usage n'auraient été dissuasives même que dans un seul cas.

Le concept de base et le calcul des besoins d'assistance ne sont pas en cause et semblent donc jouer un rôle secondaire dans la pesée d'intérêts sur une éventuelle participation ou non. Par contre, ce sont justement les modalités d'inscription et d'organisation pratique qui représentent les principaux obstacles à participer au projet.

Au vu de ces résultats, il est probable que les actuels participants présentent un très haut niveau de motivation, qui leur permet de relativiser – a posteriori - les efforts administratifs importants en considération des bénéfices dont ils jouissent.

**Figure 27 : Raisons de sortie de projet (N=17)**

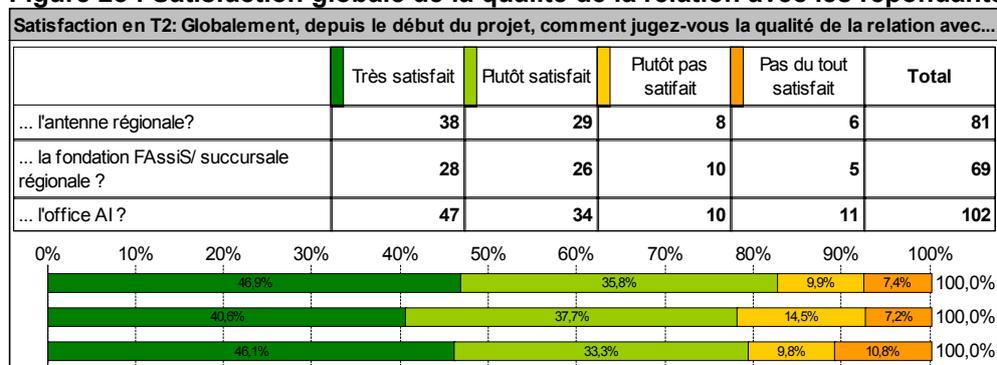
Qu'aurait-il fallu changer concrètement au projet pour que vous renonciez à retirer votre inscription ?	
réduire la complexité administrative	4
créer un centre de prestations	3
mieux connaître ce qui vous attend dans le projet	2
augmenter le montant alloué	2
obtenir plus d'informations sur le projet	1
créer un contact plus fort	1
faciliter la compréhension du projet et des procédures	1
Le soutien par une personne compétence	1
Allocation d'un forfait à usage libre	1
garantie de stabilité au-delà de la phase pilote	1

Comme enseignement pour le modèle lui-même, ces résultats indiquent que les exigences administratives initiales peuvent avoir un effet important de dissuasion, effet que la perspective d'une vie autonome ne peut à elle seule contrecarrer. Ceci nous amène également à entrevoir la nécessité, dans un but promotionnel du projet, de disposer d'expériences concrètes de participations réussies qui serviraient d'exemples tangibles à suivre.

**3.2.6.2 Satisfaction envers les acteurs de mise en œuvre du projet pilote**

Un résultat tout aussi positif peut être obtenu sur la satisfaction globale des participants vis-à-vis de la qualité de la relation avec les différents responsables du projet : les antennes régionales, la fondation SAssiS et les offices AI. Ainsi, une large majorité (entre 77% et 83%) des personnes ayant bénéficié de leur soutien en jugent la qualité comme plutôt, voire très satisfaisante, et ce indistinctement de l'instance (**Figure 28**). Ces résultats se couvrent très largement avec l'appréciation positive exprimée au moment de l'entrée dans le projet et démontrent qu'il existe un véritable et durable terrain d'entente entre participants et leurs interlocuteurs officiels, terrain d'entente qui doit être considéré comme condition sine qua non pour le bon déroulement du projet pilote.

**Figure 28 : Satisfaction globale de la qualité de la relation avec les répondants du projet**



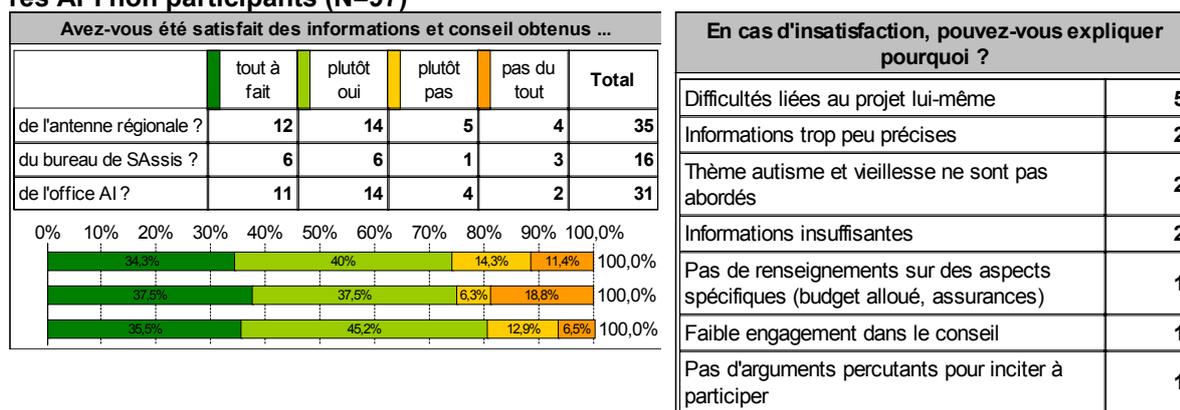
Les motifs d'un jugement plus critique (**Figure 29**) ont trait à la qualité du conseil obtenu sur des questions de fonds (conseil pas assez concret, peu clair ou simplement insuffisant) et de forme (manque de tact, manque d'écoute). Enfin, plusieurs personnes considèrent la répartition des compétences entre les interlocuteurs pas claire ou les instances décisionnelles trop intransigeantes quant au calcul du budget.

