



Plateforme nationale contre la pauvreté

Appel d'offres

Conseil juridique et protection juridique des personnes touchées par la pauvreté

La mise au concours et la procédure d'adjudication de ce mandat sont réalisées conformément au chapitre 3 de l'ordonnance sur les marchés publics (OMP)¹.

1 Contexte

Le 18 avril 2018, le Conseil fédéral a dressé un bilan positif des résultats du Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté, mené de 2014 à 2018. Au vu du taux de pauvreté actuel (7,5 %) et des changements structurels qui affectent l'économie, le Conseil fédéral a décidé de poursuivre les mesures de soutien, sous une forme réduite, jusqu'en 2024. Dans cette seconde phase, de 2019 à 2024, l'accent est mis sur le soutien aux cantons, aux villes et aux communes pour leur mise en œuvre des recommandations formulées dans le cadre du programme national. Il convient en outre d'approfondir certaines thématiques essentielles et de maintenir les possibilités d'échange et de mise en réseau existantes.

L'un des axes prioritaires de la phase 2019-2024 porte sur la participation des personnes touchées par la pauvreté. Deux aspects seront étudiés à ce titre : d'une part, des modèles d'association à l'élaboration des politiques, d'autre part, des formes de conseil juridique et de médiation (indépendants et facilement accessibles). Le présent cahier des charges est consacré à ce second aspect. Il tient compte des principales suggestions formulées lors du séminaire de mars 2018 « Améliorer l'accessibilité des offres pour prévenir la pauvreté », dont un atelier était consacré à cette question².

2 Objet du projet de recherche

L'étude réalisée dans le cadre du programme national sur les offres d'information et de conseil pour les personnes touchées par la pauvreté (Beyeler et al. 2016) ainsi que le séminaire susmentionné ont montré que beaucoup de ces personnes souhaiteraient une offre de **conseil juridique facilement accessible**. En particulier, dans leurs contacts avec les services sociaux, il n'est pas rare qu'elles aient l'impression d'être insuffisamment informées de leurs droits et de ne pas toujours être en mesure de les faire valoir. Cette impression est en partie confirmée par la littérature spécialisée (par ex. Heusser 2009, Hobi 2018, Knöpfel/Frei/Janett 2016).

Eu égard à ce qui précède, le projet doit examiner l'importance du conseil juridique et des services de médiation pour la **protection juridique des personnes touchées par la pauvreté**. Dans le contexte donné, la notion de protection juridique se rapporte à la position de ces personnes dans leurs contacts

¹ RS 172.056.11

² La documentation peut être consultée sous : <http://www.contre-la-pauvrete.ch/manifestations/manifestations-du-programme/12032018-seminaire-ameliorer-laccessibilite/documentation/>

avec les autorités administratives. La protection juridique garantit le respect des droits des particuliers dans les procédures en question et la possibilité effective de les exercer. La Constitution fédérale contient les garanties essentielles que doivent respecter les pouvoirs publics (par ex. le principe de l'égalité des droits, l'interdiction de l'arbitraire, le droit à une procédure équitable, le droit d'être entendu et le droit à l'assistance judiciaire gratuite). Ces garanties constitutionnelles sont reprises et précisées de différentes manières dans la loi ainsi que dans le droit cantonal et communal.

Le présent projet est axé sur la protection juridique dans l'**aide sociale** et ne portera pas sur des autorités ou des branches du droit extérieures à ce domaine. La garantie de la protection juridique dans l'aide sociale relève de la compétence des cantons et des communes, à qui il incombe de concevoir les conditions générales, les procédures et les possibilités de recours qui permettent aux bénéficiaires de l'aide sociale ou aux personnes qui y ont vraisemblablement droit de faire valoir leurs droits. Lorsque les personnes touchées par la pauvreté ont l'impression que tel n'est pas le cas et qu'elles se sentent lésées, les **services de conseil juridique et de médiation indépendants** ont un rôle important à jouer. Ces services et ces prestations sont au centre du projet.

