

LE DOSSIER DU MOIS DE L'ARTIAS

Le projet « Intervento sociale » : Comment le Tessin a réformé son système de prestations sociales

*Dossier préparé par Sabina Beffa, collaboratrice scientifique de la Division de l'action sociale
du canton du Tessin*

Août 2003

Avertissement : **Le contenu des «dossiers du mois» de l'ARTIAS n'engage que leurs auteur-es**

Introduction: projet, contexte et objectifs

Résumer en quoi consiste le projet «Intervento sociale» n'est pas chose aisée; en une phrase qui en met en évidence son caractère à la fois moderne et novateur, on pourrait dire qu'il s'agit d'un projet de réforme s'inspirant des principes du *new public management* appliqués à un domaine peu exploré par la vague de réorganisations caractérisant notre époque, à savoir le domaine des services à la personne.

Ce Projet, faisant partie de la plus ample réforme de l'administration cantonale du Tessin, a débuté il y a trois ans et a impliqué douze services de quatre départements différents¹, qui allouent des prestations sociales de deux types: des prestations financières et des prestations de consultation.

Prestations financières

Il s'agit de huit prestations relevant du droit cantonal, attribuées sous condition de ressources, qui font l'objet de la nouvelle loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales (LHCPS)². L'objectif du Projet était de créer les prémisses législatives, organisationnelles et informatiques nécessaires à l'application de la loi.

Prestations de consultation

Le Projet a considéré les prestations de consultation offertes par des services cantonaux relatives à trois domaines d'interventions: orientation, insertion professionnelle et placement; soutien socio-environnemental et psychosocial des adultes; soutien psychologique et pédagogique des mineurs.

Dans ce cadre, il s'agissait de promouvoir la gestion par objectifs à l'intérieur de chaque service ainsi que la collaboration entre eux, pour maximiser les potentialités du réseau.

Toutefois, les résistances des professionnels envers toute approche de codification de leur travail - dont l'essence relationnelle rendrait à leur avis chaque situation unique et donc non rapportable à des catégories - et envers une logique de formalisation du réseau interinstitutionnel - fonctionnant par le biais de relations personnelles - n'ont permis qu'une réalisation partielle des objectifs initiaux. Concrètement, il s'agit de quelques protocoles de collaboration bilatérale, touchant à des catégories d'usagers spécifiques.

En général, les services ont mis en avant l'exigence de définir des secteurs spécifiques d'intervention plutôt que d'agir globalement sur le réseau. Par exemple, le domaine de la famille et des mineurs intéresse la plupart des services impliqués. La coordination dans ce domaine est un objectif de la

¹ Départements et services impliqués:

Département de la santé et des affaires sociales: assurance maladie, allocations de famille, aide sociale, réinsertion, tutelles et curatelles, service médicopsychologique (mineurs) et psychosocial (adultes).

Education, culture et sport: bourses d'études, soutien pédagogique, orientation scolaire et professionnelle.

Finances et économie: service de l'emploi.

Institutions: probation (adultes et mineurs).

² En italien: Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (LAPS). Le texte de la Loi et du Règlement d'application peuvent être consultés à l'adresse internet suivante: <http://www.ti.ch/CAN/temi/rl> (ensuite sélectionner "Raccolta Leggi Ti", volume 6, aux points 6.4.1.2 et 6.4.1.2.1).

nouvelle loi sur le soutien aux activités des familles et de protection des mineurs, qui sera soumise au Parlement cet automne et qui, si elle est approuvée, garantira la base légale pour le développement de nouvelles modalités de collaboration. Autre exemple, celui des adultes en grave difficulté sur le marché du travail: dans ce domaine, un projet de collaboration interinstitutionnelle a démarré³ depuis le début de cette année, dans le cadre du projet promu au niveau national par le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) et l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS).

Plus globalement, le projet «Intervento sociale» a posé les jalons d'un processus de changement culturel dans le domaine des services sociaux. Changement qui représente un présupposé indispensable pour une nouvelle gestion dans et du travail social, gestion qui demandera encore du temps et un engagement important de toutes les instances concernées.

Le projet «Intervento sociale» s'est conclu par la réalisation de son principal objectif: la nouvelle loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales est entrée en vigueur le premier février 2003.

Dans les pages qui suivent vont être abordées les caractéristiques principales du nouveau système, ainsi que la façon dont il a été construit. Le *premier chapitre* traite des principales caractéristiques de la LHCP, le *deuxième* décrit le système d'organisation et le *troisième* est consacré à la dimension informatique. Le *dernier chapitre* esquisse la situation actuelle et propose quelques réflexions, cinq mois après le «start up».

1. La LHCP et ses principales caractéristiques

Répondre à la volonté politique de mettre en œuvre la LHCP a nécessité un travail à différents niveaux: l'appareil législatif a été modifié, les procédures administratives redessinées, les structures mises au service d'un nouveau système d'organisation et, enfin, support technique indispensable, un nouveau logiciel a été créé.

La Loi et ses objectifs

Elle vise à garantir à tous les ménages un revenu suffisant pour vivre (minimum vital), en recourant le moins possible à l'aide sociale, considérée comme le «dernier filet de sécurité».

C'était certes déjà le cas avant l'entrée en vigueur de la LHCP, mais de manière partielle et souvent confuse. S'orienter dans l'ensemble des prestations sociales n'était pas simple pour l'utilisateur, confronté à des questions multiples: ai-je droit à une aide pour mon assurance maladie? Et pour mon fils en formation? Ou alors à l'aide sociale? Il n'était pas rare que l'utilisateur fasse le tour des services, répétant à chaque fois ses coordonnées et sa situation: nom, prénom, revenu, taille du ménage, etc. De même, les fonctionnaires des différents secteurs ne possédaient pas d'indications claires et uniques sur les prestations

³ Le projet implique en particulier l'office du travail, l'office de l'aide sociale, l'office de l'invalidité et l'office de l'orientation professionnelle.

devant être attribuées en priorité. Enfin, les seuils d'intervention et les paramètres de calcul étaient différents pour chaque prestation.

