

## Dossier

Optimiser la collaboration interinstitutionnelle  
entre l'assurance-invalidité, l'assurance-chômage  
et l'aide sociale

## Prévoyance

Plans sociaux et prévoyance vieillesse

## Politique sociale

Compte global 2000 des assurances sociales

---

# Sécurité sociale

CHSS 4/2002

---

*Sécurité  
sociale*

**BSV /**  
**OFAS /**  
**UFAS /**

## Sommaire Sécurité sociale CHSS 4/2002

**Chronique juin/juillet 2002** 194

**Mosaïque** 196

### Dossier

**Optimiser la collaboration interinstitutionnelle entre l'assurance-invalidité, l'assurance-chômage et l'aide sociale** 197

Politique sociale et collaboration interinstitutionnelle (Carlo Knöpfel, Caritas Suisse) 198

La collaboration interinstitutionnelle du point de vue des offices AI (Andreas Dummermuth, Conférence des offices AI) 203

L'avis du seco sur la collaboration entre institutions (Daniel Luginbühl, seco) 208

Constitution d'un groupe national de coordination en matière de collaboration interinstitutionnelle (Ernst Zürcher, CDAS) 210

La collaboration interinstitutionnelle dans le canton de Bâle-Ville (Paul Meier, Office AI Bâle-Ville) 212

Où en est le projet pilote thurgovien de collaboration interinstitutionnelle? (Josef Birchmeier, Office cantonal thurgovien de l'économie et du travail) 215

La collaboration interinstitutionnelle dans le canton du Valais (Philippe Frossard, coordinateur des ORP en Valais) 218

### Prévoyance

Plans sociaux et prévoyance vieillesse (Jürg Brechbühl, OFAS) 222

Les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (Urs Portmann, OFAS) 226

### Santé publique

Assurance-maladie: mesures et train de réformes du Conseil fédéral et du DFI (OFAS) 230

Résultats provisoires de la statistique 2001 de l'assurance-maladie (Herbert Känzig, OFAS) 233

Nouvelle organisation du domaine Assurance-maladie et accident à l'OFAS (Fritz Britt, OFAS) 236

### Politique sociale

Que faire des réserves d'or excédentaires? (René A. Meier, OFAS) 238

Compte global 2000 des assurances sociales (Stefan Müller, Agnes Nienhaus, Salome Schüpbach, OFAS) 241

### Parlement

Interventions parlementaires 247

Législation: les projets du Conseil fédéral 252

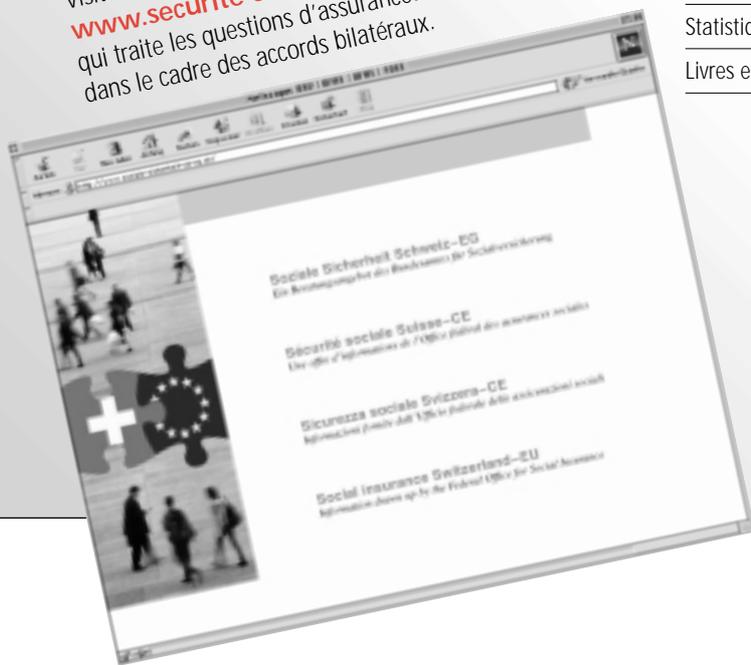
### Informations pratiques

Calendrier (réunions, congrès, cours) 253

Statistique des assurances sociales 254

Livres et sites 256

Visitez la nouvelle site Internet de l'OFAS  
[www.securite-sociale-ch-ue.ch](http://www.securite-sociale-ch-ue.ch)  
 qui traite les questions d'assurances  
 dans le cadre des accords bilatéraux.



## Les auteurs des articles

**Birchmeier Josef**, économiste ESCEA, responsable des mesures relatives au marché du travail à l'Office cantonal thurgovien de l'industrie et du travail, Frauenfeld

**Brechbühl Jürg**, sous-directeur, chef du domaine Vieillesse et survivants, OFAS

**Breitenmoser Beatrice**, sous-directrice, cheffe du domaine Assurance-invalidité, OFAS

**Britt Fritz**, avocat, vice-directeur, chef du domaine Maladie et accident, OFAS

**Dummermuth Andreas**, président de la Conférence des offices AI, directeur de la Caisse de compensation et de l'office AI de Nidwald

**Frossard Philippe**, coordinateur des ORP au Département de l'économie, des institutions et de la sécurité du canton du Valais

**Känzig Herbert**, licencié en mathématiques, secteur Statistique 2, OFAS

**Knöpfel Carlo**, responsable du secteur Etude, Caritas Suisse, Lucerne

**Luginbühl Daniel**, seco, direction du travail

**Meier Paul**, directeur de l'office AI de Bâle-Ville

**Meier René A.**, rédacteur de la revue *Sécurité sociale*, OFAS

**Müller Stefan**, secteur Statistique 2, OFAS

**Nienhaus Agnes**, secteur Statistique 2, OFAS

**Portmann Urs**, collaborateur scientifique, secteur Statistique 1 au centre de compétences Analyses fondamentales, OFAS

**Schüpbach Salome**, secteur Statistique 2, OFAS

**Zürcher Ernst**, secrétaire général de la CDAS, Berne

## Impressum

Editeur	Office fédéral des assurances sociales (OFAS)
Rédaction	René A. Meier, rédacteur RP E-mail: rene.meier@bsv.admin.ch Téléphone 031 322 91 43 La rédaction ne partage pas forcément les opinions des auteurs extérieurs à l'OFAS
Commission de rédaction	Adelaide Bigovic-Balzardi, Jürg Blatter, Jean-Marie Bouverat, Géraldine Luisier Rurangirwa, Claudine Marcuard, Stefan Müller, Christian Sieber, Jacoba Teygeler
Abonnements et informations	Office fédéral des assurances sociales Effingerstrasse 20, Berne Téléphone 031 322 90 11 Téléfax 031 322 78 41 www.ofas.admin.ch
Traduction	Service linguistique de l'OFAS
Copyright	Reproduction autorisée avec l'accord de la rédaction
Tirage	Version allemande: 6600 ex. Version française: 2600 ex.
Prix	Abonnement annuel (6 numéros): Suisse: 53 francs (TVA incluse) Etranger: 58 francs Prix du numéro: 9 francs
Diffuson	OFCL, Diffusion publications 3003 Berne
Impression	Cavelti AG, Wilerstrasse 73, 9201 Gossau SG ISSN 1420-2689

## Sécurité sociale (CHSS)

La revue, lancée en 1993, paraît 6 fois par an. Chaque numéro contient un dossier sur un thème d'actualité. Les dossiers publiés de 2000 à 2002 :

- N° 1/00 Le projet de 11<sup>e</sup> révision de l'AVS du Conseil fédéral
- N° 2/00 De l'indemnité pour impotence à l'allocation d'assistance
- N° 3/00 Le néolibéralisme et l'Etat social
- N° 4/00 Coup d'envoi de la 4<sup>e</sup> révision de l'AI
- N° 5/00 La surveillance exercée dans le domaine des assurances sociales est-elle une garantie d'efficacité et de sécurité ?
- N° 6/00 Perspectives de l'Etat social au seuil du XXI<sup>e</sup> siècle
- N° 1/01 Que coûte l'application des assurances sociales ?
- N° 2/01 Formation des tarifs dans le système de santé suisse
- N° 3/01 La situation des working poor dans l'Etat social suisse
- N° 4/01 Vers une autre répartition des charges familiales ?
- N° 5/01 Les personnes âgées : une génération d'avenir
- N° 6/01 Les médicaments nous coûtent-ils trop cher ?
- N° 1/02 La LAMal a six ans – synthèse de l'analyse des effets
- N° 2/02 Les effets des Accords bilatéraux avec l'Union européenne sur les assurances sociales suisses
- N° 3/02 Les villes et la politique sociale
- N° 4/02 Optimiser la collaboration interinstitutionnelle entre l'AI, l'AC et l'aide sociale

Les articles des dossiers de *Sécurité sociale* sont accessibles sur Internet à l'adresse suivante : [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) (à partir de CHSS 3/1999).

Prix au numéro : 9 francs. Prix des numéros parus entre 1993 et 2000: 5 francs (les numéros 1/1999 et 3/1995 sont épuisés). Prix de l'abonnement annuel : 53 francs (TVA incluse).

Commande : **Office fédéral des assurances sociales, CHSS, 3003 Berne, tél. 031 322 90 11, fax 031 322 78 41, e-mail : [info@bsv.admin.ch](mailto:info@bsv.admin.ch)**

## Nouvelles publications

	Source N° de commande Langues, prix
Aperçu des régimes cantonaux d'allocations familiales. Etat au 1 <sup>er</sup> janvier 2002	OFCL <sup>1</sup> 318.801 f/d Fr. 6.75
Allocations familiales dans l'agriculture. Commentaires et barèmes au 1 <sup>er</sup> janvier 2002	OFCL <sup>1</sup> 318.806 f/d Fr. 8.50
Statistique des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI 2001	OFCL <sup>1</sup> 318.685.01 f/d Fr. 7.50
Répertoire des institutions de prévoyance enregistrées, soumises à la surveillance de l'OFAS. Etat au 1 <sup>er</sup> janvier 2002	OFCL <sup>1</sup> 318.770 d/f Fr. 2.60
Droits aux prestations pour les Suisses et Suissesses de l'étranger, compte tenu des accords bilatéraux entre la Suisse et la CE. Edition 2002	seco <sup>2</sup> 716.203 f/d/i
Primes de l'assurance de base suisse proposées aux assurés de l'UE et de l'AELE (communiqué de presse de l'OFAS du 10.7.02, accompagné d'un aperçu des primes de l'assurance de base et d'une liste des assureurs-maladie admis)	OFAS <sup>3</sup> 02.292 f/d/i

1 OFCL, Diffusion publications, 3003 Berne, fax 031 325 50 58; e-mail: [verkauf.zivil@bbl.admin.ch](mailto:verkauf.zivil@bbl.admin.ch); Internet: [www.bbl.admin.ch/bundespublikationen/f/](http://www.bbl.admin.ch/bundespublikationen/f/).

2 seco, Direction du travail, Marché du travail/AC, Bundesgasse 8, 3003 Berne. Disponible sur Internet à l'adresse [www.caissechomage.ch](http://www.caissechomage.ch).

3 OFAS, Effingerstrasse 20, 3003 Berne. Disponible sur Internet à l'adresse <http://www.soziale-sicherheit-ch-eu.ch/> (rubrique «Services»).

## Pour une meilleure collaboration interinstitutionnelle entre l'AI, l'AC et l'aide sociale



**Beatrice Breitenmoser**  
Sous-directrice, cheffe du Domaine  
Assurance-invalidité  
beatrice.breitenmoser@bsv.admin.ch

*Il y a plus de deux ans, la Commission de l'économie et des redevances (CER) du Conseil national reconnaissait la nécessité d'optimiser la collaboration interinstitutionnelle (ICC) entre l'assurance-invalidité, l'assurance-chômage et l'aide sociale, en particulier dans le domaine de l'intégration sociale et professionnelle. Le Conseil fédéral confiait par la suite au seco la responsabilité du dossier.*

*Les contributions inscrites au sommaire du présent numéro exposent l'état actuel de la question. Deux constats s'imposent : d'une part, dans notre système de sécurité sociale, c'est la culture de collaboration locale qui est déterminante, une culture qui ne peut pas être dictée par Berne ; d'autre part, il appartient aux cantons, qui sont responsables de l'aide sociale, de renforcer leur action au niveau de l'intégration sociale des personnes bénéficiant de l'aide sociale, ce qu'ils sont disposés à faire.*

*L'AI entend bien contribuer au renforcement de cette coopération en mettant à profit tout le savoir-faire de ses offices, mais également grâce à la 4<sup>e</sup> révision de l'AI. En effet, cette dernière permettra d'utiliser plus librement certaines données et de réaliser des essais pilotes visant à favoriser l'embauche de personnes invalides. Les offices AI joueront aussi un rôle plus important en matière de placement et d'encadrement des personnes handicapées sur leur lieu de travail. La révision permettra en outre de financer des évaluations ciblées ou encore de fournir de manière active des informations qui répondent aux besoins du public désireux de connaître les prestations et les limites de l'AI.*

*Une meilleure collaboration entre les différents partenaires aurait des effets bénéfiques sur différents plans : elle permettrait avant tout de disposer d'informations communes sur les personnes bénéficiant du soutien de plusieurs institutions. Appliquée avec soin et en respectant les personnes, elle favoriserait une évaluation plus rapide et plus transparente des besoins. Les mesures requises pourraient aussi être prises plus rapidement.*

*Il faut cependant relever qu'une telle coopération a des limites : il n'y a pas d'harmonisation des prestations et/ou des agents payeurs, les institutions conservent leurs sphères de compétence et certaines injustices du système de sécurité sociale perdurent.*

*Je suis convaincue que, d'un point de vue économique, il vaudrait la peine de mener une réflexion sur la manière de mieux intégrer socialement et professionnellement les personnes handicapées ou confrontées à d'autres difficultés. Pour que cette réflexion débouche sur des mesures concrètes, il faudrait que les milieux politiques soient prêts, le cas échéant, de réformer l'ensemble du système de sécurité sociale. En attendant que se dégage une telle volonté politique, une optimisation de la collaboration interinstitutionnelle contribuerait déjà nettement à améliorer le soutien accordé à nombre de personnes confrontées à des situations difficiles.*

## Le Conseil fédéral confirme le monopole partiel de la CNA

La Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA) doit conserver son statut actuel d'établissement de droit public indépendant en charge d'un domaine d'activité particulier (monopole partiel). Ainsi en a décidé le Conseil fédéral, le *14 juin*, en se basant sur les résultats auxquels est parvenu un groupe de travail mis sur pied par le Département fédéral de l'intérieur. La CNA doit aussi continuer à être le principal organe d'exécution en matière de prévention des accidents et des maladies professionnelles (sécurité au travail), remplissant dans ce cadre des fonctions impliquant l'exercice de la puissance publique.

Après création des bases légales requises, la CNA doit toutefois pouvoir se charger de certaines tâches supplémentaires et entreprendre de nouvelles activités relevant de ses compétences clés, soit

- la sécurité et la protection de la santé,
- la prise en charge du risque et la gestion des cas,
- la gestion des placements et des actifs et des passifs,
- les prestations au service du système de santé suisse.

La «Sécurité sociale» présentera des détails de ce rapport dans son édition 5/2002.

## La loi sur l'égalité pour les handicapés au Conseil national

Le Conseil national a adopté le *18 juin* la loi sur l'égalité pour les handicapés (Lhand) par 74 voix contre 2 et 92 abstentions, en ne reprenant qu'une partie des propositions plus généreuses formulées par la commission d'examen préalable (CHSS 3/2002, p. 127). Lors du débat d'entrée en matière, un renvoi à la commission avait été évité de justesse, par 83 voix contre 77.

Le Conseil a accepté la création d'un bureau de l'égalité et de l'intégration des enfants et des adolescents handicapés dans les filières scolaires ordinaires. Au vu des conséquences financières difficiles à évaluer de la mesure, il a par contre décidé que seuls les installations et bâtiments nouveaux ou rénovés après l'entrée en vigueur de la loi devaient être adaptés dans un délai de 20 ans pour répondre aux besoins des handicapés. En matière de droit du travail, seuls les employés de la Confédération bénéficieront des mesures de protection de la loi, et non pas les personnes qui ont des contrats de droit privé. A l'avenir, les personnes handicapées pourront porter plainte si des bâtiments nouveaux ou rénovés ne sont pas accessibles. Elles auront aussi un droit de recours contre les offres de service discriminatoires. Elles ne pourront toutefois pas réclamer à titre privé que des travaux soient entrepris pour éliminer les obstacles. Des indemnités de 5000 francs au plus peuvent par contre être versées.

Le Conseil a accepté de débloquer quelque 300 millions de francs sur une période de 20 ans pour l'application de la Lhand. Les fonds doivent servir à financer des travaux dans le domaine des transports publics. Cette loi est un contre-projet indirect du Conseil fédéral à l'initiative populaire «Droits égaux pour les personnes handicapées». L'Association faîtière AGILE Entraide Suisse Handicap veut tout de même qu'il y ait une votation sur l'initiative.

La loi devrait être adoptée durant la session d'automne, après élimination des dernières divergences.

## Commission fédérale AVS/AI

La Commission fédérale AVS/AI a siégé le *26 juin* sous la présidence de Jürg Brechbühl, sous-directeur de l'OFAS, et débattu essentiellement des propositions d'adaptation des cotisations et des prestations à

l'évolution des salaires et des prix le 1<sup>er</sup> janvier 2003.