D'après les premières recherches qui ont été faites dans le cadre du présent appel à projets, il n'existe actuellement en Suisse qu'un seul service qui offre un conseil juridique exclusivement gratuit en droit de l'aide sociale : il s'agit du service indépendant pour le droit de l'aide sociale, à Zurich (Unabhängige Fachstelle für Sozialhilferecht). D'autres services proposent ce type de prestations dans le cadre d'une offre diversifiée, qui comporte également des prestations de conseil juridique dans d'autres domaines ou des prestations de conseil social (par ex. le centre bernois de consultation juridique pour les personnes dans le besoin [Berner Rechtsberatung für Menschen in Not], les services sociaux ecclésiastiques, les centres sociaux protestants, les unités de Caritas, de l'EPER, de Pro Mente Sana ou de Pro Senectute, le service juridique du Beobachter). Par ailleurs, les services de médiation peuvent aussi intervenir et arbitrer en cas de conflit entre autorités de l'aide sociale et personnes touchées par la pauvreté (cf. Mösch Payot 2018).

Le projet doit montrer comment ces services spécialisés peuvent contribuer à la protection juridique dans l'aide sociale des personnes touchées par la pauvreté. À cette fin, les offres existantes seront documentées et comparées. Le choix des offres doit être fondé et couvrir les principaux services spécialisés. Le projet ne doit cependant pas forcément fournir un état des lieux exhaustif et détaillé de la situation dans toute la Suisse. C'est plutôt une typologie cohérente de l'offre qui est recherchée. Il s'agira également de présenter de manière adéquate d'éventuelles différences entre les régions, notamment entre la Suisse alémanique et la Suisse latine. Sur cette base, il faudra discuter de l'opportunité d'élargir ou d'améliorer ces offres et, dans l'affirmative, définir comment. De plus, il conviendra d'évaluer dans quelle mesure, outre le conseil juridique et l'activité de médiateur, des **approches complémentaires ou alternatives** sont nécessaires pour garantir la protection juridique en matière d'aide sociale (par ex. formation et perfectionnement des travailleurs sociaux, déroulement des procédures dans les services sociaux, bases juridiques cantonales et communales).

3 Objectifs et questions de recherche

Le projet s'articule autour de trois problématiques principales :

- **L'évaluation du besoin d'intervention** : premièrement, il s'agira de déterminer s'il existe des entraves majeures à la garantie, dans l'aide sociale, de la protection juridique des personnes touchées par la pauvreté et, dans l'affirmative, de dire en quoi elles consistent.
- **Le conseil juridique et l'activité de médiation** : deuxièmement, il s'agira de montrer dans quelle mesure les services de conseil juridique, de conciliation et de médiation contribuent à la protection juridique des personnes touchées par la pauvreté, et dans quelle mesure il est souhaitable d'améliorer l'offre existante.

- **Les autres approches** : troisièmement, il s'agira de présenter des approches alternatives ou complémentaires qui pourront être suivies pour renforcer, si besoin est, la protection juridique dans l'aide sociale.

Les résultats de l'étude s'adressent en principe à une multitude d'acteurs qui œuvrent dans le domaine de l'aide sociale ou qui s'y intéressent (notamment les collaborateurs des services sociaux, les membres des autorités exécutives et législatives, les collaborateurs des organisations non gouvernementales, les personnes qui ont droit à des prestations de l'aide sociale). Les éventuelles propositions qui seront faites pour améliorer les offres viseront principalement les décideurs du monde politique et de l'administration, les responsables des services spécialisés compétents et les organismes dont ils dépendent ainsi que les fondations qui financent des projets nouveaux ou alternatifs.