C'est donc bien à ces défauts que remédie la nouvelle loi, par le biais de l'harmonisation et de la coordination d'un ensemble de huit prestations financières relevant du droit cantonal et attribuées sous condition de ressources, qui se réfèrent à des définitions communes - ménage, revenu disponible, seuil d'intervention, règles de calcul - et qui sont allouées selon un ordre de priorité situant l'aide sociale au dernier échelon.

En termes de procédure, les objectifs de la nouvelle loi, à savoir faciliter l'accès aux prestations, accélérer les procédures de requête et alléger le travail de l'administration, sont réalisés à travers le nouveau système d'organisation (voir chapitre 2) et le nouveau système informatique (voir chapitre 3).

La loi et ses prestations

Le *Tableau 1* ci-dessous offre une vision d'ensemble des huit prestations de la LHCPs selon leur ordre de priorité et leur degré de couverture du déficit de revenu par rapport au seuil de pauvreté relative (qui correspond au montant inférieur du minimum vital établi par la Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI).

Les prestations se classent en deux catégories: d'une part «les prestations de complément», qui garantissent la couverture totale du minimum vital du ménage (prestations 4, 5, 7 et 8) ou qui y participent, jusqu'aux limites maximales établies par les lois sectorielles (prestations 1 et 6); d'autre part, «les prestations de formation» (prestations 2 et 3), qui couvrent seulement les frais directs de la formation, qui ne font pas partie du minimum vital mais s'y ajoutent; ces prestations ne sont donc pas considérées dans l'ordre de priorité.

Tableau 1

| | Prestations sociales | Remarques |
|----------|---|---|
| 1 | Participation à la prime de l'assurance maladie | Couvre partiellement la prime (cette prestation n'est que coordonnée) |
| 2 | <i>Allocation sociale pour frais d'écolage (instituts privés)</i> <i>(depuis 2004)</i> | <i>Couvre les frais directs de la formation (qui s'ajoutent au minimum vital)</i> |
| 3 | <i>Allocation de formation</i> <i>(depuis 2004)</i> | <i>Couvre les frais directs de la formation (qui s'ajoutent au minimum vital)</i> |
| 4 | Allocation complémentaire pour la reconversion et le perfectionnement professionnel | Couvre les besoins du ménage (jusqu'au minimum vital) |
| 5 | Allocation cantonale aux chômeurs | Couvre les besoins du ménage (jusqu'au minimum vital) |

| | | |
|---|--|---|
| 6 | Allocation complémentaire pour enfants | Couvre le minimum vital de l'enfant de moins de 15 ans (mais pas celui de son ménage) |
| 7 | Allocation de petite enfance | Couvre le minimum vital du ménage d'un enfant de moins de 3 ans |
| 8 | Aide sociale | Couvre le minimum vital du ménage jusqu'au seuil de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) plus bas que le seuil minimum des prestations complémentaires (PC), qui vaut pour les autres prestations |

La participation à la prime de l'assurance maladie (*première prestation*), est la plus importante, tant en nombre de bénéficiaires qu'en volume de dépenses. Elle est coordonnée (et non harmonisée) avec les autres, car, selon les projets de révision de la Loi fédérale sur l'assurance maladie (LAMal), en cours d'examen aux Chambres fédérales, l'importante marge de manœuvre cantonale, qui touche à la définition du cercle des bénéficiaires et au montant de la prestation, va disparaître. Dans ces circonstances, cette prestation continue à être distribuée selon les anciennes règles, qui ne sont pas harmonisées avec les autres prestations de la LHCP.

L'allocation sociale pour frais d'écolage (*deuxième prestation*) est financièrement modeste. Elle est réservée aux élèves en scolarité obligatoire qui, pour des raisons sanitaires ou sociales, suivent une école privée (qu'il faut payer).

La *troisième prestation* est la bourse d'étude ordinaire pour les formations postobligatoires. Son montant (de même que celui de la prestation précédente) ne permet pas à un ménage d'atteindre la limite de revenu des PC AVS/AI, car il couvre exclusivement les frais directs de la formation, qui ne font pas partie du minimum vital: tarifs d'inscription, matériel didactique, transports réguliers, le cas échéant frais de séjour en dehors du ménage (s'ils dépassent les frais d'entretien compris dans le minimum vital).

La *quatrième prestation* (allocation complémentaire pour la reconversion et le perfectionnement professionnel) est destinée aux adultes sans ressources, qui ne peuvent exercer une activité lucrative parce qu'ils suivent une mesure de requalification professionnelle.

La *cinquième prestation* (allocation cantonale aux chômeurs) est destinée aux personnes sans travail suite à la cessation d'une activité indépendante et qui, de ce fait, ne peuvent pas bénéficier des prestations de l'assurance chômage (LACI). Elle ne concerne pas les salariés en fin de droit.

Les *sixième* (allocation complémentaire pour enfants) et *septième* (allocation de petite enfance) *prestations* caractérisent la politique des allocations

complémentaires pour les familles connue sous le nom de «modèle tessinois»⁴. Lorsque le ménage comprend au moins un enfant de moins de 3 ans, l'allocation de petite enfance se rajoute à l'allocation complémentaire pour enfant si cette dernière ne permet pas d'atteindre le minimum vital des PC AVS/AI⁵.

La *huitième prestation* (aide sociale) intervient en dernier lieu, conformément au principe de subsidiarité, lorsque les autres prestations ne suffisent pas ou ne sont pas applicables. Le complément de revenu assuré par l'aide sociale permet au ménage de disposer du minimum vital selon les limites établies par la CSIAS (Conférence suisse des institutions d'action sociale), limites inférieures au minimum vital valable pour les autres prestations de la LHCPS.

