

Expériences de la pratique Canton de Fribourg

Jean-Claude Simonet, Coordinateur LASoc / MIS

Depuis 2001, un signal politique clair en faveur d'un renforcement de la collaboration interinstitutionnelle (CII) a été donné au niveau fédéral au travers des recommandations de la Conférence des directeurs des affaires sociales (CDAS) et de la Conférence des directeurs de l'économie (CDEP). Chaque canton a entrepris de développer une meilleure synchronisation et coordination des interventions à l'interface entre les dispositifs de l'assurance chômage, de l'assurance invalidité et de l'aide sociale. Mais la diversité des modèles de CII est grande.

Je vais présenter la démarche entreprise dans le canton de Fribourg, ses caractéristiques, ses modalités et les enseignements qui peuvent en être tirés aujourd'hui.

Constat initial

Le constat initial est le même qu'ailleurs en Suisse. Les difficultés de collaboration rencontrées par les organismes concernés sont inhérentes à la complexité de notre système de sécurité sociale.

Les trois dispositifs impliqués dans la CII sont subordonnés à différentes instances politiques au plan fédéral, cantonal et communal. Cette répartition se répercute sur les objectifs poursuivis, les compétences, la détermination des populations cibles, la définition des prestations et les conditions d'accès à ces prestations, la distribution des financements et des ressources, les valeurs de références, les termes techniques employés, la gestion de l'information et finalement les cultures administratives.

Quel est le principal trait commun à ces dispositifs ? Ce sont les bénéficiaires. Ou, plus exactement, une fraction des bénéficiaires, celle qui s'adresse successivement aux différents guichets de l'AI, du chômage et de l'aide sociale. C'est le fameux effet de la « porte tournante » (Drehtür-Effekt) qui se manifeste par le cloisonnement des services, la redondance des interventions, divers malentendus et le défaut de langage commun, des processus de triangulation, et sans que jamais ne soit trouvé une véritable solution.

On peut voir dans la situation de ces bénéficiaires une complexité qui à la fois explique l'échec du système et justifie la mise en place de processus spécifique tel que la CII.

Mais il faut bien reconnaître que le système de prestations offert à ce public s'avère aussi complexe. La conception de ce système de sécurité sociale basé sur des représentations issues des « trente glorieuses » n'est peut-être plus tout à fait adé-

quate pour répondre aux situations sociales résultant des récentes transformations socio-économiques. L'évolution du chômage de longue durée, le déclin des carrières professionnelles rectilignes, le développement des emplois précaires et de ce que l'on appelle la « nouvelle indépendance », l'augmentation du handicap psychique, pour ne citer que quelques exemples, sont autant de phénomènes récents auxquels doit faire face et s'adapter notre système de sécurité sociale au prix d'une certaine complexification

L'attention portée à la complexité des problématiques individuelles met en lumière les responsabilités individuelles. Mais cet éclairage ne saurait tenir dans l'ombre la responsabilité des systèmes organisationnels.

Objectifs de la CII dans le canton de Fribourg

La démarche adoptée dans le canton de Fribourg entend intégrer cette double responsabilité. L'approche de la CII se veut pragmatique. Elle s'appuie sur les besoins et l'expérience à la fois des professionnels et des bénéficiaires. Elle reconnaît, dans les professionnelles, les compétences pour développer des solutions adaptées et, dans les bénéficiaires, la capacité de se mobiliser au travers d'un projet volontaire qui se situe au cœur de l'intervention.

Cette approche s'oriente selon deux objectifs concertés entre les partenaires de la CII :

- favoriser la réinsertion socio-professionnelle, et
- prévenir l'exclusion sociale.

Cette approche a été expérimentée dans le cadre de projets pilotes dont le dernier vient de s'achever.

La solution dans ses grandes lignes

La solution expérimentée dans ces projets pilotes consiste à établir un « espace de coordination » indépendant des systèmes sociaux impliqués, mais réunissant leurs compétences respectives. Concrètement, les trois spécialistes du chômage, de l'aide sociale et de l'assurance invalidité se réunissent avec le bénéficiaire pour évaluer ensemble sa situation, établir une stratégie, mobiliser les prestations disponibles et assurer le suivi de cette situation.