## Prestations en faveur des familles

Le Conseil des Etats a accepté les propositions de sa commission d'examen préalable (CHSS 3/2002, p. 127) le *18 juin*, en se prononçant en faveur du projet de loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour les enfants. La loi doit être en vigueur durant huit ans (Conseil national: dix ans). L'aide ne doit pas dépasser 5000 francs par place et par année. Le Conseil des Etats s'est déclaré prêt à débloquer un crédit de 200 millions de francs durant quatre ans dans un premier temps (Conseil national: 400 millions).

La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) a traité des divergences lors de sa séance du *26 au 28 juin*. Elle demande aux conseillers nationaux de suivre le Conseil des Etats sur tous les points. En se basant sur des dossiers préparés par les services de l'administration, la CSSS-N a par ailleurs commencé à rédiger un projet de loi allant dans le sens de l'initiative parlementaire Triponez «Révision de la loi sur les allocations pour perte de gain – Extension du champ d'application aux mères exerçant une activité lucrative» (01.426; CHSS 6/2001, p. 307). La Commission a l'intention d'adopter le rapport ainsi que les nouvelles dispositions légales lors d'une séance spéciale, le 3 octobre.

La Commission a encore examiné le dossier «Prestations familiales» (initiative parlementaire Fankhauser 91.411) en suspens depuis la table ronde sur l'assainissement des finances fédérales. Le 28 juin 2000, le Conseil fédéral s'était déclaré favorable à une réglementation de droit fédéral des allocations familiales. Etant donné le chemin parcouru depuis en matière de politique familiale, la Commission a

transmis le projet à sa sous-commission chargée de la politique familiale.

---

### Imposition du tabac : renforcer la prévention

Lors de sa séance du 26 au 28 juin, la CSSS-N a aussi étudié la modification de la loi sur l'imposition du tabac (CHSS 2/2002 p.66). Elle a adopté, à l'attention de la Commission de l'économie et des redevances, un corapport centré sur les problèmes de santé et, de ce fait, sur la prévention, ce qui n'était pas le cas du projet du Conseil fédéral. Une augmentation de l'impôt de 10 % entraînerait un recul sensible de la consommation, tout particulièrement chez les jeunes. La Commission propose d'octroyer au Conseil fédéral la compétence d'augmenter l'impôt sur le tabac non pas de 50 % seulement, mais de 80 %. Dans le courant de l'année qui suit l'entrée en révision de la loi, le taux d'imposition doit par ailleurs passer à 57 %, taux minimum d'imposition dans l'Union européenne.

---

### Partenariat enregistré

La majorité des participants à la procédure de consultation ayant réservé un accueil favorable à l'avant-projet de loi sur le partenariat enregistré entre personnes de même sexe, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de justice et police, le 26 juin, de rédiger un message sur ce thème avant la fin de l'année. La création d'un partenariat enregistré doit permettre aux couples homosexuels d'obtenir une reconnaissance de leur relation sur le plan juridique.

---

### Révision de la LPP : premières décisions

La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats (CSSS-E) a décidé

d'entrer en matière sur la 1<sup>re</sup> révision LPP lors de sa séance du 1<sup>er</sup> au 3 juillet, et a commencé à discuter des différents articles revus. Elle s'est déclarée favorable, par 9 voix contre 2, à un maintien du seuil d'accès à la prévoyance professionnelle à 24720 francs. En ce qui concerne le taux de conversion, la Commission a suivi le Conseil national (CHSS 3/2002, p. 157), qui avait décidé de faire passer ce taux de 7,2 à 6,8 %, sur une période de 15 ans.

La Commission souhaite achever ses travaux sur la révision lors de ses séances du 13 août et des 2 et 3 septembre, pour que le projet puisse être soumis aux parlementaires durant la session d'automne.

*Information de dernière minute :* Au terme de sa séance du 13 août, la commission devait constater qu'elle ne serait pas en mesure de se prononcer définitivement sur le projet avant la session, session au cours de laquelle aura toutefois lieu un débat global sur les trois assurances sociales que sont l'AVS, la prévoyance professionnelle et l'AI.

---

### Abaissement du taux d'intérêt minimal LPP

Le Conseil fédéral a débattu, le 3 juillet, du taux d'intérêt minimal servant à rémunérer les avoirs de vieillesse de la prévoyance professionnelle. Sa démarche était motivée par l'évolution défavorable des marchés boursiers et la baisse marquée du niveau des réserves de fluctuation des institutions de prévoyance. Le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion qu'il était nécessaire d'agir rapidement. Aussi a-t-il décidé d'abaisser à 3 % probablement dès le 1<sup>er</sup> octobre 2002 le taux minimal qui est aujourd'hui de 4 %. Le Conseil fédéral prendra formellement sa décision après la pause estivale et fixera alors la stratégie qu'il adoptera à l'avenir pour réexaminer régulièrement et, le cas échéant, adapter le taux d'intérêt minimal.

Si ce taux est abaissé, toutes les caisses de pension ne serviront pas forcément un intérêt réduit sur les avoirs de vieillesse. Les prescriptions concernant le taux d'intérêt minimal fixent en effet une valeur plancher. Les institutions de prévoyance dont la situation financière est bonne peuvent comme auparavant appliquer un taux d'intérêt plus élevé aux avoirs des assurés. On ne peut pas apporter une réponse globale à cette question : un abaissement du taux d'intérêt nominal entraînera-t-il une baisse réelle de la prestation de prévoyance des personnes assurées ? Le rapport entre le taux de croissance des salaires d'un côté et l'évolution du taux d'intérêt jusqu'au moment où les personnes recevront leurs rentes de l'autre jouera un rôle clé.

Bien qu'elle ait été prise à l'heure des vacances d'été, la décision du Conseil fédéral a suscité de vives réactions dans les milieux politiques. Lors de sa séance du 9 juillet, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national a adopté un postulat demandant au Conseil fédéral de ne se prononcer définitivement sur le taux qu'après avoir consulté la Commission LPP, demandé un rapport sur la situation financière des assureurs-vie et recueilli l'avis des partenaires sociaux. L'OFAS a déjà convoqué la Commission LPP à une séance extraordinaire qui aura lieu le 19 août.

---

### Referendum contre la révision de l'AC

Les auteurs du référendum contre la 3<sup>e</sup> révision de la loi sur l'assurance-chômage ont déposé, 18 juillet, les signatures qu'ils ont récoltées. Les partis de gauche, les syndicats et les comités de chômeurs critiquent en particulier la réduction du nombre d'indemnités journalières (de 520 à 400), ainsi que la suppression de la contribution de solidarité des hauts revenus (cf. CHSS 2/2002 p. 110).

## AVS: la confiance gagne du terrain

73 % des personnes interrogées qui ne touchent pas encore l'AVS sont certaines de pouvoir compter sur leur rente à l'avenir. Avec un taux de 79 %, la Suisse romande montre que sa confiance dans cette institution est encore plus grande. C'est ce qui ressort d'un sondage commandé par le Département fédéral des finances (DFF) et réalisé en avril/mai 2002 auprès de 1500 électeurs de 18 ans et plus. Depuis 1997, le DFF procède régulièrement à des sondages portant sur les connaissances et l'opinion de la population en matière de politique financière (voir à ce sujet CHSS 5/1999, p. 252). La question de la confiance inspirée par l'AVS est un des éléments du sondage. En 2001, le questionnaire de base ainsi que la méthode ont été redéfinis, ce qui permet de comparer les résultats 2001/2002. La confiance dans l'AVS proprement dite est passée pour l'ensemble de la Suisse de 67 à 73 %, et même de 67 à 79 % en Suisse romande. Cette amélioration est encore plus frappante si l'on considère que, parallèlement, la conscience que le public a de l'évolution démographique a augmenté: 78 % savent que la part de la population active décroît par rapport à celle des bénéficiaires de rentes alors que 68 % seulement le savaient en 2001.

Vous trouverez d'autres détails et des graphiques sous [www.dff.admin.ch](http://www.dff.admin.ch).

## Programme prioritaire «Demain la Suisse»: un coup de pouce aux sciences sociales

Le 28 juin, à Berne, le Fonds national suisse (FNS) initiateur du projet a défini les prestations du programme prioritaire «Demain la Suisse». Ce programme, mené de 1996 à 2002, qui compte parmi les initiatives majeures des dernières années se propose de promouvoir les sciences

sociales. Celles-ci accusaient en effet un retard par rapport à d'autres pays.

Comme l'expose le président, Hanspeter Kriesi de l'Université de Genève, ce programme encourage, d'une part, la recherche thématique dans l'optique de mieux comprendre les changements sociétaux en Suisse. Il donne, d'autre part, à la recherche scientifique des outils précieux – les banques de données par exemple – et crée des réseaux entre les disciplines tout en accordant une place importante à l'encouragement de la relève. Selon les estimations de Peter Farago, coordinateur du programme, ce ne sont pas moins de 500 à 600 universitaires (politologues, ethnologues, juristes, sociologues, économistes et spécialistes en matière d'éducation) qui apportent leur concours à plus de 100 projets. Ces derniers se répartissent selon cinq axes de recherche: dynamique du monde du travail; individualité, relations interpersonnelles et structure sociale; production du savoir, évolution des disciplines; espace public et communication dans la société des médias; réformes aux niveaux national, cantonal et communal.

Les premiers résultats se traduisent notamment par un ouvrage intitulé l'«Atlas suisse des femmes et de l'égalité» qui illustre les conditions de vie des femmes et étudie leur attitude face à l'activité professionnelle ou encore par le «Rapport social 2000» qui commente les changements majeurs qui ont marqué la société.

Le panel des ménages, créé en 1999, est bien l'instrument de recherche le plus important de ce programme prioritaire. Les membres de 4000 ménages sont interrogés chaque année à propos de leur statut familial, leurs conditions de travail et leur état de santé. Le panel des ménages a été défini en collaboration avec l'Office fédéral de la statistique pour le projet portant sur la vie en Suisse en 2020. Dans le cadre de ce projet, des données sur l'évolution sociétale de la population suisse seront collectées chaque année à partir de 2004.

Pour en savoir plus: [www.swiss-science.org/\\_sppzch/html\\_f/spp\\_frame.htm](http://www.swiss-science.org/_sppzch/html_f/spp_frame.htm).

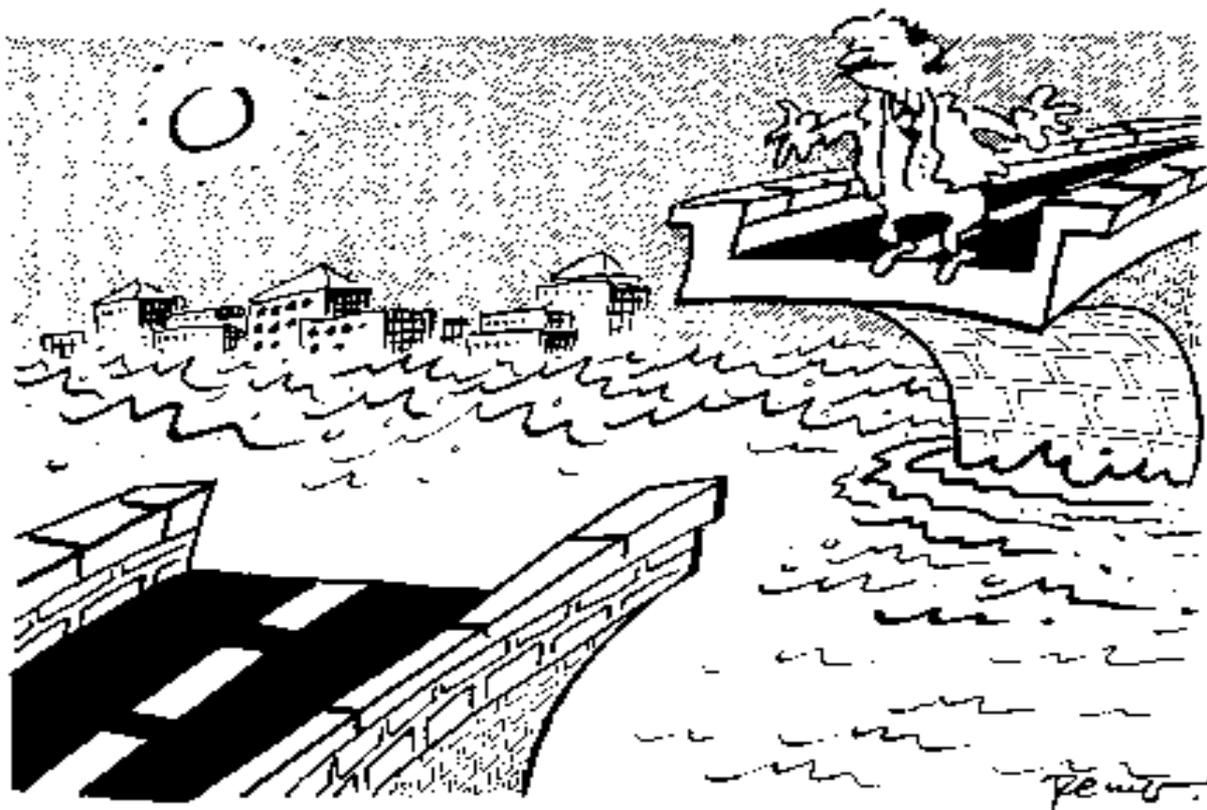
## Le projet «Fonds suisse d'indemnisation» sur le point d'aboutir ?

La diminution d'incidents et de complications d'ordre médical est un élément capital de la garantie de la qualité dans le système de santé. Néanmoins, puisque de tels incidents sont inévitables et que des innocents sont victimes d'atteintes à leur santé, une société aussi développée que la nôtre se doit de résoudre ce problème. Or, pour le moment, il ne faut pas s'attendre à la création d'une assurance-patients reposant sur une base légale. C'est pourquoi la Société suisse pour la politique de la santé (SSPS), la Fédération des médecins suisses (FMH), la revue *Beobachter* et la Croix-rouge suisse aspirent à la création d'un fonds suisse pour les patients fonctionnant sur une base privée. Son objectif serait d'épargner aux victimes, ainsi qu'au personnel médical concerné, des confrontations interminables pour déterminer la responsabilité de la faute et ainsi résoudre la question du dédommagement rapidement et le plus simplement possible.

Les instigateurs de cette idée ont commandé un rapport à Markus Moser, docteur en droit et consultant dans le domaine de la santé (ancien sous-directeur de l'OFAS). Ils soumettent à tous les milieux intéressés ce rapport présentant de premières ébauches de solutions et les invitent simultanément à s'impliquer dans la suite du projet. L'objectif est de poursuivre les travaux relatifs au projet sur la base d'un large patronage à l'automne 2002 et d'instaurer le fonds dans le courant de l'an prochain, de sorte qu'il puisse être opérationnel pour les victimes au début de l'année 2004.

Pour en savoir davantage: [www.sggp.ch](http://www.sggp.ch).

## *Optimiser la collaboration interinstitutionnelle entre l'assurance-invalidité, l'assurance-chômage et l'aide sociale*



L'assurance-invalidité, l'assurance-chômage et l'aide sociale poursuivent, avec des moyens différents, un but identique : aider les personnes qui n'ont pas de travail à réintégrer le marché de l'emploi. Mais chacune de ces institutions considère ses «clients» selon un autre point de vue, avec les priorités et les intérêts qui lui sont propres. Il peut arriver alors que la qualité du résultat passe au second plan. Il faut dire aussi que la clientèle est parfois plus encline à viser la rente que la réadaptation. A cela s'ajoute une autre difficulté : l'AI est avant tout une assurance seconde, qui «hérite» la plupart de ses clients de l'assurance-maladie ou de l'assurance-accidents. On ne s'étonnera donc pas qu'il manque encore en maints endroits les passerelles nécessaires pour conduire à temps les personnes concernées à bon port.

«Sécurité sociale» a déjà consacré dans son n° 5/1999 un dossier à la coordination entre l'AI, l'AVS et l'aide sociale. Depuis lors, des progrès ont été accomplis et des projets pilotes cantonaux mis sur les rails. Les articles qui suivent dressent un bilan intermédiaire et exposent les problèmes qui restent à résoudre.

## Politique sociale et collaboration interinstitutionnelle

La coordination est insuffisante entre les différentes assurances sociales, et entre celles-ci et l'aide sociale. Beaucoup le déplorent depuis longtemps, car ce manque d'harmonisation peut faire basculer des personnes dans la pauvreté et conduire à leur marginalisation. Pour remédier au problème, il faut de toute urgence améliorer le système. Aussi les initiatives prises récemment pour favoriser la collaboration entre institutions suscitent-elles beaucoup d'espoir. Répondront-elles aux attentes ?



Carlo Knöpfel<sup>1</sup>  
Caritas Suisse  
cknoepfel@caritas.ch

Le système suisse de sécurité sociale a été mis en place pour empêcher que des personnes ne tombent dans la pauvreté et soient exclues de la vie sociale.<sup>2</sup> Les institutions sociales de l'Etat contribuent ainsi largement à la stabilité sociale et politique du pays, stabilité qui, en rendant l'économie très compétitive au niveau international, est l'un des facteurs majeurs de l'attractivité du site de production suisse.

Eviter que des personnes ne tombent dans la pauvreté et soient exclues de la vie sociale : l'assurance-invalidité (AI), l'assurance-chômage (AC) et l'aide sociale visent tout particulièrement ce double objectif, qui se retrouve ainsi au centre de la collaboration interinstitutionnelle. Cette collaboration doit être améliorée et renforcée pour venir en aide aux personnes qui, pour quelque raison que ce soit, ont beaucoup de mal à trouver une place de travail leur permettant de disposer du minimum vital.<sup>3</sup> Dans quelle mesure la collaboration entre institutions permettra-t-elle d'attendre le double objectif décrit ? Sa qualité dépendra de la réponse apportée à cette question. Il ne faut donc pas y voir uni-

quement un moyen parmi d'autres de réaliser des économies dans un contexte où les ressources sont limitées, ou encore un moyen d'accroître le sentiment de satisfaction des clients. Si l'amélioration de la collaboration peut permettre d'atteindre ces buts, ceux-ci ne sauraient constituer ses objectifs ultimes.