La Loi et ses principes: harmonisation et coordination

Harmonisation

L'harmonisation des prestations sociales concerne quatre domaines: l'unité de référence, le revenu de référence, le seuil d'intervention et la règle de calcul.

Premièrement, l'*unité de référence*, est le «ménage» au sens des lois sociales harmonisées et coordonnées. Dans les cas les plus courants⁶, elle est formée par la personne titulaire du droit, son conjoint ou son partenaire avec qui il a des enfants communs et vivant sous le même toit, les enfants mineurs⁷, ou majeurs s'ils sont financièrement dépendants. L'enfant majeur est dépendant de ses parents seulement si

quatre conditions cumulatives sont réunies: il doit avoir moins de 30 ans, ne pas être marié, ne pas avoir d'enfants et être en formation, plus précisément, en «première formation» (une formation qui n'est pas un perfectionnement, ni une requalification professionnelle).

Cette unité de référence est également valable pour l'aide sociale, mais il peut y avoir des exceptions lorsqu'une personne devant théoriquement bénéficier du soutien d'un parent ou d'un conjoint (membres de l'unité de référence) ne bénéficie pas de ce soutien dans les faits.

Deuxièmement, le *revenu de référence*, est défini en tant que «*revenu disponible résiduel*». Son concept est analogue à celui des PC AVS/AI, mais plus perfectionné. Pour obtenir le revenu disponible résiduel au sens de la LHCPS on procède de la façon suivante: d'abord, on considère toutes les composantes (= revenus) de la déclaration fiscale, plus les éventuelles PC (qui ne sont pas imposables et qui ne doivent donc pas être déclarées). Ensuite, on ajoute à ce revenu un quinzième de la fortune imposable (fortune nette), dans la mesure où elle dépasse 50'000 francs, voire même 100'000 francs si la fortune est une habitation principale. On déduit enfin les charges sociales obligatoires (y compris

⁴ La "Legge sugli assegni di famiglia" (LAF) et le Règlement d'application peuvent être consultés à l'adresse internet suivante: <http://www.ti.ch/CAN/temi/rl> (ensuite sélectionner "Raccolta Leggi TI", volume 6, aux points 6.4.1.1 et 6.4.1.1.1).

⁵ Il s'agit d'une allocation parentale. L'allocation pour enfant de base (celle qui est égale pour tous et n'est pas attribuée sous condition de ressources) n'est pas une prestation sociale au sens de la LHCPS: elle est partie intégrante du revenu propre du ménage, s'il en dispose.

⁶ Des règles précises existent pour les ménages divorcés et séparés, reconstitués, pour les cas où les enfants sont placés dans des instituts ou des familles d'accueil, et autres situations complexes. Dans le cas spécifique de proches domiciliés à l'étranger, ceux-ci sont exclus de l'unité de référence (leur besoins et leur ressources ne sont pas pris en compte pour le calcul des prestations sociales).

⁷ L'enfant mineur forme une unité de référence propre s'il a lui-même des enfants.

la prime ordinaire de l'assurance maladie de base); les impôts fédéraux, cantonaux et communaux; les frais de logement (jusqu'à un maximum reconnu: celui des PC pour la personne seule et les couples, auquel on ajoute 20% pour les ménages de trois personnes ou plus).

En ce qui concerne l'aide sociale, la détermination de ce revenu prend également en compte le salaire des mineurs (qui n'est pas imposable). Dans le cadre de ce régime aide sociale, la fortune nette (à l'exclusion de l'habitation principale) est prise en compte déjà dès 10'000 francs pour une personne seule, 20'000 francs pour un couple et 2'000 francs pour tout enfant mineur ou majeur dépendant des parents.

Troisièmement, le *seuil d'intervention* des prestations sous condition de ressources correspond au *minimum vital* que les prestations doivent garantir à ceux qui ne peuvent pas l'obtenir par leurs propres moyens. Les prestations de la LHCPs (sauf l'aide sociale, dont le seuil d'intervention est plus bas) interviennent lorsque le revenu de référence du ménage est inférieur à la limite minimale établie par la loi sur les PC AVS/AI. Le minimum vital assuré par ces prestations est égal à cette limite. Pour les ménages dont le revenu propre est nul, les prestations peuvent atteindre le niveau (revenu disponible résiduel + loyer + prime de l'assurance maladie) présenté dans le *Tableau 2* qui compare le minimum vital LHCPs et le minimum vital de l'aide sociale.

Tableau 2: Minimum vital 2003 selon le seuil harmonisé de la LHCPs et celui de l'aide sociale (AS)

| | Adulte seul | | Couple | | Enfant <16 ans | | Couple avec 1 enfant < 16 ans | |
|---|-------------|--------|--------|--------|----------------|--------|-------------------------------|--------|
| | LHCPs | AS | LHCPs | AS | LHCPs | AS | LHCPs | AS |
| Base (revenu disponible résiduel)* | 15'700 | 12'912 | 23'550 | 19'764 | 8'260 | 4'260 | 31'810 | 24'024 |
| Coût du logement** | 13'200 | 13'200 | 15'000 | 15'000 | 3'000 | 3'000 | 18'000 | 18'000 |
| Assurance maladie*** | 3'400 | 3'400 | 6'800 | 6'800 | 948 | 948 | 7'748 | 7'748 |
| Total | 32'300 | 29'512 | 45'350 | 41'564 | 12'208 | 8'208 | 57'558 | 49'772 |
| Différence AS et LHCPs | | -2'788 | | -3'786 | | -4'000 | | -7'786 |

*Dans le cas de la LHCPs il s'agit de la limite inférieure prévue par les PC-AVS/AI. Dans le cas de l'aide sociale, il s'agit des forfaits 1 et 2 (minimum) des directives de la CSIAS. Selon ces directives, un supplément de 2'472 fr. par année est ajouté pour la troisième personne du ménage ayant 16 ans ou plus et pour les suivantes.