Autrement dit, ce n'est plus le bénéficiaire qui circule d'un guichet à l'autre, mais les spécialistes qui se rassemblent autour de sa situation. Cet « espace de coordination » institue un décroisement des services qui se réunissent dans un endroit indépendant des différents organismes associés, par exemple dans une administration communale.

Ce dispositif de collaboration ne constitue toutefois pas une structure institutionnelle supplémentaire. C'est une nouvelle manière de travailler ensemble, en réseau, et non pas à travers un nouveau service. C'est un mode de traitement et d'accompagnement conjoint des demandes et des réponses mises en œuvre et non pas un centre de tri. Chaque service demeure évidemment responsable de ses prestations, mais également du résultat obtenu au travers de cette prestation commune.

Cette offre n'est valable qu'avec l'accord du bénéficiaire. Lorsqu'il entre dans cet « espace de coordination », le bénéficiaire accepte que toute l'information le concernant circule entre les services à la recherche des meilleures solutions pour répondre à sa demande.

Les principes de fonctionnement de l'espace de coordination

Les principes servants de cadre de référence pour le travail réalisé dans cet « espace de coordination » sont les suivants :

a) Complémentarité des compétences professionnelles

Le croisement des différentes perspectives professionnelles, sanitaires et sociales est nécessaire pour obtenir une compréhension globale et une prise en charge coordonnée. Les compétences des professionnels priment sur l'appartenance à l'un des trois dispositifs.

b) Perméabilité des dispositifs, créativité et coordination

La recherche et la mise en œuvre conjointe et coordonnée de solution intègre les différents paramètres constitutifs de la situation du bénéficiaire et mobilise toutes les ressources disponibles des trois dispositifs, tout en respectant les cultures propres à chacun d'eux. Les coûts de prise en charge sont supportés par chacun des dispositifs.

c) Solutions réalistes et réalisables

Les projets de réinsertion socio-professionnelle sont conduits méthodiquement sur la base d'une évaluation, par rapport à des objectifs réalistes, suivant des étapes, en définissant des rôles et en confiant chaque fois le pilotage de la démarche à l'un des dispositifs. L'acceptation des limites du réalisable fait aussi partie du processus.

A travers un tel espace de coordination, les bénéficiaires peuvent compter sur l'appui d'un système d'apparence plus simple mais aussi plus rigoureux et exigeant. Les professionnels, eux, sont certains de trouver des interlocuteurs pour chercher de nouvelles solutions, mais sont contraints de travailler ensemble dans le but d'accompagner les bénéficiaires dans leurs démarches de réinsertion.

Les étapes de la prise en charge dans l'espace de coordination

Etape 1 : Sélection des situations

Le public cible est formé de toutes les personnes suivies au moins par deux des trois organismes de l'AI, du chômage ou de l'aide sociale et pour lesquelles les professionnels ne parviennent plus seuls à améliorer la situation

Le bénéficiaire signe une procuration permettant de faire circuler les informations pertinentes.

Le professionnel qui a introduit la situation dans l'espace de coordination est responsable du suivi des décisions prises en commun

Etape 2 : **Evaluation de la situation et définition de la stratégie**

Les informations sont rassemblées et la situation est évaluée en relation avec la notion d'employabilité :

- soit en travaillant uniquement sur la base de dossiers
 - soit avec un/des entretiens avec le bénéficiaire
- en vue de déterminer une stratégie d'intervention.

Le bénéficiaire est parfaitement renseigné qu'il n'y aura pas d'autres solutions de la part des dispositifs concernés en dehors de cet espace de coordination.

Etape 3 : **Mise en œuvre de la stratégie**

Le suivi de la stratégie adoptée est assuré par le professionnel désigné qui procède aux entretiens de réseau nécessaire et qui informe régulièrement les autres dispositifs au moyen d'un système d'échange d'information (dossier commun).