Plus précisément, le mandat doit permettre de répondre aux questions suivantes :

1. Évaluation de la nécessité d'agir :

- 1.1. Quels sont les principes garantis par la Constitution fédérale et le droit international qui permettent d'assurer la protection juridique des particuliers dans leurs contacts avec les services administratifs, les instances de recours et les autorités judiciaires ? Dans quelle mesure ces principes se réfèrent-ils particulièrement aux personnes vulnérables ?
- 1.2. Existe-t-il des indices indiquant que cette protection juridique n'est pas suffisamment garantie dans l'aide sociale et que, de ce fait, les personnes touchées par la pauvreté ne sont pas en mesure de faire valoir leurs droits effectifs ?
- 1.3. Dans l'affirmative :
 - Quels principes (procéduraux) sont le plus fréquemment concernés ?
 - Quelles thématiques sont le plus fréquemment concernées ?
 - Existe-t-il un contexte institutionnel général des services sociaux dans lequel des violations de la protection juridique sont particulièrement fréquentes ?

2. Offres existantes en matière de conseil juridique, de médiation et d'arbitrage :

- 2.1. Sous quelles formes le conseil juridique et la médiation sont-ils actuellement proposés en Suisse aux personnes touchées par la pauvreté (finalité de l'offre, contenu des prestations juridiques, groupes cibles et critères d'accès, dotation en personnel, durée et forme de l'accompagnement, financement) ? Peut-on opérer une distinction entre ces différents types d'offres ?
- 2.2. Dans quelle mesure ces types d'offres sont-ils répandus ? Peut-on donner des indications quantitatives sur le volume de prestations de conseil juridique et de médiation fournies dans le domaine de l'aide sociale ? Existe-t-il à cet égard des différences importantes entre les régions du pays (en particulier, entre la Suisse alémanique et la Suisse latine) ?
- 2.3. Comment les services spécialisés traitent-ils les conflits entre les personnes touchées par la pauvreté et les autorités, et à quel point les différentes manières de résoudre ces conflits (par ex. intervention informelle d'un service spécialisé, recours administratif, voie judiciaire) sont-elles répandues ?

3. Évaluation et amélioration éventuelle des offres existantes :

- 3.1. Comment peut-on évaluer les offres ou les types d'offres existants au regard des critères suivants :
 - accessibilité de l'offre et adéquation aux besoins des personnes touchées par la pauvreté ;
 - efficacité en matière de garantie de la protection juridique ;
 - capacité de se charger de nouveaux mandats de conseil ;
 - résolution efficace des conflits et instauration d'une collaboration constructive entre le service social et les personnes touchées par la pauvreté ;
- 3.2. Au regard des critères d'évaluation susmentionnés, peut-on définir des standards spécifiques qui devraient être respectés ou des bonnes pratiques qui devraient être suivies par les services spécialisés compétents ?
- 3.3. Est-il actuellement nécessaire d'élargir et/ou d'améliorer l'offre de conseil juridique et de médiation destinée aux personnes touchées par la pauvreté ?

- 3.4. Dans l'affirmative, quelles stratégies pourraient être suivies à cette fin ? Quels acteurs devraient être impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre de ces stratégies ? Comment peut-on évaluer ces stratégies
- au regard des critères énumérés ci-dessus et des standards qui ont été définis (questions 3.1. et 3.2.) ?
 - par rapport aux offres existantes (possibilité d'intégrer les offres existantes dans ces stratégies ou de créer des synergies, risque de doublon ou de confusion) ?
 - sous l'angle des coûts et des possibilités de financement ?