**Maximum reconnu. Pour une personne seule et un couple, ce sont les montants prévus par les PC AVS/AI. La LHGPS rajoute 20% aux ménages de 3 personnes ou plus.

***Maximum reconnu: il s'agit du montant de la prime cantonale moyenne de l'assurance de base avec franchise minimale.

Enfin, la *règle de calcul* des prestations est basée sur une approche «différentielle» (différence entre le revenu propre du ménage et le minimum vital, dénommée également «lacune de revenu»).

Sauf pour les allocations de formation, la règle harmonisée est la suivante: on établit la «lacune de revenu» par rapport au minimum vital. Chaque prestation peut, en principe, combler jusqu'à la totalité de cette lacune (ou la lacune «résiduelle», si d'autres prestations ont déjà été acquises), mais le montant maximum de la prestation peut être limité par les lois sectorielles (la participation à la prime de l'assurance maladie ne peut dépasser la valeur de la prime et l'allocation complémentaire pour enfants ne peut dépasser le «coût de l'enfant»). Le montant des autres prestations (*voir le Tableau 1*), par contre, couvre la totalité de la lacune ou la lacune résiduelle. Le concept de «lacune résiduelle» nous amène à présenter le principe de la coordination.

Coordination

Le principe de coordination exige que la somme des prestations versées comble la lacune de revenu par rapport au minimum vital, mais ne la dépasse pas (sauf en ce qui concerne les allocations de formation *cf. tableau 1: prestations 2 et 3*, qui ne couvrent que les frais directs et se rajoutent au minimum vital). L'ordre dans lequel on accède aux prestations est clairement établi et la révision du montant d'une prestation, ou l'accès à une nouvelle prestation, impliquent la révision simultanée des autres prestations. L'exemple ci-dessous montre le fonctionnement de la coordination.

La nouvelle loi illustrée

Un petit commerçant a été obligé de fermer boutique, et le ménage (épouse et deux enfants) a des moyens modestes. Un enfant est au cycle d'orientation et l'autre est né l'an dernier. La mère se rend au guichet régional des prestations sociales pour demander une aide financière.

Le collaborateur lui demandera d'abord si la famille a déjà demandé et obtenu la subvention cantonale pour alléger la charge des primes d'assurance maladie. Si ce n'est pas le cas, la participation sera demandée pour l'ensemble des membres du ménage.

On lui demandera ensuite si son mari envisage une reconversion professionnelle qui implique la participation à des cours l'empêchant d'assumer immédiatement une nouvelle activité lucrative. Si oui, on introduira une demande d'allocation de formation (pour couvrir les frais de cours) et une allocation complémentaire pour la reconversion et le perfectionnement professionnel: celle-ci couvre -avec les subventions pour l'assurance maladie- les besoins (minimum vital) de l'ensemble du ménage.

Si tel n'était pas le cas, et pour autant que moins de 6 mois se soient écoulés

depuis la fermeture de la boutique, le mari peut obtenir une allocation cantonale pour chômeurs qui couvre le minimum vital de l'ensemble du ménage.

Si les six mois se sont déjà écoulés, il est possible d'obtenir deux allocations complémentaires pour enfants (8'050 francs par année pour chacun). Mais cela ne suffit pas aux besoins des deux parents. Comme la famille comprend un enfant de moins de trois ans, une allocation de petite enfance peut être versée, qui couvre la différence entre le revenu du ménage et le minimum vital.

Si aucun des deux parents ne réside au Tessin depuis au moins trois ans (condition de l'allocation complémentaire pour enfants et de l'allocation de petite enfance), alors cette famille peut obtenir une prestation d'aide sociale suffisante pour disposer du minimum vital.

Le système coordonné implique souvent le cumul de deux prestations pour permettre de combler la lacune de revenu (la participation à la prime de l'assurance maladie et une autre prestation) et au maximum le cumul de trois: participation à la prime, allocation complémentaire pour enfants, allocation de petite enfance ou aide sociale. En outre, des membres de l'unité de référence peuvent recevoir une allocation de formation couvrant les frais directs de celle-ci.

Implications législatives

Les projets de révision de la LAMal ont imposé de modifier la LHCPs avant son entrée en vigueur. En juin 2002 un projet de révision -comprenant également quelques simplifications pour faciliter l'informatisation des procédures- a été soumis au Parlement qui, pour la deuxième fois (la loi a été adoptée la première fois en 2000), l'a approuvée à l'unanimité.

Toujours sur le plan législatif, l'introduction de la nouvelle loi cadre a également requis des adaptations des lois sectorielles régissant les différentes prestations. Un engagement particulier a été mis dans la révision de la loi sur l'assistance publique (LAS)⁸ qui, datant de 1971, nécessitait d'être modernisée sur différents points. Les modifications ont d'abord visé à définir plus précisément les prestations de l'aide sociale, ses destinataires et les critères d'attribution; en second lieu, elles ont permis d'introduire une nouvelle répartition des tâches entre canton et communes, qui tient compte de la répartition des coûts (depuis 2001 entièrement à la charge du canton). La loi ne prévoit en effet plus d'avis préalable des communes pour les décisions prises par le service cantonal compétent; elle confie en revanche aux communes un rôle important d'information envers leurs citoyens qui ont besoin de demander une prestation sociale.

2. Le système d'organisation

L'application de la loi a amené non seulement une révision des processus de travail régissant l'allocation des prestations (réforme procédurale), mais

⁸ La Loi et le Règlement d'application peuvent être repérés à l'adresse internet suivante: <http://www.ti.ch/CAN/temi/ri> (ensuite sélectionner "Raccolta Leggi Ti", volume 6, aux points 6.4.11.1 et 6.4.1.11.1.1).