Etape 4 : **Bilan**

Un bilan final est réalisé et les professionnels classent le dossier selon les objectifs fixés initialement

Les enseignements des projets pilotes

Cette démarche a été expérimentée et progressivement perfectionnée au cours de deux projets pilotes réunissant plus d'une septantaine de situations. Cette démarche a permis pour :

- 25 % une stabilisation sociale et/ou financière, une coordination des interventions, un éclaircissement de la situation et une réorientation en vue d'une réintégration professionnelle
- 20 % une réintégration professionnelle
- 20 % une évaluation de la capacité de travail liée essentiellement à l'état de santé
- 20 % au constat d'un manque d'information ou d'une non collaboration (processus interrompu)
- 15 % un développement de l'employabilité, étape intermédiaire indispensable avant une réintégration professionnelle

Le bilan de cette expérience abouti au constat suivant :

L'espace de coordination a un effet préventif. Il permet de repérer et d'agir de façon concertée plus tôt auprès des situations les plus complexes et susceptibles d'entraîner d'importantes charges. L'espace de coordination évite la dégradation de situations qui, sans cela, au terme du chômage font une demande de prestation AI et se trouvent à l'aide sociale.

L'espace de coordination augmente indéniablement les chances de réinsertion professionnelle. Il permet aussi de retarder l'exclusion du marché de l'emploi des bénéficiaires dont la capacité de travail est limitée

L'espace de coordination améliore la qualité de la prise en charge en faveur tant des organismes que des bénéficiaires :

Pour les organismes :

- le travail en équipe au sein de l'espace de coordination permet de développer ensemble une **démarche de réinsertion cohérente, claire et ciblée** sur la recherche de solutions.
- On peut aussi relever **une réelle accélération** dans les processus de prise en charge.
- De plus, le bénéficiaire est **suivi au bon moment et par le bon organisme**.
- Les professionnels reconnaissent aussi que cela leur a permis de développer un **nouveau réseau de connaissances**.

Pour les bénéficiaires :

- Par le biais de l'espace de coordination et de l'entretien avec les professionnels, le bénéficiaire acquiert **une vision d'ensemble** de sa situation.
- Il s'engage activement dans un **processus valorisant d'auto-responsabilisation**.
- L'accent est mis sur le **développement de ressources personnelles** avec une prise de conscience de ses possibilités et de ses limites.

L'expérience pilote a aussi permis de relever les limites de la CII, notamment :

- que les **cadres législatifs entretiennent un cloisonnement** (ex. limites d'accès aux prestations)
- que **les dispositifs sont subordonnés à différentes instances politiques** sur plusieurs niveaux avec parfois des contradictions (ex. mandat fédéral – mandat cantonal des ORP)
- que malgré une meilleure efficacité des dispositifs la participation à **l'espace de coordination est perçue comme un engagement supplémentaire**. A ce stade de l'expérience on peut en tout cas observer que la CII est une autre manière de travailler pour obtenir des résultats plus performants, mais qui ne vise pas à réaliser des économies.
- qu'une **saturation du marché du travail** dans certains secteurs empêche un meilleur taux de réintégration professionnelle, en particulier pour les emplois faiblement qualifiés.

Perspectives

Les recommandations soumises au Conseil d'Etat

- **Formation des professionnels**

Le projet pilote montre que la CII peut déjà être renforcé au moyen d'une formation de l'ensemble des professionnels pour résoudre des problématiques simples.

- **Généralisation du dispositif CII à l'ensemble du canton**

Pour les situations plus complexes, la mise en place d'espaces de coordination pour l'ensemble du canton est nécessaire. Toutefois, compte tenu de l'organisation des différents dispositifs au plan cantonal ou régional, il convient de trouver encore une solution au problème de délégation. Qui introduit une nouvelle situation dans l'espace de coordination : les professionnels en charge des dossiers ou des spécialistes de chaque dispositif auxquels sont délégués les dossiers problématiques ? La réponse à cette question a notamment des implications par rapport à la dotation des services.

- **Développement de système d'échange d'informations**

L'échange d'informations dans le cadre du projet pilote a été assuré par des moyens ad hoc. La généralisation du dispositif CII nécessite aussi de développer un système d'échange d'informations adapté et performant.

Pour conclure, il faut relever l'une des qualités de l'organisation du système d'aide sociale fribourgeois qui constitue une condition préliminaire au développement de la CII. Depuis plus de 10 ans l'aide sociale a été régionalisée et professionnalisée dans le canton de Fribourg et les charges d'aide sociale sont réparties entre les communes et le canton. La coordination de la CII avec les 168 communes que compte aujourd'hui le canton de Fribourg aurait sans doute été plus difficile. Face à l'organisation de l'Office AI et des ORP, la concentration de l'aide sociale en 25 services sociaux régionaux professionnalisés est sans doute un atout pour la concrétisation de la CII dans le canton de Fribourg.