Mais l'AI, l'AC et l'aide sociale visent-elles effectivement toutes trois à empêcher que des personnes ne tombent dans la pauvreté et soient exclues de la vie sociale ? Et si cela est le cas, peut-on légitimement penser qu'un renforcement de la collaboration entre institutions permettra d'atteindre plus facilement ces objectifs ? Que faut-il pour que cela se produise, en particulier en ce qui concerne l'aide sociale ? Comment mesurer les effets d'une collaboration entre institutions ? Et quelles recommandations faire aux politiques sur la base de ces réflexions ?

### Prévenir la pauvreté : un objectif commun ?

Le système suisse de sécurité sociale comprend plusieurs dispositifs très différents pour prévenir la pauvreté. Des assurances sociales obligatoires ont été créées au fil des décennies pour couvrir les risques sociaux reconnus que sont la maladie, les accidents, l'invalidité et le chômage. Le type et le montant des prestations versées par ces assurances dépendent du motif de la perte de gain et du revenu de la personne avant que se produise le cas d'assurance. Lorsque ces prestations ne permettent pas de disposer du minimum vital, plusieurs cas de figure sont envisageables : si le cas relève de l'AI, cette assurance verse des prestations complémentaires en fonction du besoin, et si le cas relève de l'assurance-chômage, des prestations de l'aide sociale peuvent être sollicitées.

L'aide sociale est destinée à toutes les personnes qui n'ont pas de revenu ou un revenu trop bas, mais n'ont pas droit pour l'instant à des prestations des assurances sociales. Pour ses concepteurs, elle devait faire office d'ultime recours, et c'est toujours ainsi qu'elle est comprise. Mais depuis quelques années, l'aide sociale joue un rôle très différent. Précédemment, les prestations étaient temporaires et elles étaient fournies à des personnes qui se trouvaient dans un état de détresse, alors qu'aujourd'hui l'aide sociale tend de plus en plus à offrir un soutien matériel à des personnes qui se trouvent dans une situation de détresse durable, dont les causes sont structurelles. C'est pourquoi l'aide sociale doit

aussi combler certaines lacunes des assurances sociales, qui n'ont pas été adaptées pour tenir compte des changements intervenus dans la vie quotidienne et le monde du travail. Les *working poor*, les familles monoparentales et les familles qui ont plus de deux enfants constituent aujourd'hui les principales catégories de bénéficiaires de l'aide sociale. Aucune assurance sociale obligatoire ne couvre (pour l'instant) le risque de pauvreté «structurelle».

Les différentes institutions peuvent donc explorer toutes sortes de pistes pour prévenir la pauvreté. En ce qui concerne l'aide sociale, certains points d'interface

## Aucune assurance sociale obligatoire ne couvre (pour l'instant) le risque de pauvreté «structurelle».

posent problème: l'arrivée en fin de droits (assurance-chômage) et la mise à l'invalidité. La mise en évidence de ces nœuds du système pose aussi certaines questions concernant le fédéralisme, soit dit en passant. Car si l'aide sociale est du ressort des cantons et des communes, l'assurance-invalidité et l'assurance-chômage sont du ressort de la Confédération. Mais la mentalité d'épicier des institutions ne résulte pas uniquement du fait que ni les responsables ni les sources de financement ne sont les mêmes. Le principal problème, c'est que les montants des prestations et les conditions à remplir pour en bénéficier ne sont pas partout identiques.

L'aide sociale a tout intérêt – du moins pour prévenir le danger de tomber dans la pauvreté auquel est exposée sa clientèle – à ce que l'assurance-chômage verse ses prestations le plus longtemps possible. Il n'est donc pas souhaitable que la durée de versement des indemnités de chômage soit raccourcie. L'aide sociale a aussi tout intérêt à savoir le plus rapidement possible si les personnes ont droit à des prestations des assurances sociales, et en particulier à des prestations de l'AI, car si cela est le cas, elle peut remettre les personnes concernées en d'autres mains. Logiquement, l'aide sociale n'a

pas intérêt à un durcissement des critères d'accès aux prestations de l'AI.

D'un point de vue matériel, il y a une large convergence entre les intérêts de l'aide sociale et ceux de ses clients, même si ceux-ci ne sont pas toujours d'accord d'être mis trop rapidement à l'invalidité.

Si les buts globaux sont les mêmes, certains obstacles s'opposent donc à une collaboration entre institutions dans le domaine de la prévention de la pauvreté. Il ressort en effet clairement d'une observation un peu approfondie que les intérêts des différentes institutions divergent. Aussi, pour améliorer la collaboration, il importe d'abord de travailler au niveau des procédures. Il convient de traiter les demandes rapidement et de manière transparente, de ne pas prendre de décisions provisoires, d'indiquer clairement les voies de recours et – en cas de refus – de fournir des informations sur les organismes auxquelles les personnes peuvent désormais s'adresser. Mais cela ne signifie pas qu'une collaboration entre institutions permettra d'uniformiser totalement les délais d'attente et les montants des prestations.

La Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) et la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) ont publié ensemble des recommandations concernant la collaboration interinstitutionnelle. Dans ce texte, elles affirment, elles aussi, qu'«il s'agit de déboucher à moyen ou à long terme sur une harmonisation des dispositions légales et des ressources financières».<sup>4</sup> Un point reste cependant à éclaircir: cela signifie-t-il que les prestations sociales de l'AI, de l'AC et de l'aide sociale doivent désormais être calquées les unes sur les autres, ou que «seuls» les montants des prestations des différentes assurances sociales doivent être adaptés? Quoi qu'il en soit, cet objectif mentionné en passant dans le texte a un caractère brûlant sur le plan politique.

### Préserver l'intégration: un objectif commun?

L'autre préoccupation commune de l'AI, de l'AC et de l'aide sociale est d'empêcher que des personnes qui ont de graves problèmes soient exclues de la vie sociale. Les efforts visant au maintien de l'intégration mettent avant tout l'accent sur l'insertion professionnelle. L'exercice d'une activité lucrative est considéré comme la clé de la vie sociale. En effet, les personnes qui ont un revenu dont elles peuvent disposer à leur guise peuvent accéder à toutes les autres formes de participation à la vie sociale et l'exercice d'une activité professionnelle est un élément identitaire important.

Toutes les institutions focalisent donc leur attention sur l'intégration professionnelle, même si, étonnamment, l'assurance-chômage ne s'est préoccupée du pro-

1 L'auteur avait fait un exposé lors de l'assemblée plénière de la Conférence des offices AI, le 3 mai 2002, à Lugano. Cet article reprend, en ne le modifiant que sur des points de détail, le texte de cet exposé.

2 Voir les *Recommandations de la CDEP et de la CDAS concernant l'encouragement de la collaboration interinstitutionnelle (CI)*, p. 1.

3 Un rapport et un plan de mesures du groupe de travail Marché du travail complémentaire, sur l'optimisation de la collaboration interinstitutionnelle, ont mis en évidence l'importance du sujet. Le rapport avait été élaboré à la demande de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national.

4 Cf. *Recommandations de la CDEP et de la CDAS*, p. 1.

blème que très tardivement, au contraire de l'AI (le principe selon lequel «l'intégration prime la rente» a été dès le départ l'un des éléments clés de cette assurance sociale). Et la situation est encore différente dans l'aide sociale. Certes, l'intégration est depuis longtemps un objectif. Mais, aujourd'hui encore, les services sociaux sont le plus souvent dépourvus des ressources financières et des postes permettant de l'atteindre (seules les grandes villes ont les moyens d'agir dans ce domaine).

C'est probablement dans le domaine de l'intégration professionnelle que la collaboration entre institutions sera la plus fructueuse. Il s'agira de mettre en commun les multiples expériences et relations des différentes

**C'est probablement dans le domaine de l'intégration professionnelle que la collaboration entre institutions sera la plus fructueuse.**

institutions en créant un pool appelé à optimiser le service aux clients. Il faudra dans un premier temps analyser avec soin la situation des personnes concernées. Dans la mesure où nous pouvons en juger aujourd'hui, un certain nombre d'améliorations devront encore être apportées en matière d'évaluation par des organes indépendants des institutions.

Admettons que tout le monde puisse avoir accès à toutes les offres d'intégration, qu'elles soient du ressort de l'aide sociale, de l'AI ou de l'AC. Des problèmes n'en subsisteront pas moins du fait que les montants des prestations fournies par les différentes assurances sociales et l'aide sociale ne sont pas identiques. Les personnes concernées par la mesure se demanderont en effet pourquoi elles doivent faire les mêmes efforts dans le cadre des programmes d'occupation par exemple, alors qu'elles ne reçoivent pas les mêmes «salaires sociaux». Les promoteurs d'une collaboration entre institutions doivent encore apporter une réponse plausible à cette question, peut-être en créant un système d'incitations performant.

Mais il ne faut pas se leurrer : tout le monde n'a pas sa place sur le marché du travail, même si les milieux officiels ne le reconnaissent pas toujours.<sup>5</sup> Trop de personnes sont insuffisamment qualifiées ou pas qualifiées du tout pour avoir des chances raisonnables de trouver un emploi sur le marché du travail primaire. Il est de plus en plus difficile pour un chômeur dont l'inactivité s'est poursuivie après la période de versement des indemnités de chômage de retrouver un emploi. L'expérience montre que le taux de réussite des programmes

mis sur pied par l'aide sociale pour favoriser l'intégration professionnelle ne dépasse guère les 30 %, quelle que soient l'approche proposée et les efforts consentis.<sup>6</sup> Le nombre de personnes dont les perspectives d'intégration sont bouchées continue même de croître. Pour favoriser l'intégration sociale de ces personnes, il faut mettre en œuvre des mesures relevant de ce qu'on appelle le marché du travail secondaire.<sup>7</sup>

Dans ce domaine, l'aide sociale en est, elle aussi, à ses balbutiements et les résistances politiques sont encore trop importantes. Seule la réalisation de quelques projets pilotes a pu être proposée. Mais il n'empêche, un autre champ s'ouvre, dans lequel la collaboration interinstitutionnelle pourrait être renforcée. Il faudrait par exemple étudier dans quelle mesure un accroissement de la collaboration entre l'AC et l'aide sociale dans la phase précédant l'arrivée en fin de droits permettrait de prévenir l'exclusion, même lorsque les personnes n'ont pas (encore) droit à l'aide sociale. Il faudrait aussi examiner si des clients de l'aide sociale souffrant de maladies psychosomatiques au diagnostic imprécis ne pourraient pas être accueillis dans des institutions pour invalides, et notamment des ateliers protégés. Certains pas ont déjà été accomplis dans ce sens.<sup>8</sup>

### La prévention : un objectif commun ?

Dans le cadre du débat sur la collaboration interinstitutionnelle, il est très rarement question de prévention, ce qui est surprenant. Apparemment, une collaboration ne s'engage que lorsque cela s'avère nécessaire pour résoudre un cas. Une conception aussi étroite du «case management» est-elle suffisante ? La prévention cons-

**Le maintien de l'employabilité ne doit pas être uniquement du ressort de l'économie privée.**

titue l'un des objectifs majeurs de l'aide sociale : il faut tout faire pour que les personnes n'aient pas besoin d'y recourir. Cela ne signifie pas que les barrières d'entrée doivent être si hautes que très peu de personnes puissent les franchir. Il s'agit au contraire ici de faire œuvre préventive, c'est-à-dire intervenir suffisamment tôt et avec assez de pertinence pour que les personnes ne perdent pas leur place de travail et ne soient pas entraînées dans des processus conduisant à une marginalisation. Voilà aussi pourquoi les institutions d'aide sociale souhaitent collaborer plus étroitement avec l'AC, au

profit des chômeurs de longue durée arrivant en fin de droits.<sup>9</sup>

Dans ce domaine encore, il faut faire une distinction importante, lorsqu'il est question d'aide sociale. Dans la plupart des cas, les personnes qui se retrouvent en situation de détresse ne peuvent plus solliciter d'aide de la part de leurs proches ou de leurs voisins et s'adressent à des institutions privées d'aide sociale. Ces dernières font alors une première analyse de la situation, c'est pourquoi elles pourraient prendre des premières mesures pour que les personnes ne perdent pas leur emploi et restent intégrées. Mais pour que cela soit possible, les institutions de l'aide privée aux invalides doivent encore être intégrées dans la collaboration interinstitutionnelle, ce qui n'est tout simplement pas le cas aujourd'hui.<sup>10</sup>

Qu'en est-il de la prévention dans l'AI et notamment dans l'AC<sup>11</sup>? Prévenir, c'est tout faire pour que des personnes ne perdent pas leur emploi ou ne soient pas mises à l'invalidité. Un mot symbolise ici tout le problème : l'employabilité. L'économie privée est-elle seule responsable du maintien de la capacité de travailler ou de trouver un emploi? Elle ne peut pas l'être, la structure des petites et moyennes entreprises n'étant très souvent pas adaptée à cette fin. Une question se pose donc : ne pourrait-on pas, dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle, s'interroger sur ce que l'AI, l'AC et l'aide sociale pourraient faire ensemble pour favoriser l'employabilité, en associant la formation professionnelle et l'économie privée?

Du point de vue de l'aide sociale, la prévention comporte aussi un autre volet, très différent, un volet politique. Prévenir, c'est aussi s'interroger sur ce qui devrait être fait dans le domaine du marché du travail et de la politique sociale pour que des personnes ne se retrouvent pas dans une situation de détresse. C'est pourquoi les milieux de l'aide sociale suivent d'une oreille très attentive les débats actuels sur la politique de la famille.

5 Cf. encore une fois les *Recommandations de la CDEP et de la CDAS*.

6 Les emplois occupés par les personnes qui ont recommencé à travailler en bénéficiant du soutien de l'aide sociale sont la plupart du temps des emplois précaires (cf. l'étude publiée par Caritas en 2001).

7 Cf. Grawehr et Knöpfel 2001.

8 Une nouvelle disposition d'ordonnance ouvre certaines portes. L'art. 100, al. 1, RAI contient cette phrase : «Les ateliers qui ne sont pas principalement destinés à occuper des invalides peuvent exceptionnellement bénéficier de subventions si leur concept d'occupation s'applique également dans une large mesure aux invalides.»

9 Cf. Grawehr et Knöpfel 2001, p. 30–41.

10 Les institutions privées ne sont pas mentionnées non plus dans les *Recommandations de la CDEP et de la CDAS*.

11 La prévention dans l'AI, au nom de laquelle les assurés menacés d'une invalidité imminente ont droit à des mesures de réadaptation (art. 8 LAI), est interprétée de manière très restrictive par les tribunaux. L'AC rechigne elle aussi à accorder des mesures de prévention. Un article concernant la prévention devait figurer dans la révision de l'AC. Mais il n'a pas été retenu dans la version de la révision adoptée par le Parlement en mars.

12 Cf. Locher et Knöpfel 1999.

Des mesures comme les allègements fiscaux en faveur des familles, l'introduction d'allocations familiales d'un montant raisonnable au niveau national et l'extension du réseau de places d'accueil extrafamilial des enfants auraient un impact direct non seulement sur l'aide sociale, mais encore sur l'ensemble du système des assurances sociales, qui n'aurait plus à résoudre toute une série de problèmes pour atteindre les objectifs mentionnés au début de cet article. Est-il raisonnable de penser qu'une collaboration interinstitutionnelle puisse se développer – du moins au niveau des organes de direction – de façon à permettre de faire des interventions politiques communes? Ou alors est-ce la retenue prover-

## La collaboration interinstitutionnelle ne doit pas consister uniquement en une «gestion des aiguillages».

biale que doit observer l'administration qui interdit (trop) rapidement de faire de telles démarches?

### Le travail en réseau

Il y a différentes formes envisageables de collaboration interinstitutionnelle. Une organisation séquentielle du travail en réseau n'est pas forcément intéressante; dans ce cas, l'objectif est de faire en sorte que les procédures auxquelles doivent se plier les clients leur permettent le plus rapidement possible d'aboutir au «bon» endroit, où des prestations seront fournies. La collaboration entre institutions ne doit en effet pas consister uniquement en une «gestion des aiguillages».

La collaboration doit répondre aux besoins des personnes qui se trouvent dans une situation de détresse. Les différentes institutions doivent se considérer comme des nœuds au sein d'un réseau complexe. Ces nœuds sont reliés entre eux de différentes manières. Dans ce genre de réseaux, il y a régulièrement des effets de rétroaction et d'autorenforcement. Il faut être très attentif aux mécanismes qui engendrent ce genre d'effets, car ils rendent souvent les clients agressifs et ceux-ci peuvent alors recourir à la violence.

On peut considérer les réseaux comme des «systèmes de connexions permettant de travailler à la résolution des problèmes».<sup>12</sup> Les interactions qui ont lieu dans les réseaux dépendent de l'idée que les instances impliquées se font de la répartition des tâches, de la coopération et de la confiance. En collaborant, l'assurance-

invalidité, l'assurance-chômage et l'aide sociale forment ensemble un réseau de ce genre.