également la réorganisation des services impliqués et de leurs fonctions (réforme structurelle).

La réorganisation a suivi un double mouvement de centralisation-décentralisation, qui a abouti à la mise sur pied d'un système décentralisé, caractérisé par cinq services centraux cantonaux⁹ -instances de décision chargées des procédures d'allocation des prestations-, reliés à treize guichets périphériques, responsables des phases de réception des demandes, d'instruction et d'envoi des dossiers.

Le système décentralisé et les guichets régionaux

L'ancien système était caractérisé par de multiples guichets périphériques, dont les tâches n'étaient pas toujours claires et dont le fonctionnement pouvait laisser à désirer. Les usagers étaient censés s'adresser, selon la prestation, au guichet communal, à l'agence AVS (communale), à l'office régional de placement ou au service social régional. Ces différents guichets jouaient le rôle d'intermédiaire pour l'instruction des demandes et l'envoi des dossiers; toutefois, ces derniers parvenaient souvent incomplets aux services centraux, ce qui demandait aux fonctionnaires des efforts importants pour repérer les informations manquantes.

Le nouveau système réduit le nombre de portes d'entrée périphériques par la création de treize guichets régionaux, gérés par autant de communes, choisies en tenant compte à la fois de leur importance dans le contexte cantonal (elles représentent des pôles régionaux et fonctionnent déjà en tant que guichets pour d'autres services à la population) et de leur localisation géographique (leur distribution garantit une couverture territoriale suffisante).

L'engagement de ces communes a été formalisé à travers des contrats de prestation signés avec le canton -encore au stade pilote pour 2003- qui établissent fonctions et responsabilités réciproques. En ce qui concerne le financement, les communes assument les coûts liés à l'infrastructure, tandis que le canton se charge des frais de personnel. Le personnel a été engagé par les communes, certaines ayant déchargé des employés pour accomplir cette tâche, d'autres ayant engagé de nouvelles forces. Le profil de base pour être responsable de guichet est un profil de fonctionnaire administratif, de préférence avec des connaissances en matière de législation sociale et de la motivation, voire de l'expérience, pour un travail impliquant une relation directe avec l'usager.

Concrètement, l'instruction de la demande est effectuée par l'employé en présence et avec l'aide de la personne concernée, directement sur l'ordinateur; en ce qui concerne la procédure, l'employé est guidé par le nouveau logiciel, connecté aux services cantonaux.

Le mouvement de centralisation-décentralisation caractérisant la nouvelle organisation apparaît clairement dans la réduction à 13 des guichets régionaux autorisés pour l'instruction des demandes et dans la valorisation du rôle de

⁹ Les services compétents sont les suivants: le service de l'assurance maladie; le service de l'emploi (pour la prestation complémentaire pour chômeurs); le service des allocations complémentaires pour enfants et de première enfance; le service de l'aide sociale; le service des bourses d'étude.

proximité des communes, qui deviennent formellement responsables de la première orientation de leurs citoyens. Ainsi, l'usager se présente à sa commune, où il reçoit des informations sur les prestations existantes, les conditions requises pour les obtenir et les voies administratives à suivre. S'il décide de demander une ou plusieurs prestations de la LHCP¹⁰, l'employé communal lui fixe un rendez-vous au guichet régional, où il est reçu par du personnel spécifiquement formé, et doté d'un logiciel performant pour l'instruction et l'envoi des demandes aux services centraux compétents.

Le service central des prestations sociales

Enfin, pour assurer la cohérence et la coordination du nouveau système, il a été créé un petit «service central des prestations sociales» (SCPS), avec deux collaborateurs, à qui les employés des services cantonaux et des guichets s'adressent pour des problèmes de différente nature: législatifs, procéduraux, informatiques. Ensuite, le SCPS, selon les cas, sollicitera la collaboration du technicien du centre cantonal d'informatique, responsable du logiciel, ou d'autres spécialistes de l'administration (juristes, collaborateurs d'autres secteurs, ...). Le SCPS est également responsable de la formation du personnel, de la surveillance des contrats de prestation avec les treize communes qui gèrent les guichets, de la rédaction de directives d'interprétation de la loi et de son règlement et, enfin, de la mise à jour des tableaux paramétriques du logiciel (liste des caisses maladie et primes de celles-ci, limites de revenu PC et CSIAS, etc.).

3. Le système informatique

Le logiciel

En tant que support technique indispensable aux nouvelles procédures et au système décentralisé, un nouveau logiciel -nommé GIPS («gestion informatisée des prestations sociales»)- a été créé, en suivant l'approche novatrice du projet: la gestion est centrée sur le bénéficiaire et non plus sur la prestation singulière. Pour chaque unité de référence il existe un dossier unique, partagé par tous les services. Au niveau technique, le logiciel est construit à partir des nouvelles technologies d'Internet, par le biais desquelles le lien en temps réel est garanti entre services centraux du canton (déjà en réseau Intranet) et guichets régionaux (à travers le réseau Internet).

Le logiciel guide l'employé du guichet dans l'instruction du dossier qui, une fois toutes les informations complétées, d'un simple click¹¹ est à disposition du service cantonal compétent pour l'émission de la décision et le versement de la prestation.

Les dossiers sont stockés dans la banque de données du GIPS et peuvent à tout moment être réactivés si l'usager se présente pour demander une nouvelle prestation. Cela évite de répéter l'introduction des informations déjà disponibles; le dossier doit simplement être mis à jour et éventuellement complété, selon la prestation requise.

¹⁰ Pour le moment, font exception les prestations de formation: pour ces dernières, la demande est effectuée à travers un formulaire à envoyer directement au service cantonal compétent. Au cours de cette année un formulaire disponible sur Internet sera expérimenté.