**Figure 29 : Raisons d'insatisfaction**

Si vous n'êtes pas satisfait, pourquoi?		
	Nb	% obs.
Non réponse	131	89.1%
Qualité insatisfaisante du conseil obtenu	7	4.8%
Pas d'écoute/de compréhension/pas diplomatique	5	3.4%
Répartition des compétences floue et contradictions entre instances	4	2.7%
Pas de discussion possible	3	2.0%
Antennes régionales pas assez présentes	1	0.7%
Conseil pas proactif	1	0.7%
Lenteur dans les décisions	1	0.7%
<b>Total</b>	<b>147</b>	

En comparaison avec les bénéficiaires API non inscrits et ayant recherché de l'information et du conseil sur le projet, le taux de satisfaction vis-à-vis des prestations des interlocuteurs du projet est très semblable (**Figure 30**). Ainsi, plus de trois quart (entre 74 et 81%) en ont été plutôt ou tout à fait satisfaits. Les raisons d'insatisfaction peuvent être trouvées en partie dans le projet lui-même (et donc extérieur à la volonté des interlocuteurs) et en partie dans une information trop peu précise et concrète ou insuffisante sur le projet.

**Figure 30 : Satisfaction de l'information/conseil des répondants du projet par les bénéficiaires API non participants (N=97)**



### 3.3 Bilan évaluatif

Dans ce sous-chapitre, nous procédons à un bilan évaluatif des procédures, en reflétant à nouveau les éléments conceptuels (chapitre 3.1) et empiriques (chapitre 3.2).

1. En fonction des éléments recueillis dans notre évaluation, **les procédures** pour la prise en charge des participants par les instances de mise en œuvre (office AI, CdC et antenne régionale) **peuvent être jugées dans l'ensemble comme adéquates pour répondre aux besoins du projet pilote**, qui consistent en premier lieu en un traitement efficient des inscriptions, de l'examen des demandes et de l'octroi des prestations d'assistance (cf. questions d'évaluation B1, B3 en annexe):

- **La répartition des tâches et compétences** entre les offices AI et les antennes régionales à l'interface avec les participants, telle que décrite dans les cahiers des charges respectifs, **est effective** et peut être dans une large mesure observée dans la pratique. En regard de la sollicitation des organes d'exécution, cette séparation semble avoir également été comprise par les participants.
- **Les procédures en place** ont fait preuve, durant l'année 2006, d'une remarquable **capacité d'adaptation** et il a pu être procédé à de nombreux changements ou précisions ayant trait aux procédures et qui ont conduit à leur amélioration sur plusieurs points (notamment l'évaluation des besoins, le calcul de l'indemnité et les procédures de justification des dépenses). Par analogie, les connaissances et compétences des acteurs de mise en œuvre se sont fortement développées.  
Cette **flexibilité accordée aux procédures** est nécessaire et utile à deux égards : premièrement pour permettre leur amélioration en cours de route et deuxièmement en favorisant l'apparition de pratiques variées entre régions (offices AI) en vue d'identifier des bonnes pratiques.
- **L'appui substantiel** accordé par la SAssiS et en partie par les offices AI aux participants sous forme d'information et de consultation au moment de leur entrée au projet **répond à un véritable besoin**. Les résultats de l'enquête montrent que le passage vers une vie autodéterminée s'accompagne d'un apprentissage que doivent faire les personnes concernées, à commencer par la conscientisation de leurs propres besoins. Si l'on admet ce passage en plus comme étant un processus dynamique et évolutif, le soutien qui y est apporté actuellement et temporairement par les responsables de projet ne peut à notre sens pas être considéré comme contraire au principe d'autodétermination, comme cela a pu être évoqué à certaines occasions.  
Ce soutien initial permet également d'éviter certaines « sorties » de projet qui sont le résultat d'un découragement prématuré des participants et dont le risque diminue fortement - si l'on se tient à l'enthousiasme mesuré auprès des participants envers le projet - avec les premières expériences dans cette vie en autonomie.
- Si certaines procédures sont jugées à l'unanimité comme fortement contraignantes et complexes (notamment le formulaire d'évaluation des besoins et les justificatifs des dépenses), ceci est à mettre en relation avec la nouvelle situation des participants, qui seront tôt ou tard appelés à être à la hauteur de leur rôle d'employeur et des tâches qui l'accompagnent. **Les exigences élevées posées aux participants** ne sont en cela pas loin de celles qui les attendent dans leur vie autonome et ne **sont dès lors, à notre avis, pas démesurées**.  
Mais une fois de plus, il faut savoir accorder aux participants un temps d'ap-

prentissage, soutenu par des prestations de conseil et d'accompagnement qui viennent en appui à l'entrée au projet.

## 2. La séparation entre activités de conseil (SAssiS) et activités de contrôle (offices AI) telle que prévue dans le concept connaît des limites dans la pratique.

- Au vu des résultats, **les antennes régionales sont défiées pour apporter un conseil adéquat aux participants, qui réponde également aux attentes et besoins de contrôle des offices AI.**  
En matière d'évaluation des besoins et de justification des dépenses en particulier, les offices AI appliquent des procédures très contraignantes que les collaborateurs des antennes régionales doivent bien connaître pour être en mesure de fournir une consultation adéquate. Si cela peut encore être assuré dans la constellation actuelle, avec un haut degré de coordination entre ces groupes d'acteurs, rien n'admet de penser que ce sera le cas après la période pilote. Les importants efforts d'encadrement des participants déployés actuellement par l'office AI du VS dans leur organisation de l'assistance reflète bien les synergies qui ont été reconnues entre le travail de conseil (en amont) et celui de contrôle (en aval).
- Deux des offices AI impliqués éprouvent dans la pratique un **besoin d'établir un contact privilégié avec les participants afin de créer un rapport de confiance.** Ceci répondrait à deux demandes : premièrement, la complexité du projet en soi amènera l'office AI et les participants à établir des contacts réguliers qu'il vaut mieux personnaliser, et deuxièmement, ce contact personnel permettrait, d'expérience, de favoriser la collaboration et de prévenir ainsi des éventuels désaccords de la part des participants sur les décisions prises par l'office.
- Si les offices AI interviennent dès aujourd'hui en amont dans la gestion de l'assistance pour anticiper le travail de contrôle, c'est au coût d'importants investissements en temps. Ainsi, avec un nombre de participants de la moitié plus bas que prévu, les ressources allouées sont déjà épuisées. Si une partie de cet effort devrait à l'avenir pouvoir être absorbé par les instruments standardisés liés au modèle d'employeur actuellement en élaboration, les ressources allouées aux offices AI pour la gestion du projet semblent néanmoins très limitées.