Lorsqu'une institution travaille en réseau, le regard qu'elle porte sur son activité change. L'accent est déplacé. L'effort porte sur une optimisation des interventions du réseau au service des clients, alors qu'à l'ère du new public management, la définition et l'optimisation des compétences et des processus clés de l'institution était au centre de l'attention. Le new public management cherchait ainsi à mettre à place des mesures incitant les collaborateurs à effectuer leurs tâches aussi efficacement que possible. Mais que les différents acteurs remplissent leurs tâches de manière optimale ou non, les clients n'en ont cure. Ce qui compte pour eux, c'est que le réseau lui-même fonctionne de manière optimale. Les promoteurs d'une collaboration interinstitutionnelle doivent donc faire preuve d'esprit critique envers les réalisations du new public management et revoir certains mécanismes incitatifs.

Il faut toutefois reconnaître que les réflexions menées sur le fonctionnement des réseaux n'en sont encore qu'à un stade embryonnaire. Le concept de réseau est surtout utilisé à titre descriptif. Les sciences sociales doivent donc élargir leur perspective pour être en mesure de se prononcer sur les liens existant entre d'une part la densité des informations fournies, la qualité des échanges d'informations et la confiance réciproque des acteurs du réseau et, d'autre part, les effets du réseau du point de vue de la qualité et de la quantité. Dans ce domaine, la recherche ne fait que commencer.<sup>13</sup>

Pour les clients, le réseau, dont on vient de mettre en évidence les bons côtés, est d'abord synonyme d'enchevêtrement très difficile à comprendre d'institutions qui paraissent toutes avoir d'une manière ou d'une autre des responsabilités à leur égard. Le côté pénible et souvent dévalorisant des démarches successives auprès de différentes instances a été souvent décrit. Pour résoudre le problème, les promoteurs d'une collaboration interinstitutionnelle ont une solution à proposer : le guichet unique. Tous les clients doivent pouvoir s'adresser de prime abord à un des offices de coordination cantonaux.<sup>14</sup> Les éclaircissements concernant les compétences et les mesures à prendre ensuite doivent être apportés dans le back office, l'objectif étant de faire circuler les dossiers, et non pas les personnes. La formule sonne bien, et pourquoi ce qui a fait ses preuves depuis longtemps, par exemple dans le domaine des projets de construction, ne serait pas bon pour les personnes dans la détresse ? Permettez-moi toutefois de poser une autre question : chaque fois que quelqu'un doit frapper à la porte d'une nouvelle institution, n'espère-t-il pas rencontrer enfin la personne qui comprendra qui elle est et ce qu'elle vit ? Le principe du guichet unique réduit considérablement les chances de rencontrer un tel interlocuteur. Voilà qui augmente les responsabilités

des personnes appelées à travailler dans un «guichet unique». Leur donnera-t-on assez de temps pour répondre aux attentes des clients ?

## Conclusion : le défi est immense

Pour que le nombre de personnes qui tombent dans la pauvreté et sont marginalisées diminue, la collaboration entre l'assurance-invalidité, l'assurance-chômage, les institutions de formation professionnelle et l'aide sociale tant privée que publique doit être améliorée. Une collaboration s'impose pour agir sur trois fronts : empêcher que des personnes ne tombent dans la pauvreté, permettre à des personnes de rester intégrées dans la société et faire de la prévention. Tout le monde ne conçoit pas ces trois objectifs communs de la même manière, cela est vrai, mais les divergences d'opinion sont un défi que la collaboration interinstitutionnelle se doit de relever. L'approche qui met l'accent sur la manière dont chaque institution effectue ses tâches, visant un accroissement de l'efficacité, doit être complétée par une autre approche : le fonctionnement en réseau. Il faut donc développer, utiliser et évaluer des indicateurs permettant de mesurer l'effet des réseaux, car de tels indicateurs peuvent fournir des informations importantes sur la manière optimale de mettre en réseau les différentes institutions du système suisse de sécurité sociale.

## Bibliographie

Caritas Suisse, *Rapports de travail précaires en Suisse*, Lucerne, 2001.

Andrea Grawehr et Carlo Knöpfel, *Ergänzender Arbeitsmarkt. Ein erfolgreiches Konzept zur sozialen und beruflichen Integration?* (Le marché du travail complémentaire : un concept utile pour favoriser l'intégration sociale et professionnelle ?), Lucerne, 2001 (uniquement en allemand).

Carlo Knöpfel et Andrea Mauro Ferroni, *Braucht die Schweiz eine neue Sozialhilfe?* (Faut-il modifier l'aide sociale suisse ?) in *Zeitschrift für Sozialhilfe* 5/1999, pp. 65–70 (la revue de la CSIAS n'est publiée qu'en allemand).

Anna Locher et Carlo Knöpfel, *Aide sociale – une action concertée ?* Lucerne, Caritas, 2000.

CDEP et CDAS, *Recommandations de la CDEP et de la CDAS concernant l'encouragement de la collaboration interinstitutionnelle (CII)*, Berne, 2001.

<sup>13</sup> Cf. Locher et Knöpfel 1999.

<sup>14</sup> Pour ce qui est du profil que doivent avoir les offices de coordination cantonaux, cf. Grawehr et Knöpfel 2001.

Le point de vue des offices AI<sup>1</sup>

## La collaboration interinstitutionnelle : un projet bienvenu qui comporte des risques

Les organes d'application de l'assurance-invalidité perçoivent leur action comme une opération parmi d'autres d'une grande machine souvent mal synchronisée dont le travail est louable d'un point de vue économique et tout à fait justifié sur le plan de la politique sociale : réinsérer les personnes handicapées sur le marché du travail. Une optimisation de la collaboration entre les différentes institutions du système ne va pas forcément de soi, mais elle permet d'améliorer la synchronisation du mécanisme. Il ne faut cependant pas se leurrer, une telle collaboration comporte aussi des risques.



**Andreas Dummermuth**  
Président de la Conférence des offices AI  
andreas.dummermuth@ak-nw.ahv-iv.ch

### De l'huile dans les rouages

Toutes les personnes qui travaillent dans le social le savent, les assurances sociales et l'aide sociale constituent ensemble un mécanisme dont la synchronisation laisse souvent à désirer. Les différentes assurances sociales n'ont pas toutes été créées à la même époque, certaines d'entre elles ont été révisées à plusieurs reprises, elles ne sont pas financées de la même manière, et les institutions chargées de l'assurance opèrent à différents niveaux. Ce n'est pas là une particularité du système suisse : les pays voisins ne sont pas mieux lotis. Les premières expériences faites dans le cadre de l'Accord entre la Suisse et l'UE sur la libre circulation des personnes<sup>2</sup> montrent que les systèmes de nos voisins sont eux aussi complexes. Mais nos assurés ne devraient pas

se sentir dépassés par des problèmes d'histoire, de législation et de répartition des compétences. Pour la majorité de nos clients, les assurances sociales sont un livre scellé d'un certain nombre de sceaux, qui correspondent à autant de dispositifs légaux : AVS, AI, APG, PC, LFA, LAMal, LPP, LAA et allocations familiales. Les mécanismes de chacun de ces domaines d'assurance sont souvent très complexes, et les concepts utilisés difficiles à comprendre. L'institution chargée de l'assurance doit chaque fois établir un lien entre cette mécanique et le concept clé, celui de la personne humaine. Dans les assurances sociales, la personne apparaît sous trois formes : celles du client, du cotisant et du citoyen. Une institution d'assurance qui néglige l'un ou l'autre de ces aspects perd immédiatement la confiance non seulement des assurés, mais aussi du public. La collaboration interinstitutionnelle (CII) ou plus précisément l'optimisation des interactions entre institutions peut faire office d'huile améliorant le fonctionnement des différents systèmes.

### Connaître et remplir ses fonctions clés

Chacune des branches d'assurance a une fonction essentielle à remplir. Pour que la collaboration entre ces branches d'assurance soit bonne, les différentes instances impliquées doivent savoir quelles sont leurs tâches, et les effectuer correctement. Examinons de plus près les fonctions clés de l'assurance-invalidité (cf. **fig. 1**) : au centre de l'AI, il y a la personne atteinte d'un handicap physique.

Les 27 offices AI, en tant qu'institutions en charge de l'AI, effectuent trois tâches centrales : aider à la réadaptation professionnelle, établir le taux d'invalidité (dans le système des trois piliers) et déterminer le besoin d'assistance (dans l'AVS/AI). Les tâches effectuées dans le domaine des mesures médicales et des moyens auxiliaires sont accessoires.

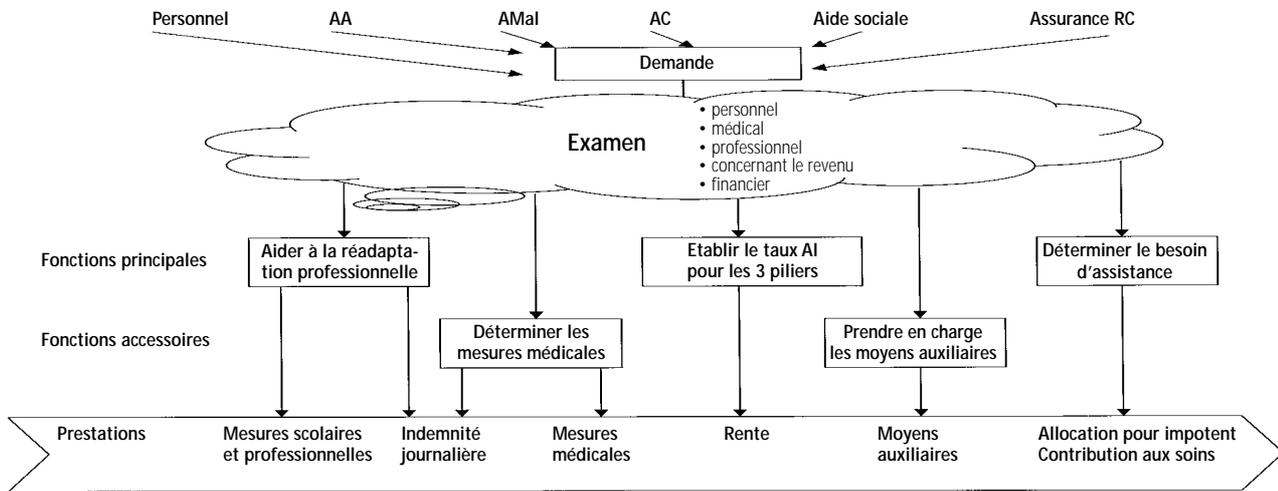
L'AI doit déterminer les prestations – dont il existe une large palette – à fournir aux personnes qui s'adressent à elles. Pour le faire, elle a mis au point des procédures d'examen ad hoc. Les spécialistes de l'AI peuvent faire appel sur place à des psychologues, des médecins, des juristes, des spécialistes de la réadaptation professionnelle intégrés dans les équipes des offices AI. Le service médical en particulier joue désormais un rôle-clé dans les procédures d'instruction des demandes. Une étude mandataée par l'OFAS l'a constaté : «Le fait de donner directe-

1 Cet article est basé sur un exposé présenté lors de la journée nationale de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), qui a eu lieu le 14 mars 2002, à Fribourg.

2 Cf. à ce sujet CHSS 2/2002, p. 70 ss.

## Fonctions principales et accessoires de l'AI

1



ment et de manière informelle des conseils aux autres services spécialisés est considéré comme une retombée positive de la création du service médical.»<sup>3</sup>

Les nombreuses possibilités d'examen dont disposent les offices AI feront certainement de ceux-ci des partenaires recherchés par les autres institutions. Avant de décider d'octroyer une rente ou de procéder à un reclassement, l'office concerné doit s'informer et se prononcer sur la situation personnelle, familiale, professionnelle, sur les ressources et souvent même sur la fortune de la personne assurée. Pourquoi l'AI est-elle devenue une institution qui ne se contente pas de procéder à une évaluation visant uniquement à déterminer les prestations AI à fournir ? Etant donné l'importance des moyens d'investigation dont dispose l'AI, on peut redouter que certains «cas» précédemment traités par d'autres institutions soient aiguillés vers l'AI. Sur ce point, nos partenaires ont les mêmes craintes que nous ! Cela pourrait aussi permettre de prendre en compte davantage de facteurs dans les évaluations. Les institutions partenaires peuvent se procurer des informations intéressantes, mais aussi en fournir. Elles peuvent aussi se concerter sur les domaines d'examen. Pour faciliter la tâche des institutions, il est particulièrement important que les échanges d'informations sur les résultats des examens effectués soient autorisés du point de vue du droit de la protection des données.<sup>4</sup>

### La réadaptation : un thème consensuel

«La réadaptation prime la rente» : dans l'AI, ce principe n'est pas seulement un instrument d'action, mais aussi un objectif. La célèbre formule ne s'applique pas qu'à l'AI. Elle sert aussi de référence aux recommandations

de la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP).<sup>5</sup> Toutes les institutions appelées à collaborer reconnaissent la valeur du principe qui peut se présenter sous différentes formes, et disposent d'instruments permettant de l'appliquer. C'est ainsi qu'en créant quelque 150 offices régionaux de placement (ORP),<sup>6</sup> l'assurance-chômage a clairement montré qu'elle entendait œuvrer activement à la réadaptation des chômeurs.

Le fait que la 4<sup>e</sup> révision de l'AI procure enfin de nouveaux instruments à l'AI revêt donc une importance capitale. Le 13 décembre 2001, le Conseil national a décidé d'élargir considérablement la gamme des instruments à disposition de l'AI. La nouvelle version de l'art. 18 LAI (service de placement) devrait avoir la teneur suivante :

«Les assurés invalides qui sont susceptibles d'être réadaptés ont droit à un soutien actif dans la recherche d'un emploi approprié et, s'ils ont déjà un emploi, à un conseil suivi afin de le conserver.»

Aujourd'hui, un emploi approprié n'est offert aux assurés que dans la mesure où cela est «possible»<sup>7</sup>; dans la nouvelle version de l'art. 18 LAI, il s'agit par contre d'un droit de la personne assurée.

Une disposition, l'art. 68<sup>quater</sup> LAI, permettant d'autoriser certaines expériences, a aussi été introduite :

«Pour certains groupes d'assurés invalides, le Conseil fédéral peut autoriser des essais pilotes non prévus par la loi, de durée limitée. Les essais doivent avoir pour but de recueillir des expériences en matière de mesures destinées à renforcer, auprès des employeurs, l'incitation économique à la réinsertion professionnelle.»

Les offices AI espèrent que le Conseil des Etats ne reviendra pas sur des choix qui devraient permettre de

renforcer les mécanismes visant à réadapter durablement les personnes souffrant d'un handicap.

### Pour des partenariats «ouverts»

L'AI finance depuis des décennies le conseil aux personnes handicapées et leur prise en charge. Des centaines d'organisations de handicapés fournissent, avec ou sans soutien de l'AI, dans les différentes régions du pays, des services spécialisés aux invalides. Beaucoup d'organisations partenaires actives au niveau national font office d'intermédiaires et dirigent les personnes vers les assurances sociales compétentes et les organismes de conseil privés ou publics les mieux à même de fournir des prestations. Des possibilités existent aussi en lien avec les prestations collectives de l'AI selon l'art. 74 LAI. Ce potentiel doit être impérativement utilisé dans le cadre de la CII.

Mais la CII ne doit pas se limiter à l'aide sociale, à l'AI et à l'AC. On ne sait malheureusement pas encore qui seront les partenaires des organes de coordination cantonaux CCI dans les autres branches des assurances sociales (essentiellement LAMal, LAA et LPP). Les institutions qui offrent des assurances perte de gain en cas de maladie selon la LCA devront être impliquées dans la démarche à titre ponctuel au moins. A l'heure actuelle déjà, des accords passés au niveau suisse règlent très précisément la collaboration entre l'AA et l'AI. Les cas dans lesquels une coordination s'impose absolument sont précisés (surtout lorsqu'il s'agit de déterminer le taux d'invalidité résultant d'un accident). Les interfaces

existantes sont aussi définies. La collaboration entre l'AI et l'AC est, elle aussi, réglée dans ses grandes lignes.<sup>8</sup>

La collaboration avec d'autres branches d'assurance est très importante parce que l'AI est une *deuxième* assurance. C'est là un fait important qu'on oublie trop souvent. 77 % des rentes accordées par les offices AI dans leur domaine d'activité principal ont pour cause une maladie, et 11 % un accident.<sup>9</sup> Souvent l'assurance-chômage est aussi impliquée. La CII doit permettre d'améliorer encore les contacts que nous avons avec les assurances qui sont nos «fournisseurs».

### Moins de conflits grâce à la coordination ?

La loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA<sup>10</sup>) introduira dès le 1<sup>er</sup> janvier 2003 de nouveaux concepts dans les assurances sociales et harmonisera les procédures. La LPGA favorisera-t-elle la CII ou créera-t-elle de nouveaux obstacles ? La réponse paraîtra paradoxale : hélas, la nouvelle loi, qui vise à coordonner et harmoniser, multipliera les interfaces entre institutions. Prenons un exemple : à l'avenir, chaque caisse de pension<sup>11</sup> pourra recourir contre les décisions<sup>12</sup> des offices AI, et ceux-ci craignent que la nouveauté n'ait de fâcheuses conséquences. Nous espérons que nos peurs s'avéreront infondées et que les offices AI ne seront pas pris entre le marteau des travailleurs sociaux et l'enclume des administrateurs de caisses de pension.

Un autre problème, inhérent au système, montre que le fait d'autoriser les caisses de pension à recourir contre les décisions des offices AI ne va pas de soi : souvent, par définition, les missions des partenaires de la CII ne concordent pas. Travailler ensemble, cela ne signifie pas que les objectifs techniques et les instruments doivent être congruents. Pour qu'il y ait collaboration, il faut d'abord que chacun des partenaires effectue correctement ses tâches.