¹¹ Les documents de certification des informations fournies par l'usager sont envoyés dans un deuxième temps et font partie du dossier en papier, qui complète le dossier électronique.

De même, lorsque l'utilisateur demande pour la première fois une prestation, l'employé dispose d'un ensemble de données déjà présentes dans d'autres banques de données cantonales – notamment celle de l'état civil et celle du service des impôts – auxquelles la banque de données du GIPS est connectée. Pour garantir la protection des données, une série de mesures de sécurité ont été prévues: par exemple, l'employé au guichet est autorisé à accéder aux données fiscales d'un contribuable uniquement lorsque ce dernier demande une prestation et qu'un dossier doit être ouvert; de plus, tous ses passages dans le système sont enregistrés et peuvent ainsi être contrôlés. L'émission des autorisations pour utiliser le système est également soumise à des règles strictes et se fait par des procédures codifiées. Chaque employé est doté d'une clé d'entrée personnelle et le type d'accès est variable en fonction des tâches dont il est responsable: par exemple, les employés des différents services cantonaux connaissent les montants alloués pour chaque prestation -indispensable en raison du principe de coordination- mais n'ont pas accès aux informations de détail à la base des décisions.

Une dernière caractéristique réside dans la modularité du système, qui permet d'ajouter de nouvelles fonctionnalités autant que d'envisager la gestion d'autres prestations, faisant partie du Projet mais n'ayant pas été touchées par la réorganisation informatique.

Le projet informatique

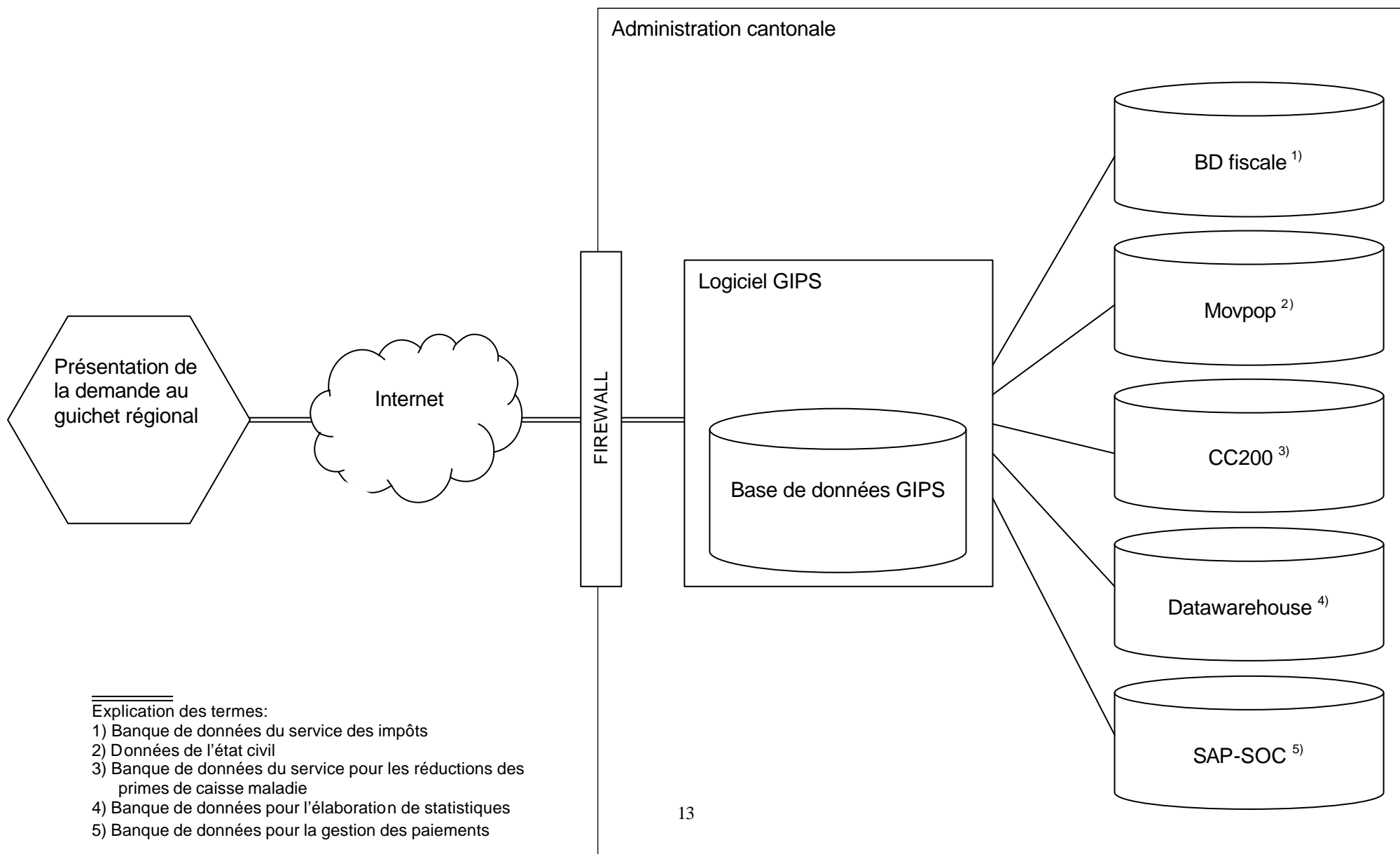
Une des premières questions qui s'est posée a été de savoir si fallait s'orienter vers l'achat d'un produit existant, à adapter -ce qui présentait l'avantage de pouvoir le voir en fonction- ou s'il fallait envisager la création d'un nouveau produit, à partir de nos exigences. Nous avons choisi cette deuxième option, après une sélection rigoureuse des réponses à la soumission, effectuée à partir de critères multiples tels les coûts, la qualité du produit ou du projet, la solidité de la maison.