3. La SAssiS remplit une double mission de consultant aux participants et d'informateur des personnes intéressées (question B4). Elle a exercé son rôle de promoteur du projet auprès des milieux concernés par un travail d'information diversifié et riche, à caractère collectif (travail de presse, mailings, etc.) et individuel (présentations, contacts bilatéraux), auprès des personnes directement concernées (bénéficiaires API) et auprès d'acteurs intermédiaires. **L'impact de ce travail d'information de la SAssiS est toutefois resté en dessous des attentes**, à en juger par le nombre restreint de personnes inscrites au projet. Différentes raisons peuvent être apportées sur la base des informations récoltées, en partie inhérentes au travail de la SAssiS, au projet lui-même et au contexte :

- Une complexité du fonctionnement du projet, mais peut-être aussi tout simplement des messages trop techniques, qui font reculer certaines personnes d'une participation au projet, qui sont pourtant intéressées par son principe

- L'inefficacité d'un travail d'information qui n'est pas (encore) accompagné d'une propagande « de bouche-à-oreille », souvent nécessaire pour inciter les personnes intéressées à passer le seuil en s'inscrivant
- Un paysage institutionnel lié au handicap très éclaté et dispersé, qui ne peut être atteint que par un « travail de fourmille »
- Une réticence de la part de ces milieux quant à l'adéquation du projet pour certaines catégories d'handicap (les handicaps psychiques et mentaux).

4. Dans la discussion de **l'adéquation des procédures prises individuellement**, un certain nombre d'observations complémentaires s'imposent (questions B1 et B3) :

- La **procédure d'évaluation des besoins par les participants** soulève des interrogations de part et d'autre. En résumé, d'aucuns la jugent nécessaire et bénéfique dans le processus d'apprentissage de la vie autonome par les participants, tandis que d'autres y voient un risque de créer des attentes financières qui ne peuvent pas être satisfaites par la suite. Or sachant par les résultats d'enquête que le montant d'indemnité alloué ne figure guère parmi les points négatifs du projet, nous sommes de l'avis que cette procédure, conjuguée avec un service de consultation offert à qui le souhaite, représente une valeur ajoutée en termes de prise de conscience des futurs participants de leurs besoins spécifiques et de préparation à leur vie autonome.
- Le soutien offert par les responsables de projet aux participants dans **l'organisation de l'assistance** est essentiellement utilisé pour la gestion administrative, tandis que l'organisation de la vie autonome (recherche de logements, recherche d'assistants, etc.) est assurée par les participants et leur entourage privé. C'est sur le plan administratif qu'une aide externe professionnelle semble donc être la plus nécessaire. Les antennes régionales ont à juste titre déployé de grands efforts pour formaliser et standardiser les tâches liées à ce « modèle d'employeur ». A terme, ce modèle devrait arriver à maturation, facilitant grandement la gestion des participants et le contrôle par les offices AI.
- Les **procédures de justification des dépenses** sont également considérées comme très contraignantes par les participants, tandis que les offices AI les considèrent comme parfaitement en adéquation avec leur fonction et culture de contrôle et de surveillance. Cette exigence de structuration des documents justificatifs n'est, de l'avis des évaluateurs, une fois de plus pas démesurée en vue des tâches qui incombent aux participants en tant qu'employeurs. Les efforts d'harmonisation du modèle d'employeur devront à terme également contribuer à réduire le travail et à désamorcer ce « faux débat » autour des contrôles des dépenses.

La latitude actuellement accordée aux offices AI dans la vérification des dépenses induit toutefois une incertitude sur la finalité de l'exercice qui pèse actuellement – à défaut de disposer de critères d'appréciation clairs – la recherche de la meilleure pratique en matière de vérification des dépenses.



## 4 CONCLUSIONS

---

L'analyse menée sur la mise en œuvre du projet de pilote, que nous avons approfondi selon les dimensions de l'organisation, de la coordination et des procédures en place, a permis de faire dégager un bilan évaluatif, dont les principaux éléments sont repris ici.

### **A) Une architecture de projet et une répartition des compétences entre les acteurs dans l'ensemble adaptées et fonctionnelles :**

- L'architecture organisationnelle mise en place permet d'intégrer utilement les compétences et les structures existantes (offices AI, CdC) tout en accordant une place centrale à l'organisme concepteur du modèle (SAssiS), afin de s'assurer du transfert des compétences de ce dernier.
- Des structures ad hoc de coordination (groupe de travail, groupes ERFA, rencontres et échanges informels, etc.) et des instruments de travail centralisés (manuel, FAKT, formulaires) assurent une circulation des informations et permettent de capitaliser les expériences faites par chaque instance dans un processus d'apprentissage commun et d'arriver à une unité dans les pratiques d'appréciation des besoins et de conseil. Elles contribuent également à une dépersonnalisation des compétences.
- Grâce à cet effort de capitalisation et de dépersonnalisation, le transfert des compétences et tâches assignées à la SAssiS vers des structures existantes au terme du projet pilote peut en principe être garanti.
- On constate cependant une présence très marquée de la SAssiS dans le projet, de par les compétences et connaissances spécifiques de la directrice (du thème de l'autodétermination, de nombreux participants au projet), mais aussi pour des questions structurelles (gestion de FAKT, fonctions stratégiques et opérationnelles), et qui peut être à terme un obstacle à l'apprentissage par les autres acteurs de mise en œuvre de gérer le projet en toute autonomie.
- Les acteurs institutionnels représentatifs des personnes handicapés sont intégrés dans un organe de concertation (groupe d'accompagnement), et prise en compte dans le peaufinage du modèle et des instruments ; leur rôle de relais pour promouvoir le projet auprès de leurs membres et clients n'est cependant pas assumé pleinement, notamment en raison de la complexité du paysage institutionnel suisse lié au handicap.