Toutes les parties concernées doivent toutefois accepter d'être prises dans le champ de tensions résultant des divergences existant entre les tâches des uns et des autres. Les recommandations de la CII peuvent permettre d'obtenir des résultats, parce qu'elles sont réalistes : la CII accepte à titre d'hypothèse de départ que les différentes parties collaborent tout en ayant des missions différentes et en recourant, pour les remplir, à des instruments différents.

### La CII, un défi important pour les offices AI

Il y a pléthore de règlements dans l'AI, et les effectifs ne sont pas assez nombreux. Comme cela est le cas pour les autres assurances sociales, il faudra encore établir de nouvelles réglementations à l'avenir. Les offices AI de-

3 Interface – Institut für Politikstudien, *Die ärztliche Beurteilung und ihre Bedeutung im Entscheidungsverfahren über einen Rentenanspruch in der Eidg. Invalidenversicherung* (Le poids de l'évaluation médicale dans les décisions d'octroi d'une rente AI; OFCL 318.010.99d); résumé en allemand à l'adresse [www.interface-politikstudien.ch/11.pdf](http://www.interface-politikstudien.ch/11.pdf), p. 6.

4 Selon l'art. 66 LAI, en corrélation avec l'art. 50a LAVS, il est possible de transmettre des données aux organes d'une autre assurance sociale. Mais seules les données directement utiles peuvent être transmises. Formellement, l'institution d'assurance doit présenter une demande écrite et motivée concernant un cas particulier. Les autres lois sur les assurances sociales contiennent des dispositions comparables à celle de l'art. 50a LAVS en matière de transfert de données, cf. par exemple l'art. 84a LAMal. Toutes les personnes qui travaillent pour les institutions d'assurance sont par ailleurs tenues de garder le secret.

5 Cf. à ce sujet l'article d'Ernst Zürcher, à la p. 210.

6 Cf. CHSS 5/2000, p. 237; le nombre d'ORP a ensuite varié en fonction de l'évolution du taux de chômage.

7 L'art. 18, al. 1, 1<sup>re</sup> phrase, LAI est formulé de la manière suivante : «Un emploi approprié sera autant que possible offert aux assurés qui sont susceptibles d'être réadaptés.»

8 Cf. circulaire de l'Office fédéral des assurances sociales concernant l'invalidité et l'impotence dans l'AI (CIIAI), c. 5, p. 138 ss (ch. marg. 9028 ss); accessible aussi à cette adresse : [www.ofas-pratique.ch](http://www.ofas-pratique.ch).

9 Cf. OFAS, *Statistique 2001*, p. 18 (OFCL 318.124.01f).

10 *Feuille fédérale* n° 41 du 17 octobre 2000, p. 4657 ss.

11 Les caisses de pension sont considérées comme des parties au sens de l'art. 34 LPGA.

12 Cf. art. 49, al. 4, LPGA.

## Applications des assurances sociales: la charge de travail 2

L'assurance-invalidité reconnaît, dans son domaine-clé, deux types de risques, également reconnus par trois autres assurances sociales: l'atteinte à la santé et le chômage.

Chaque branche d'assurance a ses particularités, c'est pourquoi les comparaisons sont toujours approximatives.

Comparaison<sup>1</sup> entre assurances (chiffres de 1998)

Assurance sociale	Postes de travail	Dépenses (en millions)	Frais administratifs
Assurance-chômage <sup>2</sup>	4 600	5 396	11,0 %
Assurance-invalidité <sup>3</sup>	1 151 <sup>4</sup>	7 713	2,9 %
Assurance-maladie	12 600	14 024	6,1 %
Assurance-accidents	4 000	3 572	8,8 %

1 Source: OFAS, *Que coûte l'application des assurances sociales?* dans CHSS 1/2001, p. 4 ss.

2 Ce sont les caisses de compensation AVS qui fixent et perçoivent les cotisations AC.

3 Ce sont les caisses de compensation AVS qui fixent et perçoivent les cotisations de l'AI, et versent leurs prestations en espèces.

4 Source: état des postes des offices AI cantonaux en 2000. En 1998, le chiffre était encore plus bas.

vront travailler encore plus pour appliquer l'Accord sur la libre circulation des personnes dès le milieu de l'année 2002, la LPGA dès 2003 et, si le calendrier est respecté, la 4<sup>e</sup> révision de l'AI dès 2004.<sup>13</sup> D'autres mécanismes prévus par la LPGA montrent que les décisions du législateur auront dans certains cas des conséquences importantes: désormais, toute personne assurée pourra, si elle a des raisons pertinentes de le faire, demander la récusation d'un expert choisi par l'office AI.<sup>14</sup> Il y aura même dans certains cas des décisions intermédiaires contre lesquelles un recours peut être déposé. Désormais, l'office AI devra aussi en règle générale rendre des décisions sur opposition.<sup>15</sup> Les deux types de mécanismes existent par exemple dans l'assurance-accidents, mais c'est une nouveauté dans l'assurance-invalidité. Les offices AI effectueront ces tâches comme il se doit<sup>16</sup>. Malheureusement, si les droits des assurés à être partie ont été étendus, la marge de manœuvre des offices AI n'a pas de son côté été élargie en conséquence. Les deux facteurs mentionnés ralentiront et alourdiront donc probablement les procédures, en favorisant un juridisation du domaine. C'est là un paradoxe, car personne ne dit que la procédure de l'AI pose des problèmes du point de vue de l'ordre juridique. Les reproches adressés de manière récurrente à l'AI sont différents: les procédures seraient trop lentes et l'AI trop complexe. Cela crée des problèmes non seulement aux assurés et aux institutions qui travaillent avec l'AI, mais aussi aux collaborateurs des offices AI. Mais à vrai dire les offices AI devraient aujourd'hui déjà – au milieu de l'année 2002 – prendre les mesures qui s'imposent et adapter résolument leurs manières de fonction-

ner aux nouvelles exigences. Pour qui adopte une approche positive, ce genre de mutations – et la CII en fait partie – constituent des défis, pour autant que le personnel des institutions chargées de l'assurance puisse y consacrer le temps nécessaire. Il faut oser faire de grands pas, car dans le domaine qui nous occupe, les petits pas comptés ne mènent nulle part.

Cette analyse repose sur ce constat: aujourd'hui déjà, les effectifs sont nettement insuffisants dans les offices AI. Une comparaison entre l'assurance-chômage, l'assurance-invalidité et l'assurance-accidents le montre clairement (fig. 2).

Si je le dis, ce n'est pas pour monter en épingle les différences qui existent entre assurances, ni pour réclamer des subventions en me lamentant. Cela ressort au contraire d'une évaluation réaliste des forces de travail œuvrant au sein des offices AI. Un autre élément pèse sur la CII: la combinaison d'un nombre très élevé de réglementations et d'un manque de forces de travail. En l'absence de personnes de référence spécialisées dans les offices AI et dans toutes les autres institutions, les efforts promoteurs de la CII au niveau cantonal et national, dans le domaine partiel de l'intégration de personnes souffrant d'un handicap, risquent de n'aboutir à rien.

## Clients, économie et institutions sociales

Les ORP, le conseil social et les offices AI avec tous leurs clients d'un côté, les employeurs prêts à prendre des risques de l'autre ont une chose en commun: ils travaillent dans un même espace économique. Les bonnes solutions, durables, sont forcément des solutions sur mesure. L'intégration dans le marché du travail primaire a toujours lieu localement. Le fait que les recom-

13 Les débats parlementaires menés jusqu'ici ont montré que la procédure actuellement en vigueur pour évaluer l'impotence ne pouvait probablement pas être reprise telle quelle pour évaluer le besoin d'assistance. Pour près de 65 000 cas pendant d'allocation pour impotent AVS/AI, du fait du raccourcissement du cycle de révision durant la phase introductive, de la croissance liée à l'évolution démographique et du nouveau modèle d'évaluation, le changement de système – passage de l'allocation pour impotent à l'allocation d'assistance – constitue à lui seul un grand défi pour les offices AI cantonaux.

14 Art. 44 LPGA.

15 Art. 52 LPGA.

16 La Conférence des offices AI a créé un groupe de travail à ce sujet, qui a rédigé un rapport en novembre 2001. Ces travaux servent de base à la formation à la LPGA dans l'AI, à l'adaptation du catalogue de textes de l'AI et à la préparation des offices AI à la nouvelle procédure d'opposition.

17 *Recommandations de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) et de la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) concernant l'encouragement de la collaboration interinstitutionnelle (CII)*, Berne et Soleure, 2001.

18 Les essais pilotes CII du seco le montrent; cf. *Communication ORP 2001/08*, Annexe «Lignes directrices pour les essais», ainsi que les explications de Daniel Luginbühl à la p. 207.

19 Cf. l'article sur ce thème contenu dans ce même numéro de la CHSS.

20 Le professeur Martino Rossi, du Tessin.

mandations des chefs de départements<sup>17</sup> sont clairement conçues pour s'appliquer partout, mais qu'elles doivent être appliquées dans des contextes locaux, est une clé du succès. En effet, le contexte socioéconomique dans lequel doit s'opérer une intégration dans le marché du travail primaire, et l'état du marché du travail sont différents à Sion, Stans ou Lugano. La création d'organes de coordination CII cantonaux est une bonne solution, non bureaucratique. De tels organes doivent clairement jouer un rôle de catalyseurs.<sup>18</sup>

### La CII permet-elle de résoudre les grands problèmes de l'assurance-invalidité ?

Les problèmes de temps et d'argent sont les principaux problèmes de l'AI – du moins en ce qui concerne les institutions chargées de l'assurance. Quasiment toutes les cotisations et les prestations individuelles de l'AI étant définies dans la loi, il appartient en premier lieu au législateur de régler le problème du financement de l'assurance. Sur ce point, les débats parlementaires ont montré que les milieux politiques avaient conscience du problème et recherchaient des solutions. Le législateur a aussi une influence sur le paramètre temps. Les nouveaux mécanismes de la LPGA évoqués plus haut le montrent clairement.

Aussi la CII ne permettra-t-elle probablement pas à elle seule de résoudre les problèmes de temps et d'argent. Il est à craindre au contraire que la «machine à examiner les demandes» de l'AI, qui ne peut pas agir au niveau du droit aux prestations, et qui a des liens de dé-

pendance avec les prestations complémentaires garantissant le minimum vital, sera encore plus sollicitée qu'aujourd'hui par les partenaires de la CII.

C'est pourquoi la question doit être posée autrement : la CII permet-elle de résoudre les problèmes majeurs des personnes concernées ? La réponse est alors différente. L'AI doit concentrer ses efforts sur l'intégration des personnes atteintes d'un handicap dans le marché du travail primaire, intégration souhaitable d'un point de vue économique et judicieux d'un point de vue sociopolitique. Dans ce domaine, la CII peut remédier à certains problèmes actuels et permettre de trouver des solutions plus adéquates.

Lors de sa séance plénière, le 3 mai 2002 à Lugano, la Conférence des offices AI a débattu de la CII. Des expériences ont été faites dans les cantons de Thurgovie, du Valais et de Bâle-Ville.<sup>19</sup> Sur cette base, un premier échange structuré a eu lieu, échange auquel étaient associés le seco, Caritas et un responsable de l'aide sociale cantonale.<sup>20</sup> La Conférence des offices AI est aussi représentée au sein du groupe de coordination national, et la CII continuera à figurer dans son plan d'action à titre prioritaire.

Un appel sous forme de mise en garde, en guise de conclusion : la CII ne doit pas entraîner la création de règles supplémentaires. Les engrenages de notre système de sécurité sociale ont besoin d'huile. Il ne faut surtout pas rajouter de nouveaux rouages et sabots de frein !

## Collaboration entre institutions : l'avis du seco



**Daniel Luginbühl**  
seco, direction du travail  
daniel.luginbuehl@seco.admin.ch

Toutes les institutions concernées accordent une grande importance à la réinsertion durable de certaines personnes dans le marché du travail. Certes, les problèmes sont complexes dans les domaines où les institutions opèrent. Ainsi le but de l'intégration individuelle n'a pas toujours la priorité nécessaire. De plus, la collaboration et la coordination nécessitent toujours au début un investissement supplémentaire. Il faut donc montrer que la collaboration interinstitutionnelle qui est une forme de coopération au service de certaines personnes est utile non seulement à ces personnes, mais aussi aux institutions, qu'elle recèle un grand potentiel et qu'elle constitue une chance.

La réinsertion durable dans le processus de travail est un but très important pour les institutions.

Les principes: «avoir un emploi plutôt que recevoir une indemnité journalière», «la réadaptation avant la rente», «le travail et non l'assistance» ne sont pas seulement là pour garantir le minimum vital, car le travail est un élément important de l'intégration sociale. L'appel à une collaboration interinstitutionnelle (CII) n'est pas nouveau, mais on tend plus souvent à rechercher des solutions en impliquant plusieurs institutions. On pense depuis longtemps que

- les services sociaux,
- les autorités du marché du travail,
- l'assurance-invalidité,
- l'orientation professionnelle,
- la CNA et
- les assureurs-maladie

doivent optimiser la collaboration dans de nombreux domaines pour le bien des personnes qui recourent à leurs services.

Soucieux de savoir où se trouvent les obstacles à une collaboration entre institutions, le Conseil fédéral a en 1999 constitué, à la demande de la Commission de l'économie et des redevances (CER), un groupe de travail interdépartemental dont il a délégué la responsabilité au

seco. Celui-ci a rédigé un rapport accompagné d'un catalogue de mesures d'optimisation possibles, qui a été adopté par le Conseil fédéral le 23 mai 2001. Pour mettre en évidence les points de vue et les constats de ceux qui travaillent sur le terrain, un symposium «Du travail pour tous» a été mis sur pied avec des praticiens de haute valeur.

### Obstacles à la collaboration

Les secteurs problématiques suivants ont été cernés:

- L'objectif de l'intégration n'a pas la première priorité comme il le devrait.
- Chaque institution fait ses propres analyses et introduit certaines mesures sans recourir aux compétences existant dans une autre institution.
- Il manque des modèles de collaboration orientés objectifs et basés sur un effet conjoint de tous les systèmes.
- Les questions de procédure et de compétences, le manque de connaissances et de reconnaissance du travail des autres institutions mènent à des doubles emplois.
- Au quotidien il faut sans cesse lutter contre la mentalité d'épicier.
- Les nombreuses interfaces entre les partenaires de la CII sont définies de manière lacunaire et souvent compliquées.
- Les personnes qui restent trop longtemps dans ce système ne parviennent pas à retrouver le chemin de la vie active, car elles sont prises dans un cercle vicieux. Leur situation ne s'améliore pas et finalement leur problème s'aggrave, car leur santé se dégrade.

Il est décevant de constater que la personne à la recherche d'aide ne fait que passer d'un système à l'autre, une prestation en remplaçant une autre sans améliorer sa situation.

### Expériences cantonales

Etant donné que les responsables de l'application ainsi que les problèmes sont nombreux, un procédé pragmatique d'optimisation paraît approprié. Des essais sur le terrain permettent d'accumuler et d'évaluer des expériences pratiques dans les domaines suivants:

- coordination des bilans et tri;
- coordination des mesures de réintégration;
- coordination des conseils et de la communication;
- coordination des contacts avec les employeurs et suivi;
- harmonisation de la législation, de son application et du financement;
- harmonisation des processus;
- application de la protection des données.

Ces expériences ont été réalisées dans plusieurs cantons et en sont à différents stades. Elles composent une palette étendue, qui va de l'idée préalable jusqu'aux essais sur le terrain évalués et accompagnés d'un catalogue de mesures permettant de fixer et d'établir le potentiel de collaboration reconnu. Des solutions individuelles se dessinent dans le cadre de projets. Il est question d'insertion au sein de l'organisme des départements, d'opposition villes-campagnes, de déroulement de processus jusqu'au collaborateur qui prend le dossier en charge et va de porte en porte, dans son canton dont il a une vue d'ensemble, défendre les intérêts de la personne concernée.

Qu'en est-il de la mise à niveau et de la gestion commune de processus ou de la difficile adaptation des structures? Dans un canton, deux directeurs se déclarent prêts à rapprocher leurs offices. Ils apprennent à mieux se connaître du point de vue tant organisationnel qu'humain. Ils peuvent ainsi mieux harmoniser les interfaces critiques. Ils recherchent en commun des solutions pragmatiques et effectives qui dans un premier temps ne demandent pas de modification légale, des solutions qui se basent sur la volonté de travailler ensemble avec la participation de leurs collaborateurs. Une autre institution passe outre ses réserves et se joint à eux, faisant ainsi le pas le plus important.

Les concepts de «guichet unique» et de «gestion personnalisée» seront interprétés de différentes manières par les praticiens.

Les essais sur le terrain doivent fournir des connaissances objectives pour que l'on puisse évaluer l'utilité et l'efficacité de mesures nouvelles ou optimisées et de structures. Une personne externe devra donc procéder à leur évaluation. Les résultats seront communiqués et accessibles à tous les intéressés.

### Une harmonisation légale est-elle nécessaire ?

Sur fond de révision de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire, les commissions des deux Chambres se sont aussi exprimées à propos de la CII. Elles n'ont pas seulement pris connaissance de cet objectif important, mais aussi introduit des dispositions étendues.