Le projet informatique a été confié à la maison IBM de Lugano, qui a travaillé en collaboration avec une filiale ayant son siège à Rome.

Le contexte au moment du départ du projet informatique posait un réel défi: une nouvelle loi encore en élaboration, des procédures à refaire, un système organisationnel à construire et, enfin, l'absence d'une étude préalable de faisabilité du logiciel. De telles conditions initiales ont demandé à IBM, en étroite collaboration avec le team du Projet et le personnel des services impliqués, une longue phase d'analyse pour la définition de la structure du logiciel et la clarification des fonctionnalités requises; cela avant de pouvoir procéder à la codification des processus de travail.

Après vingt et un mois de travail, le logiciel était prêt à démarrer, pour garantir l'entrée en vigueur de la LHGPS le premier février de cette année.

Schéma descriptif du système pour la gestion informatisée des prestations sociales (GIPS)



4. Premières évaluations et réflexions conclusives

Il est évidemment trop tôt pour faire un bilan de la mise en oeuvre de la LHCPs qui, au moment de la rédaction de ce dossier, est appliquée depuis un peu plus que cinq mois.

Toutefois, les quelques éléments disponibles permettent une série de réflexions intermédiaires.

Quelques chiffres

Les premières données statistiques récoltées donnent une idée du nombre de dossiers traités avec le nouveau régime (état au 26 juin 2003). Pendant ces premiers mois, 4'159 demandes de prestations sociales ont été introduites aux guichets. 3'094 décisions positives ont été prises (74,4%) contre 373 décisions négatives (9,0%). 692 demandes sont en attente de décision (16,6%). 166 (un quart environ) de ces dernières concernent des prestations qui ne pourront être décidées que lorsque les prestations prioritaires demandées par le ménage auront été acceptées ou refusées.

Eléments qualitatifs

Au-delà des données numériques, la gestion de la nouvelle loi, ainsi que des systèmes organisationnel et informatique, n'a pas été sans obstacles (en grande partie attendus). Toutefois, il est important de souligner que ces derniers n'ont jamais conduit aux blocages du système, bien que ce dernier n'ait pas encore atteint le degré de performances visé après ces premières phases de «rodage».

En ce qui concerne les guichets, certaines communes mandataires n'ont pas engagé suffisamment de personnel et le contrat de prestation, qui prévoit un temps d'attente maximum de 5 jours pour donner suite à une demande de rendez-vous, n'a pas pu être respecté. Le personnel aux guichets -formé dans le cadre d'un cours relativement accéléré et, évidemment, sans expérience de la nouvelle procédure- n'a pas toujours satisfait aux attentes. Les demandes, surtout pendant les premières semaines, étaient parfois introduites dans la banque de données de manière lacunaire, ce qui a fait que les services centraux compétents ont dû suspendre leurs décisions et demander des renseignements supplémentaires aux fonctionnaires des guichets, voire directement aux usagers.

Les fonctionnaires des services cantonaux ont, pour leur part, également dû parfaire leur maîtrise du logiciel et, surtout, s'adapter «culturellement» à la nouvelle division du travail entre eux-mêmes et les opérateurs des guichets. Les collaborateurs du service de l'aide sociale ont dû faire le plus gros effort de changement: la standardisation de l'unité de référence (ménage), du revenu disponible résiduel, des seuils, est en effet beaucoup plus poussée que celle des normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), utilisées avant l'entrée en vigueur de la LHCPs.

Il faut également noter que les fonctionnaires des services cantonaux sont sous pression durant toute cette première année, car ils doivent aussi saisir dans le nouveau système informatique les dossiers des personnes qui bénéficient déjà de prestations, qui doivent être recalculées selon les nouveaux paramètres. Les bénéficiaires doivent être contactés, car la nouvelle approche exige des

informations parfois différentes de celles dont les services disposent déjà. Cela explique le nombre un peu trop élevé de demandes en attente de décision.

Le logiciel doit encore être perfectionné (anomalies et améliorations) car, bien que le système ait été testé pendant trois mois avant d'être validé, c'est seulement après la mise en œuvre qu'apparaissent les problèmes. La maison informatique (dans le cadre de la garantie, valable jusqu'à fin novembre de cette année), en collaboration avec le centre informatique du canton, travaille donc progressivement à la correction des anomalies et, dans le même temps, à l'introduction dans le logiciel de fonctionnalités supplémentaires qui en augmentent les potentialités et en améliorent les performances.

La nouvelle approche a cependant déjà pu montrer ses points forts. La fonction de premier «guichet de renseignements» polyvalent déléguée aux communes est assumée de façon assez satisfaisante pour l'utilisateur. Il sait pourquoi et avec quelles informations il doit se rendre aux guichets régionaux. La durée des rendez-vous aux guichets régionaux est acceptable (2 heures environ pour les personnes qui ne sont pas encore dans la banque de données centrale pour la présentation d'une ou de plusieurs demandes à la fois). Les données concernant les ressources (revenu et fortune) déjà déclarées au service des impôts sont utiles comme point de départ et permettent de mettre à jour la situation économique; ces données seront d'autant plus utiles avec l'introduction (dès 2003) de l'imposition annuelle (à la place de l'imposition bisannuelle). Enfin, les fonctionnaires des divers services cantonaux ont un instrument formidable de collaboration et d'information réciproque: la banque de données commune des usagers. Il arrive déjà, et c'est ce que l'on voudrait voir toujours à l'avenir, qu'une demande introduite au guichet régional le matin soit l'objet d'une décision du service cantonal compétent l'après-midi!