### **B) Des procédures dans l'ensemble adéquates et effectives, qui fonctionnent à satisfaction des acteurs de mise en œuvre et des participants**

- Les interactions avec les participants ont été largement partagées entre les antennes régionales et les offices AI, avec un principe de partage fidèle au cahier des charges, mais également basé sur le pragmatisme et l'efficacité, donnant toujours la priorité à la capacité d'apprentissage et d'amélioration du projet pilote.
- Une grande marge de manœuvre est accordée aux offices AI dans l'instauration des procédures, ce qui a favorisé non seulement une capacité d'adaptation durant le démarrage quelque peu précipité, mais aussi l'apparition d'une diversité de pratiques bénéfiques à l'apprentissage dans cette phase pilote du projet.

- L'appui substantiel apporté par les antennes régionales et les offices AI pour l'inscription et l'organisation première de l'assistance répond à un besoin observé dans la pratique. Comme l'indiquent les résultats, il est nécessaire d'accorder aux participants un temps d'apprentissage, soutenu par des prestations de conseil et d'accompagnement.
- Les exigences administratives liées à certaines procédures ne sont pas démesurées en regard de leur valeur ajoutée en termes d'apprentissage et d'initiation à la vie autonomie auprès des participants. Elles peuvent être supportées par les participants moyennant des conseils fournis par les responsables de projet.
- Dans l'organisation de l'assistance, il existe de fortes synergies entre les activités de conseil et les activités de contrôle des factures, qui remettent en doute la répartition de ces deux tâches entre SAssiS et les offices AI, cette dernière prenant dans la pratique des fonctions de conseil. En vue d'accomplir leurs tâches de manière adéquate, les offices AI recherchent un contact plus étroit avec les participants.
- L'engagement fort de la part des acteurs de mise en œuvre pour faire vivre le projet les conduit à épuiser les ressources disponibles, ce qui peut être problématique dans le cas des offices AI qui doivent pouvoir démontrer au terme du projet pilote la capacité d'une gestion efficiente des dossiers, aujourd'hui pas atteint.
- Malgré d'importants efforts d'information, le projet n'a pas réussi à se faire bien connaître au courant de la première année, ce qui trouve son explication dans le projet lui-même, mais aussi dans le contexte. Cela a empêché une plus grande participation.
- Le projet peut aussi compter aujourd'hui sur un entourage qui lui est favorable. Cela concerne autant l'entourage familial et social des participants, qui s'avère être pour eux une ressource importante, en complément aux antennes régionales en particulier, que le réseau institutionnel dans le domaine du soutien aux handicapés et qui se dit disponible pour assurer un accompagnement plus soutenu des participants et pour relayer le projet auprès de ses membres et clients.

### **C) Des premiers impacts à la hauteur des objectifs du projet**

- En se tenant au jugement global et à la satisfaction des participants, le projet pilote peut d'ores et déjà être considéré comme succès, puisqu'il permet d'atteindre divers buts poursuivis au travers le modèle sous-jacent, liés à la qualité de vie des personnes handicapées et de leur entourage. La pesée entre bénéfices et inconvénients des participants penche très clairement en faveur des bénéfices, malgré certaines critiques récurrentes
- Cette satisfaction s'exprime également dans la relation qui relie les participants aux acteurs de mise en œuvre, ces derniers obtenant dans l'ensemble de très bonnes notes. La encore, l'appréciation globale très positive permet de relativiser certaines critiques émises à l'adresse des interlocuteurs, qui se prennent par ailleurs davantage aux procédures (formulaire, etc.) qu'aux interactions (conseils, etc.).

## 5 RECOMMANDATIONS

---

Nous présentons ci-dessous les recommandations que nous pouvons formuler sur la base des constats précédemment listés. Il va sans dire que la pertinence et la faisabilité de ces recommandations sont tributaires des décisions prises par le Conseil fédéral sur une éventuelle prolongation du projet pilote après 2008 et sur une éventuelle généralisation du modèle « budget d'assistance ». Les recommandations se réfèrent au cadre temporel de la période de prolongation maximale (2009 à 2012), en stipulant par ailleurs la généralisation ultérieure du modèle (*en complément* à l'API actuellement en place, ce qui nous semble aujourd'hui l'option la plus probable).