4. Approches complémentaires ou alternatives :

- 4.1. Outre le conseil juridique et l'activité de médiation, quelles approches complémentaires ou alternatives existe-t-il pour renforcer, si besoin est, la protection juridique dans l'aide sociale ? À quels niveaux s'appliquent-elles (par ex. bases légales, déroulement des procédures dans les services sociaux, formation et perfectionnement des collaborateurs, tables rondes) et quels acteurs seraient impliqués dans leur mise en œuvre ?
- 4.2. Comment peut-on évaluer ces approches au regard des critères énumérés ci-dessus (bloc de questions 3) (accessibilité pour le groupe cible, efficacité en matière de garantie de la protection juridique, efficacité en matière de résolution des conflits, rapport avec les offres existantes, coûts et financement) ?
- 4.3. Peut-on définir un ordre de priorité à partir de cette évaluation ? Comment classer les approches, notamment par rapport à une amélioration éventuelle des offres de conseil juridique et de médiation ?

4 Sources d'information et procédure

Répondre à ces questions de recherche requiert une approche interdisciplinaire : d'une part, des connaissances juridiques spécifiques sont nécessaires ; d'autre part, des méthodes de recherche sociale empirique doivent être appliquées (par ex. recours à des questionnaires standardisés, réalisation d'entretiens avec des experts ou des groupes de discussion).

Dans la conception de l'étude, il faut veiller à ce que tous les groupes d'acteurs concernés par la protection juridique dans l'aide sociale soient associés au projet, et aussi que les personnes touchées par la pauvreté le soient de manière adéquate. Leur sentiment d'être parfois en position de faiblesse dans leurs contacts avec les services sociaux et de ne pas pouvoir faire respecter leurs droits est l'un des éléments essentiels à la base du projet. Cet aspect doit être pris en compte et étudié en conséquence.

La présentation des principes juridiques inscrits dans la Constitution fédérale et dans le droit international prévue dans le premier bloc de questions (ch. 3) servira de base à l'évaluation de la nécessité d'agir. Il n'est pas attendu de la recherche qu'elle apporte de nouveaux éléments sur ce point. Pour des raisons d'économie du travail, il conviendra de renoncer à un examen systématique du droit cantonal et du droit communal. Le mandataire est toutefois libre de procéder ponctuellement à ce type d'approfondissement ou de procéder à des comparaisons entre le droit de l'aide sociale et d'autres domaines juridiques qui sont plus fortement réglementés par le droit fédéral.

En principe, le traitement de plusieurs problématiques requiert une approche qui soit à la fois pragmatique et bien réfléchie. En particulier, il convient de tenir compte du fait qu'il n'existe actuellement pas de données agrégées sur l'activité des services de conseil juridique et de médiation. Les offres soumises devront présenter avec suffisamment de précision les méthodes qui seront suivies et apprécier leur pertinence. Une importance particulière doit être accordée à l'obtention de résultats solides et fiables grâce au choix d'une approche pragmatique et à une utilisation prudente des ressources.

Le quatrième et dernier bloc de questions doit permettre d'intégrer dans un contexte plus large les résultats relatifs au conseil juridique. La problématique principale consiste à montrer les facteurs dont dépend la garantie de la protection juridique, dans l'aide sociale, des personnes touchées par la pauvreté. Il sera ainsi possible de définir des approches complémentaires ou alternatives en matière de

conseil juridique et de médiation. Ce qui est attendu, ce ne sont pas des mesures élaborées en détail, mais des propositions concises et facilement compréhensibles qui montrent l'éventail des actions possibles, les niveaux d'intervention et les acteurs impliqués.

5 Produits à livrer dans le cadre du mandat

- Rapport intermédiaire
- Rapport final (80 pages au maximum) avec résumé
- Article scientifique (env. 18 000 signes) sur les résultats de la recherche destiné à être publié dans la revue de l'OFAS « Sécurité sociale CHSS »
- 3 ou 4 séances avec le mandant (lancement, rapport intermédiaire, rapport final, séance de réserve)

Les produits à livrer dans le cadre du mandat doivent être fournis en allemand ou en français. Le cas échéant, l'OFAS se chargera des traductions de tout ou partie du rapport final.

L'OFAS met en place un groupe d'accompagnement composé de représentants des services fédéraux intéressés et d'autres milieux concernés, suit activement les travaux et reçoit les produits élaborés par les mandataires.