Ainsi, à l'avenir, l'échange de données entre les institutions sera simplifié, tout en respectant la protection des données. Ces premières bases légales concernant la CII sont importantes, mais il faut s'efforcer d'harmoniser encore mieux les dispositions légales entre les institutions. En effet, exprimer sa volonté de collaborer ne suffit pas. La philosophie CII doit imprégner le quotidien des offices fédéraux concernés au premier chef et être transmise, après concertation, aux organes cantonaux d'application.

L'intégration des personnes concernées dans le premier marché ne peut cependant réussir que si les employeurs y participent. Les employeurs sont en principe disposés à engager dans leur entreprise des personnes dont les prestations sont amoindries. Ils attendent cependant :

- des informations claires et transparentes quant aux limitations et au rendement du requérant ;
- dans la mesure du possible une seule institution comme interlocutrice et non plusieurs ;
- pas d'administration excessive ;
- la possibilité d'un conseil et/ou d'un suivi en cas de besoin.

Ainsi posé, le problème devra désormais être étudié par les institutions de manière approfondie pour qu'un dialogue concret puisse avoir lieu avec les employeurs et les associations.

### La voie du succès : coordonner les solutions

Le potentiel d'optimisation reconnu de la CII ne pourra être mis à profit que par un engagement constant à long terme de tous les participants. La CII est donc une tâche permanente. Elle demande d'investir du temps et de faire preuve de bonne volonté, et cet investissement n'est pas perceptible à court terme. La collaboration et la coordination nécessitent toujours au début un investissement supplémentaire et il faut donc montrer que la CII n'est pas seulement utile à certaines personnes, mais aussi aux institutions impliquées.

Le recours aux compétences clés de toutes les institutions est essentiel à la réussite d'une coopération. De plus, seulement un certain pourcentage de notre clientèle a besoin de cette coordination. Pour les autorités du marché du travail, des formes de collaboration qui peuvent subsister également lorsque le chômage augmente, restent à trouver. De nouvelles formes d'organisation ne s'imposent pas forcément, il faut plutôt être convaincu de la nécessité de coordonner les efforts pour le bien des personnes qui recourent aux services des institutions. Si les institutions travaillent dans la transparence et que leur collaboration est bonne, les avantages de cette collaboration seront visibles. Les connaissances spéciales et les expériences pluridisciplinaires sont de plus en plus nombreuses, créant des synergies. Une meilleure communication augmentera la compréhension entre les institutions et élargira l'horizon des participants. Des concepts et des décisions seront mieux compris de part et d'autre, des préjugés tomberont. Si l'on coordonne la résolution des problèmes, les énervements feront place à une stimulation encourageante.

La CII doit être un acte de coordination au service des personnes concernées : ainsi comprise, elle offre de grandes chances.

## Constitution d'un groupe national de coordination en matière de collaboration interinstitutionnelle (GC-CII)

La Conférence des chefs de départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) et la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), avec le soutien du seco, ont adopté l'initiative visant à améliorer la collaboration interinstitutionnelle. A cet effet, elles ont constitué un groupe national de coordination CII et émis des recommandations qui prévoient notamment la création d'organes cantonaux de coordination.



Ernst Zürcher  
Secrétaire général de la CDAS  
e.zuercher@sodk-cdas-cdos.ch

Les chiffres suivants illustrent la situation actuelle du système social en Suisse : en 2000, les dépenses des assurances sociales se sont élevées à 113 milliards de francs et leurs recettes à 135 milliards de francs.<sup>1</sup> Les coûts sociaux correspondent ainsi à 27,5 % de tous les biens et services produits dans l'ensemble du pays. Le système social suisse est caractérisé par son organisation pragmatique : plutôt que par un grand arbre dont les branches et les rameaux symboliseraient les différentes assurances, à l'image de la «Sécurité sociale» en France, il pourrait être représenté par plusieurs arbres de différentes espèces, poussant indépendamment les uns des autres. Par exemple, le principe de l'assurance coexiste avec celui de la finalité (PC, aide sociale), le système de la répartition (AVS) avec celui de la capitalisation (2<sup>e</sup> pilier). L'avantage de cette structure est que si l'un des arbres est envahi par des parasites ou tombe malade, les autres ne sont pas obligatoirement touchés et un traitement ciblé est possible. Dans les cas extrêmes, seul un arbre atteint meurt ; les autres survivent. S'il y a un seul grand arbre avec une racine unique et que celle-ci pourrit, c'est l'ensemble du système qui s'effondre.

Mais ces avantages indiscutables, qui garantissent une certaine stabilité, s'accompagnent d'un inconvénient : le système est difficile à coordonner. Plusieurs raisons rendent compte de ces difficultés. Tout d'abord, comme dans chaque domaine juridique, le législateur, de même que l'instance d'exécution, perçoit mieux le problème de la délimitation que celui de la recherche de points de contact avec le domaine voisin. La personne assurée ou le contribuable a droit à une garantie, celle de voir son argent utilisé pour les objectifs inscrits dans la loi. Mais la plupart du temps, il n'existe aucune disposition garantissant à l'échelon supérieur la coordination indispensable du point de vue juridique. Ensuite, la tendance à la délimitation est renforcée par les solutions propres à chaque système, apportées au fil du temps par les nombreuses révisions. Enfin, l'aide sociale, au contraire des assurances sociales, est du ressort des cantons. Ces différents éléments, auxquels se rajoutent la complexité croissante et l'impossibilité d'avoir une vue d'ensemble, entraînent une multiplication exponentielle des problèmes de coordination au sein du système social suisse. Dans ces conditions, les personnes dans le besoin, qui possèdent un bagage scolaire généralement moindre que le citoyen moyen, ont encore plus de difficultés à faire valoir leurs droits. L'assurance-invalidité et l'aide sociale se renvoient ainsi la personne handicapée faisant l'objet d'un examen, comme l'aide sociale et l'assurance-chômage se renvoient l'individu qui côtoie la limite inférieure du marché du travail.

Les pouvoirs publics ne sont pas restés inactifs. De nombreux cantons font actuellement de gros efforts pour améliorer la coordination. La Confédération a enfin donné le jour, au terme d'une gestation laborieuse, à une œuvre quasiment historique, la «loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales». Celle-ci, qui a notamment pour objectif d'harmoniser les prestations des différents systèmes, ainsi que d'uniformiser les principes, les notions et les instituts du droit des assurances sociales, entrera normalement en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2003.

Ces derniers temps s'est précisée l'idée du «guichet unique», qui devrait éviter au client le hasardeux voyage à travers les différentes institutions habilitées à verser les prestations. Selon ce principe, c'est aux institutions

<sup>1</sup> Comptes globaux provisoires de la protection sociale 2000 de l'Office fédéral de la statistique, communiqué de presse du 17 juin 2002; [www.statistik.admin.ch/news/pm/0351-0206-00.pdf](http://www.statistik.admin.ch/news/pm/0351-0206-00.pdf).

de venir vers le client ; plus exactement, elles doivent lui proposer leurs prestations en un lieu centralisé.

La collaboration interinstitutionnelle est particulièrement intéressante pour les personnes ne bénéficiant que de contrats de travail courts, avec des périodes de chômage fréquentes, et pour les individus en fin de droits, qui vont et viennent en permanence entre la limite inférieure du marché du travail et l'aide sociale.

L'intégration des chômeurs dans le marché du travail n'est possible que grâce à une étroite collaboration et à la coordination des domaines assurance-chômage, assurance-invalidité, formation professionnelle et aide sociale.

### Les recommandations

La Conférence des chefs de départements cantonaux de l'économie publique et la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales, avec le soutien actif du seco, adresseront donc aux gouvernements cantonaux, fin août 2002, des recommandations concernant l'encouragement de la collaboration interinstitutionnelle, destinées aux organes d'exécution des cantons et des communes. Le but est double : d'une part favoriser la réinsertion la plus rapide et la plus durable possible des personnes au chômage dans le marché du travail primaire, d'autre part prévenir l'exclusion professionnelle et sociale d'individus et de groupes particuliers, cela avant tout par des procédures conviviales et rapides sur le plan administratif. Les organes d'exécution sont les services d'aide sociale cantonaux et communaux, les services régionaux d'orientation professionnelle, les offices AI et les offices régionaux de placement et de logistique.

Les personnes concernées ont effectivement droit à des prestations des assurances, à l'aide sociale et à la réinsertion dans le monde du travail. Mais elles ont aussi un certain nombre de devoirs, comme s'efforcer de trouver un emploi et accepter un travail convenable.

Les recommandations de la lettre circulaire aux cantons portent notamment sur la conclusion d'accords de prestations entre les services régionaux d'orientation

professionnelle et les services d'aide sociale, ainsi que sur la création de dispositifs d'incitation. Par exemple, les bénéficiaires d'aide sociale qui recherchent activement un travail doivent être mieux indemnisés que ceux qui ne le font pas.

Les recommandations ne se contentent pas de transmettre des impulsions, mais visent aussi à obtenir un effet durable par l'application des directives, le développement de la collaboration interinstitutionnelle et la mise en place d'un controlling. A cet effet, les deux instituts suivants sont créés :

1. Les deux conférences ont récemment constitué un **groupe national de coordination CII**, formé de dix personnes, qu'il a chargé de suivre l'application des lois en rapport avec la CII sur le plan fédéral et éventuellement de proposer des mesures appropriées. Ce groupe comprend des délégués de la CDEP, de la CDAS, de la Conférence suisse des offices AI, de la Conférence suisse des chefs de l'orientation, de l'Association des offices suisses du travail, de la Conférence suisse des institutions d'action sociale, de l'Association romande et tessinoise des institutions de l'action sociale, ainsi que de l'OFAS et du seco. Ce groupe de coordination suivra l'évolution de la législation fédérale et son application du point de vue de la CII, conseillera la CDEP et la CDAS et proposera les mesures nécessaires.
2. D'après les recommandations, chaque gouvernement cantonal doit désigner un **organe de coordination CII**, chargé de promouvoir et de faciliter la collaboration interinstitutionnelle. Cet organe signalera les problèmes au gouvernement, lui fera part des progrès et lui précisera les principaux points à étudier. Nous avons demandé aux gouvernements cantonaux de nous indiquer la personne qui sera responsable de cet organe de coordination. Nous inviterons ces spécialistes à un atelier, prévu pour les 5 et 6 novembre à Thoune, au cours duquel ils pourront s'informer sur leurs tâches et échanger leurs expériences avec la CII. Nous sommes persuadés que l'instrument ainsi créé permettra d'améliorer la CII et de venir à bout des difficultés encore rencontrées.

## La collaboration interinstitutionnelle dans le canton de Bâle-Ville

Dans le canton de Bâle-Ville, urbain par définition, les conditions sont excellentes pour une coopération entre les diverses institutions sociales étatiques. Celles-ci sont bien utilisées et vont encore se développer prochainement.



**Paul Meier**  
Office AI Bâle-Ville  
paul.meier@ivbs.bs.ch

Comme on le sait, les villes et les agglomérations ne présentent pas toujours les conditions idéales pour ce qui a trait aux problématiques sociales. Les statistiques sociales et le nombre des chômeurs et des rentiers sont assez parlants en la matière. C'est ainsi que Bâle-Ville, canton urbain par excellence, se trouve contre son gré en tête de maintes statistiques.<sup>1</sup>

Pour ce qui est de la collaboration interinstitutionnelle, en revanche, Bâle-Ville connaît des conditions extrêmement favorables. Le canton ne couvre que 37 km<sup>2</sup>, il ne compte que trois communes politiques et un peu plus de 190 000 habitants au total. Autre circonstance en soi favorable, la présence de quelque 8400 entreprises dans le canton.

Cela dit, beaucoup de personnes d'un certain âge et relativement peu de jeunes habitent le canton de Bâle-Ville, qui ne se trouve dans la moyenne suisse que, précisément, pour la tranche des 20 à 24 ans.

### Intensifier la coopération

Il convient d'intensifier encore la collaboration interinstitutionnelle, recommandée par le Conseil fédéral, dans le canton de Bâle-Ville également, même si elle y fonctionne déjà bien.

Participent à ces efforts (voir **fig. 1**) :

- l'office des prestations sociales, surtout actif dans le domaine des prestations complémentaires ;
- l'office cantonal de l'industrie, des arts et métiers et du travail, qui s'occupe également de l'assurance-chômage publique ;
- l'office de l'orientation et de la formation professionnelles ;
- l'aide sociale ;
- l'office AI ;
- la caisse cantonale de compensation (en partie).

Bien avant le lancement de la collaboration interinstitutionnelle (CII), une conférence des directeurs d'office a été créée à Bâle-Ville dans le domaine social. De plus, il existe depuis longtemps, entre les services, des groupes de travail pluridisciplinaires. Ceux-ci coordonnent les tâches lorsque les offices cités ci-dessus poursuivent des objectifs identiques ou analogues à l'égard de leur clientèle, tels que la réinsertion sociale et professionnelle ou la sécurité financière.

A Bâle-Ville, la CII fonctionne donc à trois niveaux (**fig. 2**) :

- à celui des directeurs d'office ;
- à celui des groupes de travail formés par des collaborateurs spécialisés ;
- à celui des collaborateurs spécialisés.

Il est à relever que ces services doivent remplir différentes tâches, ne serait-ce qu'en vertu des dispositions légales aujourd'hui en vigueur. C'est là une réalité qu'une certaine perception euphorique de l'amélioration de la coopération entre les offices ne doit pas faire perdre de vue.

La **figure 3** montre le lien existant entre le contexte légal, le premier niveau et le service auquel la tâche est confiée (deuxième niveau). Elle montre aussi qu'à Bâle-Ville, ces services – à l'exception des services sociaux des deux communes « rurales » – se trouvent tous dans le même département, ce qui facilite considérablement la coordination.

### Développement de la CII : colloque en août 2002

A Bâle-Ville, la CII fonctionne bien au niveau des directions d'office et des groupes de travail pluridisciplinaires. Il s'agit maintenant de mieux faire comprendre et connaître à l'ensemble des collaborateurs des offices

<sup>1</sup> Voir aussi à ce propos CHSS 3/2002, p. 136.

### Cadre institutionnel Bâle-Ville

1

Tout est regroupé dans le même département et seulement trois communes (Bâle, Riehen, Bettingen)

### Caisse de compensation Bâle-Ville

Exécution de l'AVS fédérale, paiement des prestations AI

### Office AI Bâle-Ville

Exécution de l'assurance-invalidité fédérale

### Office cantonal des prestations sociales

Organe d'exécution des prestations complémentaires

### Off. cant. de l'industrie, des arts et métiers et du travail

Exécution de l'assurance-chômage fédérale

### Off. de l'orientation et de la formation professionnelles

Orientation professionnelle et information professionnelle

### Aide sociale Bâle-Ville

Dernier filet de sécurité de la protection sociale

concernés les tâches des autres services. Tel est le but d'un important colloque organisé en août 2002, grâce auquel la coopération, qui est déjà bonne, devrait s'intensifier encore.

### Les autres milieux concernés et les principaux intéressés

Si ces propos invitent à l'optimisme, il ne faut pas oublier que les services cités ne constituent qu'une partie des institutions impliquées dans le processus de (ré)intégration. Du point de vue de l'assurance-invalidité, il convient de prêter une attention particulière à l'amélioration de la coopération avec les assureurs d'indemnités journalières en cas de maladie ou d'accident. Le corps médical doit, lui aussi, s'associer à ces efforts. Il est nécessaire d'améliorer sensiblement la formation et le perfectionnement des médecins dans le domaine des assurances sociales. Si l'assurance-invalidité veut rester fidèle ou mieux donner corps à son principe de la primauté de la réadaptation sur la rente, une bonne coopération avec le corps médical et le marché du travail est indispensable, en particulier parce qu'il s'agit de maintenir des personnes handicapées dans le monde du travail ou de les y réintégrer.

Du point de vue de l'assurance-invalidité, le rôle que les médecins et les employeurs ont à jouer dans la réintégration économique et sociale des personnes handicapées est tout aussi important, sinon plus grand encore que les efforts de la coopération interinstitutionnelle. Les personnes qui ont le plus d'influence sur le phénomène d'exclusion sont les intéressés eux-mêmes, leurs médecins traitants et les employeurs. C'est avec eux que la coopération doit s'intensifier au premier chef. Sou-

vent, les personnes handicapées ont quitté la vie active depuis trop longtemps déjà, si bien que les efforts conjoints des services compétents (AI, ORP, services sociaux, etc.) arrivent trop tard et ne peuvent plus avoir le résultat souhaité. Ici aussi, des améliorations sont nécessaires et profitables.

Si des médecins bien formés, des orienteurs professionnels et des agents de placement compétents travaillent **dans les offices AI**, la coopération avec le corps médical et les employeurs pourra bien fonctionner et l'on évitera que les personnes handicapées ne doivent dépendre de l'aide sociale.

Une bonne coopération avec les assurances d'indemnités journalières est donc vitale. Celles-ci doivent annoncer à temps aux offices AI les travailleurs qui sortent du processus actif, afin que l'on puisse s'engager rapidement dans la voie d'une réintégration professionnelle ciblée.

### Renforcer la responsabilité personnelle

Le principal moteur de l'intégration et de la réintégration professionnelles des personnes handicapées est la personne elle-même et sa capacité de prendre elle-même son sort en main. Mais une grande responsabilité revient aussi, comme on l'a dit, aux médecins traitants, aux employeurs, aux assureurs d'indemnités journalières et aux proches des handicapés, qui sont directement concernés et qui peuvent avoir une influence non négligeable sur le succès des mesures d'intégration. Il faut s'engager aussi vite que possible dans une réadaptation qualifiée, sans perdre de temps.