- A. Réduire progressivement l'importance de la SAssiS dans le pilotage du projet :** l'étude de la possible généralisation du projet pilote doit se faire dans une situation la plus proche possible de la réalité, dans laquelle les structures existantes (offices AI, CdC) peuvent faire leurs expériences en toute autonomie et où d'autres structures pressenties à remplir les fonctions de la SAssiS entrent progressivement sur scène. Différentes mesures sont envisageables pour entamer dès aujourd'hui un retrait progressif mais continu de la SAssiS du projet avec pour horizon temporel la fin de la phase pilote en 2012. A cet effet, et à titre d'exemple (dont la faisabilité est à étudier par la direction du projet),
- les données d'activités FAKT sont centralisées par l'OFAS, principal destinataire des résultats et leçons qui en découlent et donc premier intéressé à disposer des données « en temps réel »
  - le groupe de travail convient d'un délai pour le transfert définitif du suivi des participants « Platzreservierer » du secrétariat central vers les antennes régionales, opérant ainsi une plus claire séparation entre les tâches stratégiques (secrétariat central) et les tâches opérationnelles (antennes régionales)
  - le contrôle d'erreur dans le calcul de l'indemnité d'assistance est effectué par les offices AI elles-mêmes ou, à défaut, par un instrument automatique, et cette fonction est donc retiré du secrétariat central
- B. Maintenir, voire intensifier l'accompagnement des participants à l'entrée dans le projet :** La présence ainsi que les activités des antennes régionales ont fait leur preuve lors de l'initialisation du projet. Il s'avère par ailleurs indispensable qu'un soutien très soutenu et poussé soit offert aux participants au moment de leur entrée et encore sur plusieurs mois, afin d'assurer une transition optimale. Ce soutien doit cependant être conçu comme limité dans le temps, en cohérence avec le principe de vie autonome du projet pilote. Plusieurs pistes semblent envisageables pour assurer ce soutien :
- Encourager les participants à l'achat d'assistance administrative. Cela permettrait éventuellement de financer des prestations de conseil fournies par les organismes actifs en faveur des personnes handicapées et de les rapprocher ainsi progressivement du projet
  - Structurer davantage l'intervention des offices AI auprès des participants pour leur gestion administrative de l'assistance (modèle d'employeur), sachant que cet effort supplémentaire sera compensé en aval par une ra-

tionalisation dans la gestion des dossiers. Cela reviendrait à une prise en charge plus large des participants par l'office AI en soulagement des antennes régionales, mais nécessiterait une répartition plus stricte des rôles entre ces deux acteurs. Une telle clarification des rôles serait également bénéfique au projet en vue d'une éventuelle généralisation.

**C. Clarifier la fonction du contrôle des dépenses exercée par l'office AI :** Malgré l'édition de directives de la part du groupe de travail, la véritable fonction du contrôle des dépenses reste floue, non seulement aux yeux des offices AI, mais aussi par un regard externe. Trois fonctions complémentaires peuvent être identifiées, chacune posant d'autres exigences à la procédure. Les procédures doivent être adaptées en fonction des priorités du projet.

- **Fonction de contrôle financier :** sur le bon usage de l'argent, sur l'adéquation entre montant alloué et montant dépensé et la nécessité d'une éventuelle adaptation
- **Fonction de contrôle de gestion :** sur les conditions d'emploi et leur légalité (contrat de travail, rémunération, conditions de travail, assurances sociales), sur les risques financiers et autres encourus par l'employeur, etc.
- **Fonction d'apprentissage :** sur l'usage concret de l'argent, sur l'organisation de la vie, sur l'instrument déterminant les besoins

**D. Réduire le temps nécessaire à la gestion des dossiers par les offices AI :** Le projet pilote consomme dans l'organisation actuelle d'importantes ressources auprès des offices AI, nettement plus élevées que la gestion de l'API. Si la réduction de ces ressources ne représente pas une urgence (ressources stables dans le temps et nombre de participants nettement inférieur que prévu), le projet ne reste pas moins dans la nécessité de démontrer l'efficacité de ses procédures. La recherche d'une simplification des procédures au sein des offices AI doit donc être poursuivie sans cesse.

Les pistes suivantes, à caractère complémentaire, devraient être étudiées, qui mettent également à contribution d'autres acteurs :

- A l'entrée au projet, contact personnel systématique avec chaque personne inscrite, permettant de créer un rapport de confiance ; une mesure exploratoire à issue incertaine ;
- Coordonner au mieux le travail de conseil/information des antennes régionales et des offices AI auprès des participants dans l'organisation de l'assistance ;
- Développer davantage des instruments standardisés pour un emploi dans le cadre du modèle d'employeur ; ce travail peut être mené de concert entre la SAssiS, les offices AI et d'autres partenaires institutionnels ;

- E. **Maintenir, sur le principe, toutes les procédures du projet, y compris celle de l'évaluation des besoins par les participants.** Les conditions suivantes doivent toutefois être observées :
- Lors de l'évaluation de ses besoins, le participant doit, pour voir les effets d'apprentissage et de conscientisation se déployer, pouvoir recourir à un service de consultation externe qui soit très à cheval sur les critères de calcul de l'indemnité.
  - Pour la justification des dépenses : Le développement en parallèle d'instruments standardisés pour la gestion de l'assistance dans le rôle de l'employeur contribuera à simplifier les démarches administratives vis-à-vis des nombreux interlocuteurs (offices AI, CdC, fisc, assurances, etc.), tout en apportant une cohérence aux prestations de conseil.
- F. **Sur le plan de l'information des milieux intéressés, mettre à disposition des matériels d'information de base très simples** et le moins technique possible, mettant en premier lieu en exergue les bénéfices d'une vie en autonomie à l'aide de témoignages authentiques. Le défi consiste à faire franchir les personnes intéressées le seuil, qui peut être élevé en raison de leurs craintes de la complexité du projet, et à leur soumettre le plus tôt possible des témoignages concrets, tant il est vrai que l'expérience d'une participation est enthousiasmante, pouvant servir de propagande.