Une nouvelle figure professionnelle: l'employé socio-administratif

Nous avons fait référence, dans le chapitre consacré à la description du système d'organisation, à la nouvelle fonction d'employé des guichets régionaux; dans les paragraphes qui précèdent, nous avons également mentionné la phase de changement culturel dans laquelle se trouvent les fonctionnaires des services cantonaux. En fait, ce que le nouveau système fait apparaître, c'est l'exigence d'une adaptation du profil traditionnel du fonctionnaire administratif qui, confronté à un changement de son travail, doit se doter de nouvelles compétences.

D'abord une prémisse importante, implicite dans la subdivision des prestations effectuée dans le cadre du Projet en deux catégories, financières et de consultation: au Tessin, à la différence de nombreux autres cantons, les prestations financières régies par des lois cantonales ne sont pas allouées par les travailleurs sociaux qui garantissent en même temps le suivi social de l'utilisateur.

Pour présenter sa demande d'aide financière, l'utilisateur s'adresse (depuis cette année) au guichet régional et, une fois tombée la décision du service central compétent, directement à l'employé responsable de son dossier. Soit au guichet, soit au service central, l'utilisateur a à faire avec du personnel administratif. En parallèle, de son propre chef, il peut s'adresser à un service social et bénéficier des prestations de consultation d'un travailleur social. L'offre dans le domaine est

varié: il existe des services cantonaux et des services privés, polyvalents dans leurs prestations ou axés sur des problématiques spécifiques (dépendances, maladies, handicap,...). Il arrive toutefois que l'employé responsable du dossier financier, lorsqu'il constate ou soupçonne des difficultés allant au-delà d'un problème de revenu, invite lui-même l'utilisateur à s'adresser au service social compétent pour le problème et, si l'utilisateur le souhaite, établit le premier contact. Par la suite, il peut s'instaurer une collaboration entre service financier et service social, consistant surtout en un échange d'informations. En tous cas, le suivi social relève du libre choix de la personne et ne peut donc pas représenter une condition à remplir pour l'obtention de l'aide matérielle.

Dans le domaine de l'aide sociale, où les difficultés financières des usagers se cumulent souvent à d'autres -professionnelles, sociales, personnelles- la question se pose de savoir si les compétences caractérisant le profil du fonctionnaire administratif sont suffisantes pour garantir dans toute situation un suivi adéquat (comprenant la fonction d'intermédiaire avec d'autres services spécialisés).

L'évolution du contexte, accentuée par la réorganisation introduite pour l'application de la LHCP, appelle à une redéfinition de la figure du fonctionnaire administratif, qui serait remplacée par celle «d'employé socio-administratif». Dans cette optique, le terme de «compétences administratives» est à la fois vague et réducteur. Pour la définition du nouveau profil, on peut identifier des compétences à plusieurs niveaux: des compétences en matière de législation sociale et donc des connaissances approfondies des différentes prestations disponibles, ainsi que des critères et des modalités d'accès; une bonne vision d'ensemble des différents services actifs sur le territoire pour garantir un travail de dépistage efficace et opportun; des compétences informatiques de base en vue de l'utilisation d'instruments spécifiques; des compétences relationnelles pour une bonne gestion de l'interaction avec les usagers. Certaines de ces compétences sont déjà présentes chez les employés des guichets et des services cantonaux, car issues de la pratique ou des parcours de formation individuels; il s'agirait de les uniformiser en les adaptant aux exigences des nouveaux rôles professionnels et de les encadrer dans un ou plusieurs parcours de formation, débouchant sur une certification formelle.

Dans le processus de mise en place de la nouvelle organisation, les premiers pas dans cette direction ont été entrepris: tous les employés des services cantonaux et des guichets ont suivi un programme de formation portant sur les contenus de loi, les implications pour les différentes prestations et, évidemment, sur le nouveau logiciel, que tous ont dû apprendre à utiliser. En outre, pour les employés des guichets, responsables de l'accueil des usagers pour l'instruction des demandes, une journée a également été consacrée à la relation avec l'utilisateur. Pour l'année prochaine, un parcours de formation *ad hoc* est à l'étude, débouchant sur une certification reconnue au niveau cantonal, qui donnerait une réelle consistance et une visibilité sociale à la nouvelle figure professionnelle de l'employé de guichet.

Des changements sont également envisagés pour les employés du service de l'aide sociale: le nouvel outil informatique, qui accélère le travail, la standardisation des procédures, qui codifie le processus de décision, et la

nouvelle répartition des tâches, qui délègue entièrement les phases d'instruction des demandes aux employés des guichets, devraient conduire, à moyen terme, à des économies de temps, temps qui pourrait être investi dans la promotion plus intense de mesures actives de réinsertion sociale et professionnelle (ces mesures étant déjà appliquées au Tessin depuis 1997). Le rôle de l'employé intégrerait ainsi une dimension plus sociale: la relation avec l'utilisateur ne serait plus basée essentiellement sur l'attribution de prestations financières, mais s'orienterait vers l'élaboration plus «professionnelle» d'un projet de réinsertion, axé sur des mesures actives, visant à l'autonomie progressive de la personne.

Références bibliographiques

Article de M. Rossi et S. Beffa paru dans *Repère social*, n° 43, décembre 2002/janvier 2003: "Le Tessin s'engage dans une vaste réorganisation de son secteur social"

Article de M. Rossi à paraître dans *Aspects de la sécurité sociale*: "Harmonisation et coordination des prestations sociales: l'approche tessinoise".

Adresses internet

Sur le Projet «Intervento sociale»:

http://www.ti.ch/can/a2000/temi/A2000/progetti/intervento_sociale

Sur la LHCPS et son organisation:

<http://www.ti.ch/DSS/temi/laps>

http://www.ti.ch/DSS/IAS/temi/info_periodiche/laps.htm

Pour les textes des lois (LHCPS et lois sectorielles) et des Règlements d'application:

<http://www.ti.ch/CAN/temi/rl> (ensuite sélectionner «Raccolta Leggi Ti» et consulter le volume 6)