6 Calendrier et coûts

Délai pour le dépôt des offres	4 mars 2019
Début des travaux	Avril 2019
Rapport intermédiaire	Septembre 2019
Projet de rapport final	Février 2020
Rapport final	Mars 2020

Le plafond des coûts pour l'ensemble des travaux est fixé à 100 000 francs (TVA comprise).

7 Exigences concernant les offres

Les offres doivent être rédigées **en allemand ou en français** et ne doivent pas excéder huit pages. Les offres comporteront un projet d'étude détaillé présentant, entre autres, les éléments suivants :

- concept de recherche et méthodologie ;
- calendrier, coûts, équipe de recherche et références. Dans la liste détaillée des coûts doivent figurer les fonctions des collaboratrices et collaborateurs dans le projet et leur taux horaire. Elle doit également indiquer séparément le temps de travail prévu correspondant à chacune des fonctions et chacune des étapes du projet.

Au vu du caractère interdisciplinaire du projet, des coopérations entre différents instituts de recherche sont vivement recommandées.

8 Procédure et critères d'évaluation

Les offres seront évaluées au regard des critères suivants :

- adéquation et qualité de l'offre par rapport aux questions posées : compréhension du problème, exhaustivité, clarté, adéquation et originalité du concept de recherche ;
- économicité et rapport coûts/prestations ;
- composition de l'équipe de projet : expérience attestée avec des questions et des méthodes de recherche comparables (entre autres, implication et participation de personnes socialement défavorisées).

9 Contact

Les offres doivent être envoyées **au plus tard le 4 mars 2019**.

Sous **forme électronique** à :

- philipp.dubach@bsv.admin.ch
- bruno.nydeggerlory@bsv.admin.ch
- BSVRegistratur@bsv.admin.ch

En **version papier signée** à l'adresse suivante :

Office fédéral des assurances sociales
Enregistrement
Effingerstrasse 20
3003 Berne

Personne à contacter à l'OFAS pour tout renseignement complémentaire :

Philipp Dubach, secteur Vieillesse, générations et société

- Courriel : philipp.dubach@bsv.admin.ch, tél. 058 480 89 28

Bruno Nydegger Lory, secteur Recherche et évaluation

- Courriel : bruno.nydeggerlory@bsv.admin.ch, tél. 058 462 90 38

10 Publications citées

Beyeler, Michelle et a. (2016) : *Informations- und Beratungsangebote für armutsbetroffene Menschen. Bestandsaufnahme und Strukturierungsvorschlag für eine Online-Plattform* (en allemand avec résumé en français), [Berne : OFAS] (Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 14/16).

Heusser, Pierre (2009) : *Rechtsschutz : Für die Schwächsten zu schwach*, in: Plädoyer n° 1/09, pp. 34-42.

Hobi, Tobias (2018) : *Unentgeltliche Prozessführung und unentgeltliche Rechtsverteidigung. Unter besonderer Berücksichtigung sozialhilferechtlicher Verfahren*, in: Jusletter 19 mars 2018.

Knöpfel, Carlo, Patricia Frei, Sandra Janett (2016) : *Les œuvres d'entraide et l'aide sociale publique — de la complémentarité à la subsidiarité ? Une étude mandatée par Caritas Suisse, l'Armée du Salut et la Croix-Rouge suisse (CRS)*.

Moesch Payot, Peter (2018) : *Services de conseil juridique et de médiation : État des lieux des offres de conseil juridique et de médiation*. Présentation lors du séminaire « Améliorer l'accessibilité » du programme national de lutte contre la pauvreté à Berne, 12 mars 2018, disponible en ligne sous : http://www.gegenarmut.ch/fileadmin/kundendaten/Fachseminar_12.3.18/03_Plenum_Moesch_Rechtsberatung_und_Ombudsstellen.pdf