## ANNEXES

### Liste des abréviations

Liste des abréviations	
AI	Assurance-invalidité
API	Allocation pour impotent
BS	Bâle-Ville
BSS	Bureau d'études responsable de l'étude partielle 2
CDAS	Conférence des directrices et des directeurs cantonaux des affaires sociales
CdC	Centrale de Compensation
COAI	Conférence des offices AI
Curaviva	Association des homes et institutions sociales suisses
DOK	Conférence des organisations faitières de l'aide privée aux handicapés
ERFA	Erfahrungsaustauschgruppe
FAssiS	Fachstelle Assistenz Schweiz
INSOS	Association des institutions sociales suisses pour personnes handicapées
LAA	Loi sur l'assurance accidents
LPP	Loi sur la prévoyance professionnelle
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
SAssiS	Stiftung Assistenz Schweiz
SG	Saint-Gall
VS	Valais

**Interlocuteurs pour le rapport intermédiaire de juillet 2006**

<b>Organismes</b>	<b>Nom</b>
Fondation assistance suisse (SAssiS)	Katharina Kanka
OFAS	Peter Eberhard
Antenne régionale VS	Karim Rey
Regionaler Stützpunkt BS	Emmanuelle Bigler
(ancien responsable) regionaler Stützpunkt SG	Roland Gossweiler
Stützpunkt SG/Ost- und Zentralschweiz	Alex Metger
Succursale romande SAssiS	Dominique Wunderle
IV-Stelle BS	Réne Howald
IV-Stelle BS	Silvia Auer
IV-Stelle BS	Esther Bachmann
IV-Stelle BS	Jacqueline Stich
IV-Stelle BS	Franziska Gschwind
IV-Stelle SG	Markus Fried
IV-Stelle SG	Simone Sättli
IV-Stelle SG	Sandra Würmli
Office AI VS	Jean Pierre Revaz
Office AI VS	Anne-Françoise Resenterra
Office AI VS	Irene Meyer

**Interlocuteurs pour le rapport final d'avril 2007**

<b>Organismes</b>	<b>Nom</b>
Fondation assistance suisse (SAssiS)	Katharina Kanka
OFAS	Peter Eberhard
Regonaler Stützpunkt Haut VS	Silvia Freda
Antenne régionale VS romand	Karim Rey
Office AI VS	Anne-Françoise Resenterra
Office AI VS	Irene Meyer
IV-Stelle BS	Esther Bachmann
IV-Stelle BS	Jacqueline Stich
Regionaler Stützpunkt BS	Emmanuelle Bigler
IV-Stelle SG	Simone Sättli
Regionaler Stützpunkt SG/Ost- und Zentralschweiz	Alex Metger
IV-Stelle BS	Réne Howald
IV-Stelle SG	Markus Fried
Office AI VS	Jean Pierre Revaz
Rhyboot SG	Urs Scheiwiler
Insième SG	Véra Titeux
ProCap SG	Roland Eberle
Behindertenforum BS	Herr Bertoli
Pro Infirmis BS	Edi Tomaschett
Insième BS	Claudine Marti
GAW BS	Heinz Eckhardt
Insième VS	Nathalie Rey
Association EMERA VS	Georges Parvex et Dominique Dumont

**Questions d'évaluation**

<b>A</b>	
<b>L'architecture organisationnelle (structure) de mise en œuvre</b>	
<b>1</b>	Les structures de coopération et de décision du projet pilote entre l'OFAS, les offices AI cantonaux et d'autres acteurs majeurs permettent-elles un traitement efficace et efficient des tâches?
<b>2</b>	Quid de l'intégration du projet pilote dans les structures existantes (acteurs et institutions)?
<b>B</b>	
<b>Les processus de mise en œuvre</b>	
<b>1</b>	Les processus administratifs permettent-ils un traitement efficient des inscriptions, de l'examen des demandes, de l'octroi des prestations d'assistance (év. des sorties)?
<b>2</b>	Quelle est la durée des différentes phases de la procédure?
<b>3</b>	Les instruments mis au point à cet effet sont-ils utilisés avec efficacité et efficience?
<b>4</b>	La collaboration entre les organes d'exécution (OFAS, offices AI et FassiS) et les autres institutions impliquées (p. ex. centres de conseil, homes) répond-elle aux exigences d'efficience et d'efficacité? En va-t-il de même pour les prestations?
<b>C</b>	
<b>La qualité des prestations</b>	
<b>1</b>	S'agissant de l'information: les contenus et les canaux choisis, de même que les prestations de conseil des organes d'exécution ont-ils répondu aux besoins de personnes handicapées dans les situations les plus diverses?
<b>2</b>	La mise en contact avec les services de conseil est-elle assurée?
<b>3</b>	L'offre existante est-elle suffisante ou faut-il la compléter?

**Questions de l'enquête à l'entrée dans le projet (questionnaire standard)**

**4ème partie: Comment s'est passée l'inscription au projet pilote jusqu'à la décision de l'office AI?**

<b>9</b>	<b>Vous procurer le formulaire d'inscription, sous une forme utilisable par vous, a été...</b>	
a) <input type="checkbox"/> ... très difficile	c) <input type="checkbox"/> ... assez facile	e) <input type="checkbox"/> Je ne me le suis pas procuré moi-même.
b) <input type="checkbox"/> ... assez difficile	d) <input type="checkbox"/> ... très facile	
<b>10</b>	<b>Remplir le formulaire d'inscription a été...</b>	
a) <input type="checkbox"/> ... très difficile	c) <input type="checkbox"/> ... assez facile	e) <input type="checkbox"/> Je ne l'ai pas rempli moi-même.
b) <input type="checkbox"/> ... assez difficile	d) <input type="checkbox"/> ... très facile	
<b>11</b>	<b>Comprendre les formulaires d'accord pour l'utilisation des données et de renonciation a été...</b>	
a) <input type="checkbox"/> ... très difficile	c) <input type="checkbox"/> ... assez facile	e) <input type="checkbox"/> Je ne les ai pas signés moi-même.
b) <input type="checkbox"/> ... assez difficile	d) <input type="checkbox"/> ... très facile	
<b>12</b>	<b>Suivre l'ensemble de la procédure, depuis l'inscription jusqu'à la décision, a été...</b>	
a) <input type="checkbox"/> ... très difficile	c) <input type="checkbox"/> ... assez facile	
b) <input type="checkbox"/> ... assez difficile	d) <input type="checkbox"/> ... très facile	
Pourquoi: _____		



## 6ème partie: Soutien pour la participation au projet pilote

Les questions ci-dessous devraient nous permettre de savoir quel type de soutien vous avez reçu pour votre participation au projet pilote.