### Les principes de la CII

Je suis persuadé que la collaboration interinstitutionnelle signifie avant tout **croire à des solutions** et tra-

### Trois niveaux

2

Niveau	Tâches	Mode de travail
Direction d'office	1. Fixer les stratégies 2. Formuler les objectifs 3. Contrôler la réalisation des objectifs	Conférence des directeurs d'office avec présidence tournante
Groupes de travail des collaborateurs spécialisés	1. Prendre des décisions dans des cas difficiles 2. Proposer des solutions à la Conférence des directeurs d'office	Commissions travaillant sur des cas particuliers avec des séances périodiques
Collaborateurs spécialisés	Résoudre cas et problèmes directement avec les collaborateurs d'autres offices	Entretiens et mandats simples, directs et informels

## Lois Structures Traitement

3

LAA LAMal LPP	LACI	LAI	LPC	Form. prof.	Loi sur l'aide sociale	LAVI	Médecins	Employeurs
Assurances privées	Off. cant. du travail Assurance-chômage	Office AI Assurance-invalidité	Off. cant. prest. soc. Organe d'exécution PC	Off. cant. form. prof. Orientation et formation professionnelles	Aide sociale	Aide aux victimes Divers et privés	Divers privés et hôpitaux	Ensemble du marché du travail
Tous dans le département des affaires économiques et sociales								

Coopération autant que possible axée sur les processus

vailer activement à leur concrétisation (voir **fig. 4**), chercher avec les personnes concernées des solutions communes et regrouper les forces et le savoir disponibles au bénéfice des clients et de la meilleure solution possible dans chaque cas.

En particulier, la CII ne signifie pas faire endosser les coûts à d'autres institutions, chercher d'autres pourvoyeurs de solutions ni économiser sur le dos des intéressés.

La CII au bénéfice des personnes concernées signifie que les spécialistes impliqués mettent toute leur énergie, dans leur domaine et en coordination avec les autres institutions, pour que les intéressés – les invalides au sens de l'AI – reçoivent le soutien dont ils ont besoin pour pouvoir assumer eux-mêmes la responsabilité de leur vie et mener à nouveau une existence autonome.

Tous les clients de l'assurance-invalidité sont suivis par un médecin traitant. La plupart sont connus des assureurs d'indemnités journalières dès avant l'annonce de leur cas à l'AI. Ces clients étaient également impliqués dans la vie active, c.-à-d. travaillaient auprès d'un employeur, avant leur maladie ou leur accident. Il existe donc forcément entre les médecins, les employeurs et les assureurs une énorme interdépendance, du moins s'agissant de l'AI, ce qui rend une étroite collaboration absolument indispensable.

Nous considérons la CII à la fois comme un défi à relever et comme la chance de créer un utile regroupement des forces au bénéfice des personnes concernées. Nous continuerons à apporter notre contribution à la réussite de ces efforts.

### Ne pas perdre de vue les proportions

Seule une petite partie de la clientèle de l'assurance-chômage est ou devient tributaire en même temps de l'aide sociale ou de l'assurance-invalidité.

Seule une petite partie de la clientèle de l'aide sociale est ou devient tributaire en même temps de l'assurance-chômage ou de l'assurance-invalidité.

Seule une petite partie de la clientèle de l'assurance-invalidité est ou devient tributaire en même temps de l'assurance-chômage ou de l'aide sociale.

Et ces groupes se restreignent encore quand les autres institutions concernées sont prises en compte dans le processus.

### Coopération interinstitutionnelle ne veut pas dire :

- faire endosser les coûts à d'autres institutions
- chercher d'autres pourvoyeurs de solutions
- économiser sur le dos des personnes concernées
- chercher l'instance dont on suppose qu'elle doit supporter les coûts

### mais :

- croire à des solutions et travailler à leur concrétisation
- proposer au client la solution la meilleure pour lui dans le plus court délai possible
- regrouper les forces en vue de la meilleure solution possible
- chercher des solutions communes
- mettre l'ensemble des compétences et expériences au service du client

## Où en est le projet pilote thurgovien de collaboration interinstitutionnelle ?

Un bilan intermédiaire de la collaboration interinstitutionnelle (CII) dans le canton de Thurgovie montre que la coordination entre les acteurs de la sécurité sociale (l'assurance-chômage, l'assurance-invalidité et l'aide sociale) pour le placement des clients sur le premier marché du travail est en progrès. Quels sont les expériences faites et les résultats obtenus ? Quelles seront les prochaines étapes ?



**Josef Birchmeier**

Office cantonal thurgovien de l'économie et du travail  
josef.birchmeier@awa.tg.ch

Avec son projet CII, le canton de Thurgovie vise une coordination intersystémique du processus d'intégration par le biais de la coopération entre l'AI, l'assurance-chômage et les services sociaux. Collaborer avec ces trois acteurs de la sécurité sociale est complexe et ne peut se faire que par étapes, au moyen de processus partiels. Le regroupement des forces en vue d'une intégration sur le marché du travail est nouveau et constitue une interface tridimensionnelle. Les clés de son succès sont une orientation stratégique de base, assez de temps pour les processus de changement, la disposition à entreprendre des modifications structurelles, une philosophie pluridisciplinaire et l'implication des niveaux hiérarchiques et des collaborateurs concernés dans le processus.

Les clients de la CII sont, par définition, difficiles à placer. Ils circulent dans les systèmes. Leur intégration dure souvent une ou même plusieurs années. Dans le canton de Thurgovie, nous attaquons le problème à deux niveaux en même temps :

- Au niveau des systèmes, nous pratiquons la coordination, éliminons les structures qui font obstacle et produisent des retards, redéfinissons les compétences en

matière d'intégration et focalisons les prestations sur le placement.

- Au niveau des instruments (mesures actives), nous développons le placement actif (accompagnement dans la recherche d'emploi, repérage de niches d'emplois) et prenons des mesures pour résoudre les problèmes multiples (personnel spécialisé).

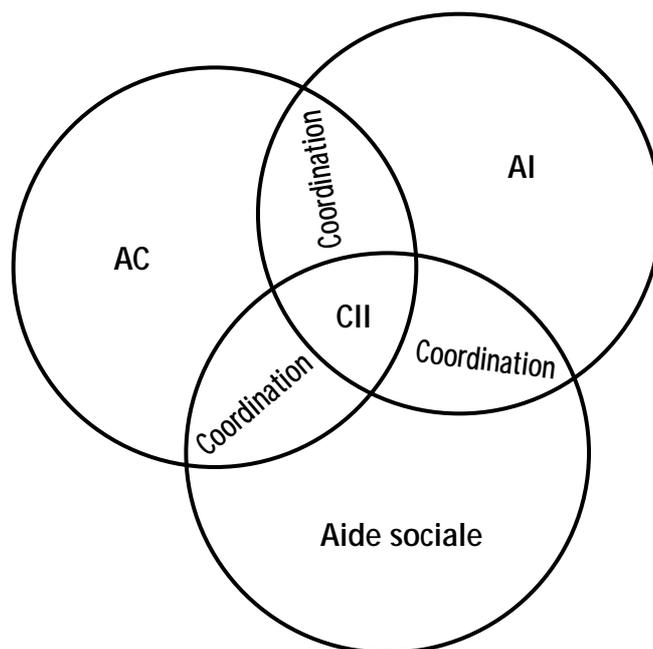
### 1<sup>re</sup> étape : coordination entre l'assurance-chômage et l'aide sociale

Nous travaillons à une partie de cette interface depuis 2000. Les responsables des programmes d'occupation (PO) coordonnent leur travail commun au sein d'un groupe de pilotage. Ce groupe a ouvert l'ensemble des programmes au placement des chômeurs en fin de droit. Les communes rétribuent les programmes du seco pour cette tâche au prix coûtant. Cette coopération par-dessus la frontière entre les systèmes AC/aide sociale a produit jusqu'ici les résultats suivants (voir page 216) :

### Que vise la collaboration interinstitutionnelle ?

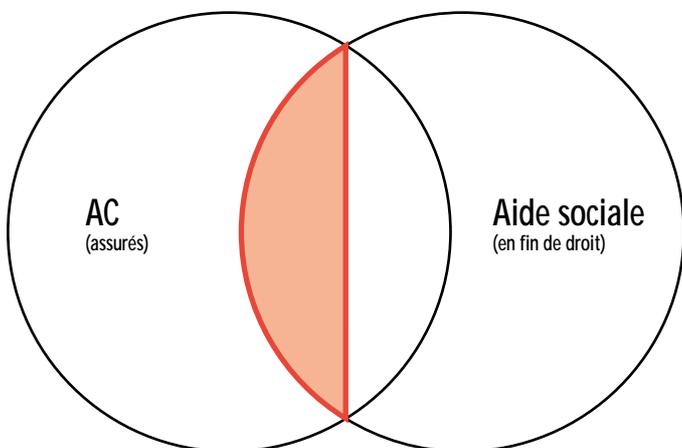
1

- Collaboration en matière de placement
- Coordination intersystémique des processus d'intégration



### 1<sup>re</sup> étape, depuis 2000 : Intégration en commun des chômeurs en fin de droit

2



Réalisé :

- Groupe de pilotage (direction des programmes d'occupation, PO)
- But : intégration efficace des chômeurs en fin de droit
- Libre accès aux PO (payé par les communes au prix coûtant)
- Effet porte tournante positif (poursuivre l'intégration malgré le changement de système ou grâce à celui-ci)

Prévu :

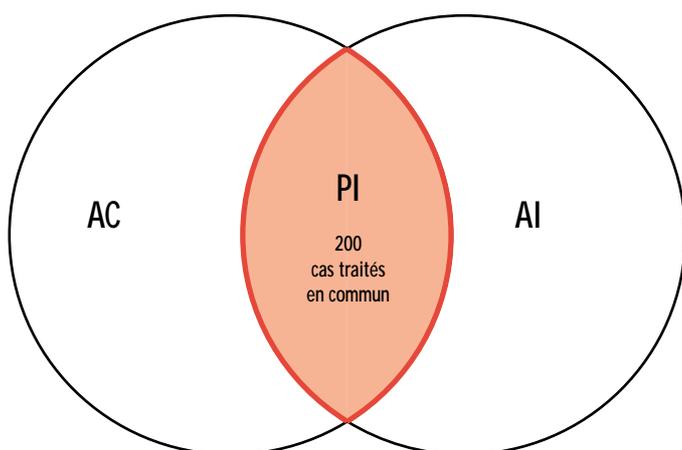
- Coordination aide sociale/ORP (poursuivre l'intégration malgré le changement de système)

Souhaité :

- Accès des chômeurs en fin de droit aux cours des mesures relatives au marché du travail

### 2<sup>e</sup> étape, 2001/2002 : Mise sur pied de la plate-forme interdisciplinaire (PI)

3



- Coordination des dossiers communs ORP/AI (structures, prestations, moyen d'intégration, coûts, lois)
- Placement des cas communs (coordination des systèmes/instrument?)
- Qu'est-ce qu'un processus d'intégration intersystématique ? Conditions requises/effets

	2000	2001
Total chômeurs en fin de droit TG	441	313
Total participants aux PO	165	135
Personnes placées	47	30
Nouveau délai cadre	44	57

Il ressort de ce tableau que l'intégration des personnes difficiles à placer porte sur plusieurs années. Le droit à l'assurance-chômage dure deux ans, puis vient une période d'au moins un an sans droit aux allocations de chômage. Si le processus d'intégration se poursuit, le client ne sera de nouveau à l'AC que la quatrième année. Durant tout ce temps, son aptitude au placement doit être maintenue, sinon il n'y a pas de placement possible. Autre jonction prévue dans cette interface, l'institutionnalisation du passage des personnes de l'assurance-chômage (autrement dit des offices régionaux de placement, ORP) aux services sociaux et inversement. Ainsi, le processus d'intégration pourra se poursuivre sans interruption malgré le changement de système.

### 2<sup>e</sup> étape, à partir de 2001 : mise au point de l'interface AC/AI

Avec le lancement du projet CII du seco, nous nous sommes attaqués à cette interface. Au départ, nous ne connaissions de part et d'autre ni les processus de prestations ni les personnes compétentes de l'autre système. Nous avons mis sur les rails en 2001 un groupe de travail qui a mis ces processus en évidence, analysé les différences entre l'état actuel et la situation souhaitée et esquissé des solutions. Les supérieurs hiérarchiques des deux organisations ont décidé fin 2001, sur la base de ces travaux, de mettre en place une plate-forme commune AI/AC pour le placement des clients inscrits à la fois à l'AC et à l'AI. C'est notre chantier actuel. Les quelque 200 cas communs seront traités conjointement par un conseiller en réadaptation AI et un conseiller de l'ORP, qui partageront le même bureau. Quels avantages attendons-nous de cette manière de faire ?

Ces conseillers développent un savoir-faire interdisciplinaire AI/AC. Au lieu d'être répartis entre 40 conseillers, les dossiers restent groupés en un même endroit et bénéficient de compétences complémentaires. Les deux conseillers optimisent leurs procédures et constituent un réseau de relations efficace. Cette plate-forme accélérera les processus de réadaptation. Désormais, les deux institutions travaillent conjointement à l'intégration de leurs clients. Du point de vue des clients, seule une institution est responsable de cette intégration. Pour l'heure, les conseillers se familiarisent avec cette nouvelle tâche. En août, les dossiers seront rassemblés, dans un premier temps, à l'ORP de Frauenfeld. A la fin

de l'année, les dossiers communs de tout le canton seront traités à cet endroit. De plus, dans le domaine du placement actif, l'AI développera ses prestations conformément à la réforme législative en cours. Ici, une collaboration au niveau des instruments (mesures actives) sera nécessaire. Le seco a déjà réagi en facilitant en partie l'accès des clients de l'AI aux mesures relatives au marché du travail dans le cadre de notre projet pilote.

### 3<sup>e</sup> étape, à partir de 2003 : nouvelle extension de la coopération

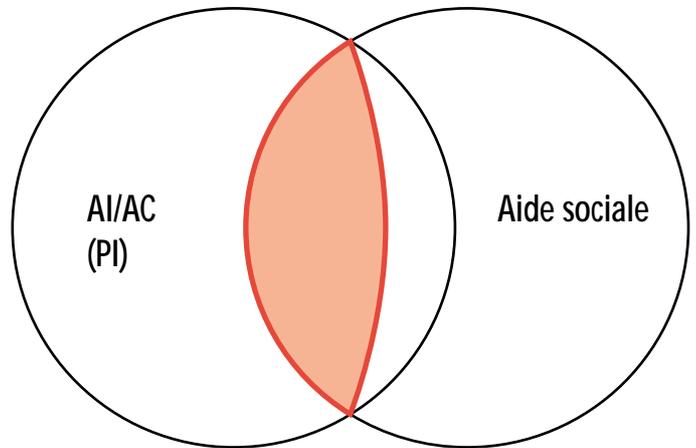
Si la plate-forme interdisciplinaire est implantée avec succès et qu'elle fait ses preuves, d'autres points de jonction pourront être créés, par exemple la coordination aide sociale/AI ou le passage institutionnalisé de clients assurés à l'aide sociale. Nous partons de l'idée que les impulsions données et les succès des premières mesures inciteront à prendre l'initiative d'autres formes de collaboration étroite. Au cours de ce processus, nous rencontrerons sûrement de nombreux obstacles aux niveaux normatif, social et organisationnel et subirons inévitablement des revers. Mais ce sont justement eux qui nous indiqueront la voie à prendre.

### Pour une grande efficacité, des mesures actives

Des instruments appropriés sont d'une importance décisive pour coordonner les systèmes et les moyens d'intégration. Nous devons roder les mesures actives pour le traitement de la clientèle CII (les chômeurs de longue durée). Nous avons surtout besoin d'instru-

### 3<sup>e</sup> étape, dès 2003/2004 : Comblement des lacunes

4



L'aide sociale est impliquée dans le processus

- Programmes d'occupation/aide sociale
- La plate-forme interdisciplinaire coordonne les cas communs avec l'aide sociale

Prévu

- Extension de la coordination PI/aide sociale (du côté de l'ORP : transfert des dossiers clients ; du côté de l'AI : encore à clarifier)

ments qui permettent un placement actif. Autrement dit, le conseiller doit suivre de près la personnalité du client et rechercher des niches d'emplois. Pour que ce type de placement réussisse, il est essentiel de limiter le nombre de dossiers à 20 par conseiller. De plus, il est capital que les mesures actives puissent tabler sur de hautes compétences sociopédagogiques pour résoudre les problématiques multiples, afin de pouvoir garantir l'aptitude du client au placement.

Collaboration interinstitutionnelle au canton du Valais

## Favoriser l'accès au travail

Le Valais est résolument engagé depuis 1996 dans des pratiques de collaboration interinstitutionnelle pour favoriser la réinsertion professionnelle et sociale des demandeurs d'emploi. Il dispose dans ce cadre d'instruments originaux. Après une phase de mise en œuvre positive, grâce à la qualité de travail des collaborateurs, le moment est venu de rechercher les voies de l'optimisation de certaines prestations aux usagers.



**Philippe Frossard**  
 Coordinateur des ORP en Valais  
 philippe.frossard@admin.vs.ch

Les principaux partenaires, avec lesquels les Offices régionaux de placement (ORP) collaborent dans un cadre interinstitutionnel en Valais, relèvent de domaines complémentaires de l'aide à la réinsertion professionnelle et à la réintégration sociale: Centres d'information et d'orientation professionnelle (CIO), centres médico-sociaux (CMS), Ligue valaisanne contre les toxicomanies (LVT), assurance-invalidité (AI).