<b>20 De qui avez-vous principalement obtenu un soutien? Ne cochez qu'une seule case</b>						
	D'une antenne ou succursale régionale	Du bureau SAssiS	De l'office AI	De personnes privées (autres participants, famille, amis)	Je n'ai pas eu besoin de soutien	Je n'ai pas trouvé d'interlocuteur approprié
a) Informations sur le projet pilote (mémentos, etc.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Soutien pour l'inscription (remplir le formulaire, etc.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Soutien pour la déclaration (remplir le formulaire, etc.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Soutien pour la recherche de logement	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Soutien pour les démarches administratives (élaboration d'un contrat de travail, décompte auprès des assurances sociales, salaires, etc.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Mise en relation avec les services d'aide (associations ou personnes privées)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) Informations sur les prix et les salaires des personnes fournissant l'assistance	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) Mise en relation avec d'autres services de consultation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**20.1. Avez-vous reçu le soutien d'autres personnes?**

a)  Oui. De qui? \_\_\_\_\_ b)  Non

<b>21</b> Globalement, comment jugez-vous la qualité du soutien reçu de la part de...					
	Pas du tout satisfait	Plutôt pas satisfait	Plutôt satisfait	Très satisfait	Je n'ai pas eu besoin de soutien
<b>a)</b> l'antenne ou la succursale régionale	<input type="checkbox"/>				
<b>b)</b> le bureau SAssiS	<input type="checkbox"/>				
<b>c)</b> l'office AI	<input type="checkbox"/>				

Si vous n'êtes pas satisfait, pouvez-vous expliquer pourquoi? \_\_\_\_\_

## Questions de l'enquête après plusieurs mois de participation (questionnaire standard)

### 1<sup>ère</sup> partie : Votre expérience concernant le projet pilote

1. Dans quelle mesure êtes-vous satisfait(e) du projet pilote Budget d'assistance ?

a)  Très satisfait(e).    b)  Satisfait(e).    c)  Insatisfait(e).    d)  Très insatisfait(e).

2. Après maintenant plusieurs mois de participation, veuillez nous indiquer selon votre expérience ...

a) ... les deux aspects les plus positifs du projet :

---

b) ... les deux aspects les plus négatifs du projet :

---

43. Avec ce que vous savez maintenant, recommanderiez-vous à une connaissance de participer à ce projet pilote?

a)  Oui.    b)  Plutôt oui.    c)  Plutôt non.    d)  Non.

Pourquoi? \_\_\_\_\_

### 5<sup>ème</sup> partie : Besoin d'assistance

19. L'indemnité d'assistance et la participation aux frais qui vous ont été (éventuellement) attribuées, permettent-elles de couvrir les besoins que vous avez indiqués dans le formulaire de déclaration ?

- a)  Oui, il reste même de l'argent. Passez à la question 19.1.  
b)  Oui, c'est juste ce qu'il faut. Passez à la question 20.  
c)  Ce n'est pas tout à fait suffisant. Passez à la question 19.2.  
d)  Ce n'est pas suffisant. Passez à la question 19.2.  
e)  Je ne sais pas. Passez à la question 20.

21. Dans le cadre de ce projet pilote, devoir justifier l'ensemble de mes dépenses ....

- a)  Ne me pose pas de problèmes particuliers  
b)  Est contraignant, requiert de l'organisation  
c)  Est très difficile, j'ai beaucoup de peine à le faire

Si c) Précisez les raisons :

29. Trouver des prestataires de service (ménage, déplacement, garde, etc.) a été ...

Très difficile     Difficile     Facile     Très facile

Si très difficile ou difficile : dans quel(s) domaine(s) et pourquoi ? \_\_\_\_\_

**7<sup>ème</sup> partie : Autre soutien**

**32. Depuis votre entrée dans le projet, avez-vous eu besoin de soutien pour vous organiser ?**

a)  Oui.      b)  Non.

**Si oui, de quelle nature et auprès de qui ?**

	D'une antenne régional e	De la fondation FAssiS ou de la succursale Romandie	De l'offic e AI	De personnes privées (autres participants, famille, amis)	Je n'ai pas trouvé d'interlocu teur approprié	Je n'ai pas eu besoin de soutien
a) Soutien pour les démarches administratives (élaboration d'un contrat de travail, décompte auprès des assurances sociales, salaires, etc.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Mise en relation avec les services d'aide (associations ou personnes privées)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Informations sur les prix et les salaires des personnes fournissant l'assistance	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Mise en relation avec d'autres services de consultation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Autres : _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**32.1 Avez-vous reçu le soutien d'autres personnes ou institutions ?**

a)  Oui. De qui ? \_\_\_\_\_ b)  Non.

Si oui, de quel type de soutien s'agissait-il ? \_\_\_\_\_

**32.2 Avez-vous besoin d'un type de soutien particulier qu'aucune personne/institution n'est en mesure de vous offrir ?**

a)  Oui. b)  Non.

Si oui, de quel type de soutien s'agit-il ? \_\_\_\_\_

**33. Globalement, depuis le début du projet, comment jugez-vous la qualité de la relation avec ...**

	Pas du tout satisfait	Plutôt pas satisfait	Plutôt satisfait	Très satisfait	Je n'ai pas eu besoin de soutien
<b>a)</b> l'antenne régionale	<input type="checkbox"/>				
<b>b)</b> la fondation FAssiS ou la succursale	<input type="checkbox"/>				
<b>c)</b> l'office AI	<input type="checkbox"/>				
Si vous n'êtes pas satisfait, pourquoi ? _____					

**Questions de l'enquête après du groupe de contraste (questionnaire standard)**

<b>2</b>	Avez-vous demandé des informations ou des conseils à propos du projet pilote Budget d'assistance ?				
<input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non (Si non, passer à la question 3).					
A qui vous êtes-vous adressé/e pour obtenir de l'information ou un conseil ?					
<input type="checkbox"/> ...à une antenne régionale du projet pilote					
<input type="checkbox"/> ...au bureau de la Fondation Centre Assistance Suisse (SAssiS)					
<input type="checkbox"/> ...à un office AI					
<input type="checkbox"/> ...à des amis / connaissances					
<input type="checkbox"/> ... autre interlocuteur, à savoir : _____					
Les informations ou conseils obtenus vous ont-ils donné satisfaction ?					
	Pas du tout	Plutôt pas	Plutôt oui	Tout à fait	Je n'ai pas eu besoin d'appui
<b>a)</b> de l'antenne régionale ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>b)</b> du bureau de SAssis ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>c)</b> de l'office AI)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
En cas d'insatisfaction, pouvez-vous expliquer pourquoi ? _____					
<b>6</b>	Question réservée aux personnes qui, bien qu'inscrites au projet Budget d'assistance, ont choisi de ne pas participer au projet : Qu'aurait-il fallu changer concrètement au projet pour que vous renonciez à retirer votre inscription ?				
Réponse :					

**Questions supplémentaires adressées aux participants qui ont quitté le projet une fois leur besoin d'assistance défini.**

<b>A1</b> Aviez-vous des besoins d'assistance particuliers auxquels les responsables du projet ne pouvaient pas répondre ?
<input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non Si oui, lesquels : _____

Concerne la fiche de déclaration du besoin d'assistance, à remplir par la personne concernée :

<b>A2</b> Avez-vous rempli la fiche de déclaration du besoin d'assistance vous-même ?
a) <input type="checkbox"/> Oui, je l'ai fait seul/e. b) <input type="checkbox"/> Oui, mais avec de l'aide, car je ne suis pas à même, vu mon handicap, d'écrire, de dactylographier ou de lire. c) <input type="checkbox"/> Oui, mais avec de l'aide, car je n'ai pas entièrement compris la fiche de déclaration. d) <input type="checkbox"/> Non, un particulier (membre de ma famille, ami-e) a rempli la fiche pour moi. e) <input type="checkbox"/> Non, un professionnel (assistant, assistant social, ...) a rempli la fiche pour moi.
<b>A3</b> Vous a-t-il été facile d'exprimer votre besoin d'assistance en temps dans la fiche de déclaration ?
a) <input type="checkbox"/> Pas facile du tout. b) <input type="checkbox"/> Pas très facile. c) <input type="checkbox"/> Plutôt facile d) <input type="checkbox"/> Très facile
<b>A4</b> Vous a-t-il été possible d'exprimer la totalité de votre besoin d'assistance dans la fiche de déclaration ?
<input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non. Quels éléments n'avez-vous pas pu déclarer ? _____
<b>A5</b> Le montant de l'indemnité d'assistance qui vous a été allouée correspondait-il à ce à quoi vous vous attendiez, vu votre fiche de déclaration ?
a) <input type="checkbox"/> Il était plus bas que prévu. c) <input type="checkbox"/> Il était plus élevé que prévu. b) <input type="checkbox"/> Il était à peu près aussi élevé que prévu. d) <input type="checkbox"/> Je ne m'attendais à rien de précis. e) <input type="checkbox"/> J'ai retiré mon inscription sans connaître le montant de l'indemnité d'assistance qui m'avait été allouée.

**Profil des répondants à l'enquête à l'entrée au projet**

Sexe		
	Nb	
féminin	80	48.8%
masculin	84	51.2%
<b>Total</b>	<b>164</b>	

Catégorie d'âge		
	Nb	
45 ans et plus	67	40.9%
18 à 44 ans	73	44.5%
moins de 18 ans	24	14.6%
<b>Total</b>	<b>164</b>	

Etat civil		
	Nb	
célibataire	111	67.7%
marié-e	37	22.6%
divorcé-e/séparé-e	15	9.1%
veuf / veuve	1	0.6%
<b>Total</b>	<b>164</b>	

Nationalité		
	Nb	
CH	144	88.9%
ET	18	11.1%
<b>Total</b>	<b>162</b>	

Habitation avant participation au projet		
	Nb	
Non réponse	17	10.4%
Home	17	10.4%
Habitation privée	130	79.3%
<b>Total</b>	<b>164</b>	

Type d'handicap		
	Nb	
Handicap mental	22	13.4%
Handicap sensoriel	23	14.0%
Handicap psychique	6	3.7%
Handicap physique	113	68.9%
<b>Total</b>	<b>164</b>	

Date d'inscription au projet		
	Nb	
inscription 2005	149	90.9%
inscription 1er semestre 2006	11	6.7%
inscription 2ème semestre 2006	4	2.4%
<b>Total</b>	<b>164</b>	

Degré d'impotence		
	Nb	
faible degré d'impotence	39	23.8%
moyen degré d'impotence	35	21.3%
fort degré d'impotence	90	54.9%
<b>Total</b>	<b>164</b>	

office AI de référence		
	Nb	
BS	33	20.1%
SG	71	43.3%
VS	60	36.6%
<b>Total</b>	<b>164</b>	

**Weitere Forschungs- und Expertenberichte aus der Reihe  
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=de>

**Autres rapports de recherche et expertises de la série  
«Aspects de la sécurité sociale»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=fr>

**Altri rapporti di ricerca e perizie della collana  
«Aspetti della sicurezza sociale»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=it>

**Further research reports and expertises in the series  
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=en>