L'ensemble du champ d'activité interinstitutionnelle ainsi défini a connu un fort développement en Valais surtout depuis 1996. Son importance peut être appréhendée à la lecture des quelques données statistiques suivantes:

Institutions (canton du Valais)	Nombre de situations suivies avec les ORP – année 2000
CIO – cours collectifs	1255
CIO – consultations individuelles	952
CMS (aide sociale)	672
LVT	94
AI	150 (approximation)

Les collaborations entre les institutions précitées s'appuient également sur tout un dispositif de mesures de formation, d'occupation, de soutien et d'accompagnement, offertes par un tissu d'organismes, eux aussi divers: programmes d'emplois temporaires, ateliers protégés, club emploi, centres de cures, Intégration pour tous (IPT), instituts de formation, entreprises sociales, société de patronage, services de tutelle et autres prestataires.

### Les atouts du Valais

L'essor en Valais de la collaboration interinstitutionnelle est dû en fait à des raisons multiples, qui se sont conjuguées de façon favorable:

- volonté affirmée de quelques responsables de services ou d'institutions à concrétiser la recherche de solutions en commun dans le domaine de la réinsertion professionnelle
- complémentarité de deux législations cantonales: la loi sur l'emploi et les mesures en faveur des chômeurs (LEMC), ainsi que la loi sur l'intégration et l'aide sociale (LIAS)
- développement d'offres de prises en charge à l'initiative de collaborateurs ayant acquis des compétences particulières
- vision politique progressivement élargie à tous les partenaires directement concernés et partagée à plusieurs niveaux hiérarchiques
- mise à disposition de ressources en moment opportun
- capacité des institutions à apprendre à collaborer en partenaires d'un même projet pour la personne prise en charge.

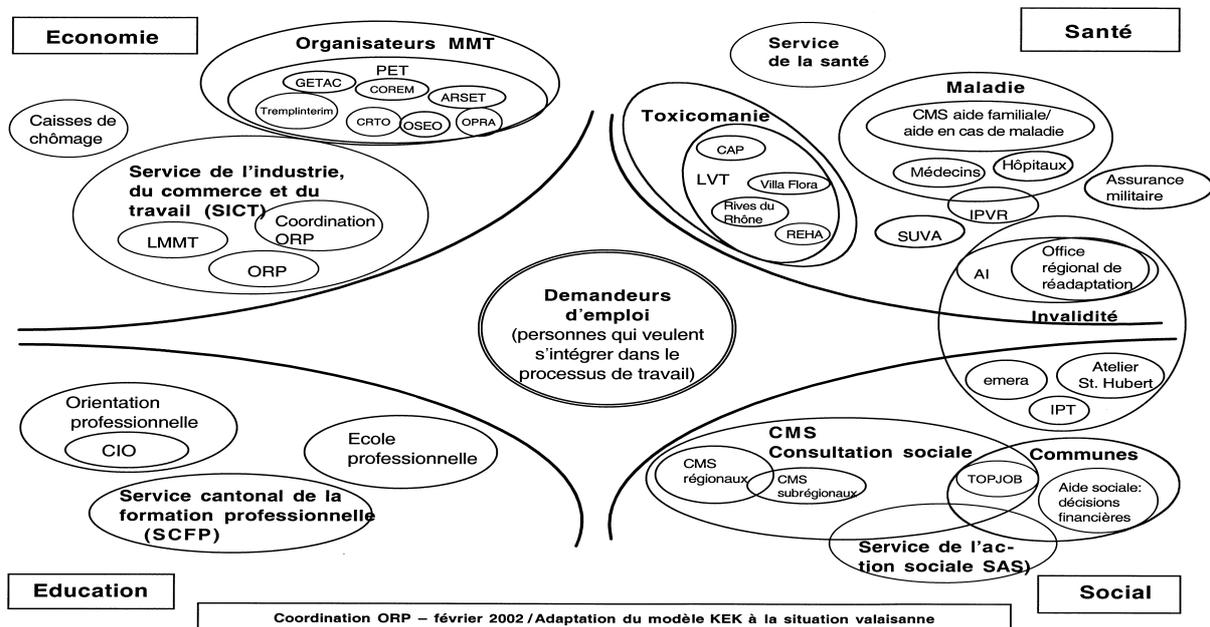
Plusieurs instruments ont servi d'ancrage aux différents partenaires pour développer ensemble les projets d'insertion, pour collaborer en réseau coordonné (procédures de décision, stratégies d'action et recherches d'emploi coordonnées) et pour échanger des informations dans le respect du secret de fonction. Nous en évoquons plusieurs ci-après.

### Convention de collaboration entre le Service de l'industrie, du commerce et du travail avec le Service de la formation professionnelle et les Offices d'orientation scolaire et professionnelle

Cette convention prévoit les conditions de collaboration des Centres d'information et d'orientation (CIO) avec les ORP. Les CIO sont notamment mandatés pour offrir, sur décision des conseillers en personnel des

## Panorama du réseau d'aide à la réinsertion professionnelle et sociale dans le canton du Valais

1



ORP, des prestations aux demandeurs d'emploi qui soient adaptées à leurs besoins, soit :

- des mesures de formation aidant ceux-ci à élaborer des projets professionnels réalistes et réalisables, tout en maximisant les chances de réussite
- des cours visant à identifier les compétences professionnelles, sociales et personnelles de l'apprenant et des procédures permettant de les valider
- des cours de techniques de recherche d'emploi
- des mesures de formation permettant au demandeur d'emploi de repérer les blocages à sa réinsertion, de développer des attitudes et des comportements efficaces pour sa réinsertion.

Lorsque la situation personnelle des assurés le nécessite, les ORP peuvent également orienter les demandeurs d'emploi vers les CIO pour des consultations individuelles ou des entretiens de réseau, au titre de la collaboration interinstitutionnelle.

En raison de l'existence de plusieurs sources de financement des prestations des CIO, l'accès à ses dernières est facilité et ouvert aussi bien aux chômeurs, aux personnes en fin de droit ou aux usagers de services sociaux, qu'à des adultes décidant d'y recourir de leur propre initiative.

#### Mandats de collaboration interinstitutionnelle avec les Centres médico-sociaux (CMS) et la Ligue valaisanne contre les toxicomanies (LVT)

Ces mandats définissent les principes de collaboration des CMS et de la LVT avec les ORP. La reconnaissance de ces principes et leur concrétisation dans les faits joue un

rôle significatif pour instaurer progressivement un climat de confiance entre partenaires institutionnels.

Il a été tout particulièrement important dans cette optique de garantir des prises en charge privilégiant la meilleure adéquation possible entre l'intérêt de la personne et les moyens institutionnels respectifs. D'autre part, chaque institution a été invitée à établir des procédures internes propres, définissant les pratiques de collaboration, le respect des décisions de chaque institution, les formes d'échange d'information et le règlement d'éventuels litiges.

Les prestations assurées par les CMS se caractérisent dans le mandat qui leur est propre par :

- une aide matérielle en cas de problèmes financiers (conseils budgétaires, demandes de crédits, assainissement de la situation financière personnelle du chômeur, aide financière et autres)
- un conseil psychosocial (intervention en situation de crise, recherche de solutions relevant de la loi sur l'intégration et l'aide sociale (LIAS) améliorant l'aptitude au placement)
- un accompagnement – relais (spécification des objectifs et des démarches de prise en charge, orientation vers des services spécialisés, coaching combiné avec l'intervention des conseillers ORP).

La LVT offre, quant à elle, une prise en charge spécialisée comportant :

- l'évaluation de la situation sur le plan de la consommation de produits psychotropes et des conséquences sociales qui en découlent
- l'élaboration de propositions de démarches

- une relation d'aide (informations, conseils, travail de motivation, accompagnement ambulatoire)
- l'orientation et les liens dans le réseau d'aide spécifique, tel que: hôpitaux, médecins, services sociaux, centres résidentiels de traitement.

### Mesures de réinsertion professionnelle et sociale

Les législations cantonales évoquées plus haut (LEMC et LIAS) offrent une panoplie de mesures qui permettent (à un moment ou à un autre de l'évolution des personnes) des ruptures dans un processus de précarisation, voire d'exclusion, souvent ressenti comme irréversible. Ces mesures favorisent aussi des dynamiques de réinsertion, en remettant en jeu de réelles perspectives d'activité rémunérée.

Contribuant toutes à maintenir au maximum l'autonomie de leurs bénéficiaires, elles sont destinées suivant les cas à des personnes:

- se trouvant en fin de droit LACI (allocation cantonale d'initiation au travail, contrat d'insertion professionnelle)
- ne pouvant bénéficier d'une mesure LACI ou LEMC, tout en ayant une capacité de travail (allocation sociale d'initiation au travail)
- ayant la volonté de s'engager dans un projet favorisant le recouvrement d'une autonomie (contrat d'insertion sociale, stage pratique)
- répondant aux conditions spécifiques de mesures rendant possible la prise d'emploi (contribution cantonale aux frais de déplacement, financement des charges patronales, mandat d'insertion professionnelle).

Cet ensemble de moyens, parfois complémentaires, présente en outre l'avantage de fournir des solutions pour des personnes se trouvant dans ce qu'on appelle les «zones grises» de la collaboration interinstitutionnelle.

### L'évaluation de la collaboration interinstitutionnelle en Valais

L'exclusion du marché du travail ne peut être considérée comme une fatalité qui résulte de mutations sociales et économiques supposées inéluctables. Elle ne devient la plupart du temps définitive qu'après un long processus de précarisation, s'incarnant dans une histoire de vie.

Forts de cette conviction, les partenaires de la collaboration interinstitutionnelle tentent certes de réunir tous les efforts et les moyens de prévenir, de contenir ou d'éviter l'exclusion et d'offrir aux personnes prises en charge les conditions de leur insertion ou réinsertion. Mais comment ces partenaires mettent-ils en Valais leurs ressources en commun au profit de la qualité des prises en charge?

C'est ce que le Service industrie, commerce et travail, dont dépendent les ORP, a voulu savoir au travers

d'une étude, menée avec un bureau d'études. Il s'agissait par là de déterminer les possibilités d'optimiser les pratiques professionnelles et de renforcer l'efficacité de chaque institution par des prises en charge en réseau.

Les résultats de cette étude, validés par des experts et des collaborateurs directement impliqués dans leur travail, mettent en évidence une série de difficultés:

- manque de coordination à tous les niveaux hiérarchiques entre les instances chargées de l'aide à la réinsertion;
- différences dans la pondération des priorités relatives aux moyens d'existence des personnes suivies et à la mise en œuvre des mesures de leur intégration dans le monde professionnel, suivant que ces priorités émanent de l'assurance-chômage, de l'orientation professionnelle, de l'aide sociale ou de l'assurance-invalidité;
- complexité du réseau d'aide (*cf. panorama ci-après*), avec pour conséquences un manque d'information (prestations, mesures, etc.) ainsi qu'un effet «porteur-tourante», c'est-à-dire le renvoi fréquent des personnes d'une institution à l'autre.

Par ailleurs, les différences de culture d'entreprise, l'interprétation et l'application des exigences légales, ainsi que la philosophie personnelle de travail des divers intervenants influencent la manière d'apporter une aide à la réinsertion.

Ainsi, il n'est pas rare d'observer que la qualité et la fréquence de la collaboration sont fortement dépendantes de l'attitude personnelle de chaque collaborateur et du réseau de connaissances qu'il possède dans les différentes institutions.

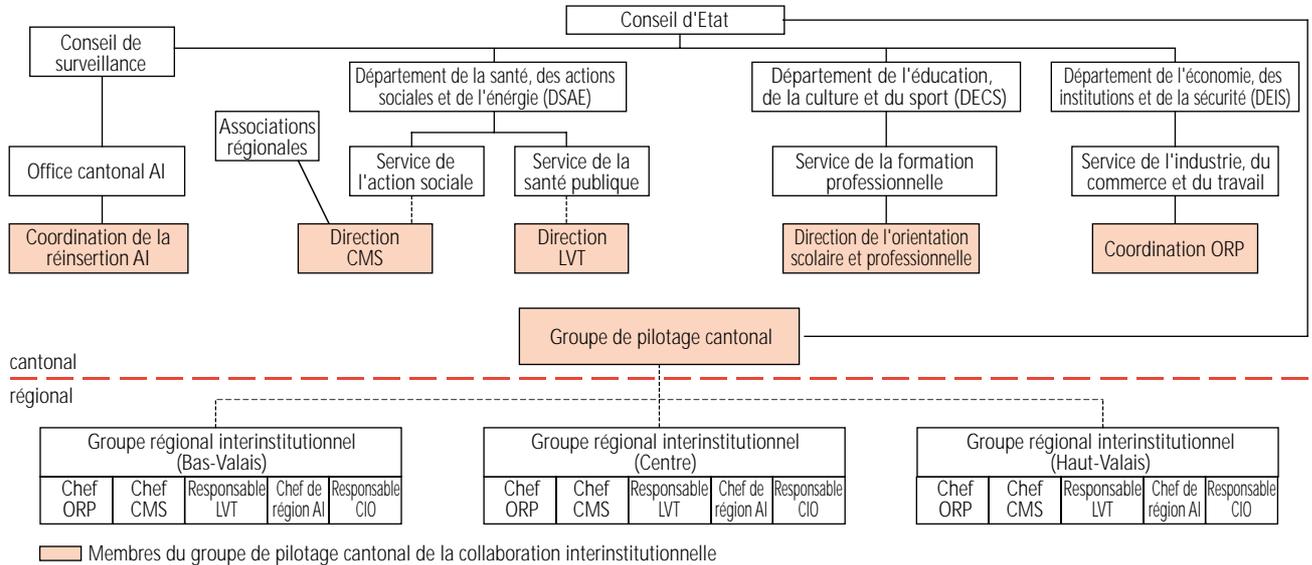
### La mise en œuvre d'un nouveau modèle de fonctionnement

Bien que l'approche interinstitutionnelle de l'aide à la réinsertion professionnelle et sociale soit déjà passablement avancée en Valais, des propositions concrètes ont été soumises au Conseil d'Etat dans le but de la renforcer. Ce dernier a alors décidé le 4 juillet 2001 de mettre en place une structure de coordination «fonctionnelle», s'appuyant sur:

- **un groupe de pilotage cantonal**, mis sur pied pour développer une stratégie cantonale de collaboration interinstitutionnelle, pour renforcer la coordination entre chaque région et chaque institution, pour mener une politique concertée d'information et organiser la formation continue commune; ce groupe est constitué des représentants des directions cantonales des institutions du réseau d'aide à la réinsertion (ORP, OSP, CMS, AI, LVT);
- **trois groupes interinstitutionnels régionaux** (Bas-Valais, Centre et Haut-Valais), constitués pour assurer

## Organigramme de la collaboration interinstitutionnelle dans le canton du Valais

Départements, services et groupes de pilotage



la mise en œuvre des décisions prises à l'échelon cantonal, pour améliorer les pratiques interinstitutionnelles au niveau des régions, pour élaborer des mesures ainsi que des instruments nouveaux et favoriser les échanges entre collaborateurs; les institutions susmentionnées y sont représentées par les chefs ou les responsables de leurs centres régionaux;

- **des répondants**, désignés dans chaque institution régionale pour fonctionner comme source de renseignements, comme personne de contact externe et comme référent en cas de situations problématiques;
- **des entretiens de coordination**, institutionnalisés dans le but de clarifier la fixation d'objectifs avec les demandeurs d'emploi, de préciser les responsabilités dans le suivi interinstitutionnel et de coordonner les mesures prises.

La mise en œuvre de ce modèle a débuté en septembre 2001 et elle commence à prendre aujourd'hui une forme réellement opérationnelle.

### Les perspectives

Les différentes institutions concernées par la réinsertion professionnelle utilisent, dans le cadre de leurs pratiques spécifiques et sur la base des législations qui les régissent, des systèmes d'évaluation et de prise en charge qui leur sont propres. Parfois même ces systèmes répondent-ils plus aux exigences institutionnelles qu'aux besoins de la personne prise en charge.

En recherche de solutions, les collaborateurs se heurtent ainsi souvent à deux types de difficultés:

a) les concepts de prise en charge, le langage professionnel, les objectifs de réinsertion et les priorités d'action ne sont pas encore maîtrisés de façon interinstitutionnelle. Comment donc s'entendre sur le terrain de la réinsertion professionnelle quand une institution s'intéresse à l'aptitude au placement au sens de la LACI, une seconde à la capacité de gain, une autre enfin à la capacité de travail? Comment peut-on de surcroît collaborer efficacement, lorsque ces «dimensions» ne sont perçues par l'interlocuteur que de façon confuse?

b) le choix des mesures d'occupation et de formation est fortement orienté par les sources et les modalités de financement: il y a donc intérêt à rechercher la meilleure adéquation possible entre l'offre de mesures et les besoins de la personne en favorisant la perméabilité entre les systèmes.

Ces problématiques font l'objet d'une nouvelle étude (projet OPTIMA) devant déboucher sur des propositions ayant une «valeur» interinstitutionnelle. D'autre part, une commission extraparlamentaire analyse actuellement les perspectives d'harmonisation du financement dans le domaine social, par une meilleure répartition des charges entre les communes et le canton.

A ces perspectives d'améliorations s'ajoute la volonté de mettre en œuvre les recommandations de la CDEP et de la CDAS concernant l'encouragement de la collaboration interinstitutionnelle. Et bien que les évolutions souhaitées aient été assez bien anticipées en Valais, le défi reste de taille. Les compétences des collaborateurs réunies dans les diverses institutions nous confortent toutefois dans l'idée qu'il peut être relevé.