



Institut de hautes études en administration publique  
Swiss Graduate School of Public Administration  
Institut universitaire autonome

Chaire Politique locale et Evaluation

# Evaluation du projet pilote "RI Métiers"

CSR Lausanne

Février 2009

*Prof. Katia Horber-Papazian*

*Jan Ehrler*

*Melaine Laesslé*

## Table des matières

<b>Liste des abréviations</b>	<b>4</b>
<b>1 Introduction</b>	<b>5</b>
1.1 Description et objectifs du projet	5
1.1.1 <i>Raisons d'être et objectifs du projet RIM</i>	5
1.1.2 <i>Spécificités du projet RIM par rapport au CSR Lausanne</i>	6
1.1.3 <i>Pilotage du projet RIM</i>	6
1.1.4 <i>Projet RIM : expérience pilote et « laboratoire »</i>	7
1.1.5 <i>Choix des bénéficiaires RI (BRI) pour le projet pilote</i>	8
1.2 Mandat de l'évaluation	8
1.2.1 <i>Objectifs et questions de l'évaluation</i>	8
1.2.2 <i>Limites de l'évaluation</i>	8
1.2.3 <i>Remerciements</i>	9
1.3 Démarches méthodologiques	9
1.3.1 <i>Analyse documentaire</i>	9
1.2.2 <i>Analyses statistiques</i>	9
1.2.3 <i>Entretiens semi-directifs</i>	10
1.2.4 <i>Echantillonnage de dossiers pour l'analyse des sanctions</i>	10
1.4 Structure du rapport	10
<b>2 Clarification des rôles professionnels</b>	<b>10</b>
2.1 Nouveau poste créé : collaborateurs et collaboratrices administratifs (AD)	10
2.2 Recentrage d'un métier : assistants et assistantes sociaux (AS)	11
2.3 Secrétaire des AS	12
2.4 Fonction à définir : réceptionniste	12
<b>3 Accueil et orientation des bénéficiaires</b>	<b>12</b>
3.1 Nouvelle fonction pour Info sociale	12
3.2 Premier entretien	13
3.3 Réception	14
<b>4 Deux types de prise en charge</b>	<b>14</b>
4.1 Suivi social	14
4.1.1 <i>Protocole d'appui social</i>	15
4.1.2 <i>Outils du suivi social</i>	15
4.1.3 <i>Intervision</i>	17

4.1.4	<i>Recours aux spécialistes du SSL et du réseau social</i>	17
4.1.5	<i>Suivi des prestations</i>	17
4.1.6	<i>Analyse statistique du suivi social</i>	17
4.1.7	<i>Effets du suivi social sur la durée de la prise en charge</i>	19
4.2	Prise en charge financière	19
<b>5</b>	<b>Régime de contrôle et de sanctions</b>	<b>20</b>
5.1	Régime de contrôle	20
5.2	Sanctions	20
<b>6</b>	<b>Charges de travail</b>	<b>21</b>
6.1	Charge de travail AD	21
6.2	Charge de travail des AS	22
6.3	Taux d'absence	23
6.4	Respect de l'enveloppe budgétaire	23
<b>7</b>	<b>Collaboration et répartition des tâches</b>	<b>23</b>
7.1	Collaboration	23
7.2	Répartition des tâches : quelques zones floues	24
<b>8</b>	<b>Communication</b>	<b>24</b>
8.1	Communication entre AD et AS	24
8.2	Information des BRI concernant le fonctionnement du dispositif	25
<b>9</b>	<b>Compétences et formations</b>	<b>26</b>
9.1	Formation des AD	26
9.2	Formation des AS	27
<b>10</b>	<b>Parallèles du projet RIM avec les recommandations de la CSIAS</b>	<b>27</b>
<b>11</b>	<b>Réponses aux questions d'évaluation</b>	<b>29</b>
<b>12</b>	<b>Recommandations</b>	<b>32</b>
12.1	Pour le projet RIM en prévision de sa généralisation	32
12.2	Pour la généralisation proprement dite	33
<b>13</b>	<b>Annexes</b>	<b>34</b>
	<i>Annexe 1 : Liste des personnes interrogées</i>	34
	<i>Annexe 2 : Comparaison des EPT pour 100 dossiers financés par le SPAS</i>	35

## Liste des abréviations

---

AD	Collaborateur administratif
AS	Assistant social
BRI	Bénéficiaire d'un revenu d'insertion
BS	Bilan social
CSA	Collaborateur Socio Administratif
CSIAS	Conférence suisse des institutions de l'aide sociale
CSR	Centre Social Régional
DRI	Décision RI
DR	Déclaration de revenu
EPT	Equivalent plein temps
MAMAC	Medizinisch-ArbeitsMarktliche Assessments mit Case Management
MIS	Mesure d'insertion sociale
OAI	Office AI
OCC	Organe cantonal de contrôle de l'assurance-maladie et accidents
ORP	Office régional de placement
PAP	Plan d'Action personnalisé
Projet RIM	Projet pilote RI Métiers
RI	Revenu d'insertion
SE	Secrétaire
SPAS	Service de prévoyance et d'aide sociale du Canton de Vaud
SSL	Service Social Lausanne

# 1 Introduction

---

## 1.1 Description et objectifs du projet

### 1.1.1 Raisons d'être et objectifs du projet RIM<sup>1</sup>

Au cours de ces dernières années, l'aide sociale a dû faire face à de nombreux défis. L'augmentation du nombre de bénéficiaires et par conséquent des coûts de l'aide sociale a engendré une grosse pression sur les institutions de l'assistance sociale. La direction du Service Social Lausanne (SSL), Centre Social Régional (CSR) de Lausanne a mis en évidence les conséquences de cet état de fait et il en résulte :

- une augmentation des tâches administratives ;
- une surcharge de travail des collaborateurs et collaboratrices ;
- une allocation des ressources du CSR de Lausanne essentiellement à la prestation financière, au détriment de la prise en charge sociale ;
- un renforcement des écarts entre le métier attendu/appris et le métier réel des collaborateurs et collaboratrices<sup>2</sup>, ce qui par conséquence engendre : de la démotivation, des absences plus fréquentes, un turnover important et des difficultés de recrutement ;
- une utilisation de la totalité de l'enveloppe financière.

Face à ces difficultés, les responsables du SSL ont réagi en proposant un projet de réorganisation du dispositif en automne 2006. Une nouvelle « architecture » organisationnelle a ainsi été élaborée qui se fonde essentiellement sur les trois principes directeurs suivants:

1. Recentrer les collaborateurs sur leurs métiers de base (prestation financière du revenu d'insertion (RI) aux collaborateurs administratifs (AD), prestation d'appui social aux assistants sociaux (AS)) tout en clarifiant les prestations et les rôles professionnels.
2. Eviter ainsi les recouvrements de processus, réduire le besoin de régulation et gagner en efficience, pour accroître la qualité de l'intervention sociale.
3. Appliquer les « idées directrices » de la Conférence suisse des institutions de l'aide sociale (CSIAS) concernant l'organisation des services sociaux (« Good practice pour les services sociaux 2007 »).

Afin de tester cette nouvelle forme d'organisation, la direction du CSR Lausanne a pris la décision de mettre sur pied un projet pilote. Celui-ci a débuté fin août 2007 sous l'appellation « projet RI Métiers » (projet RIM). Il a pour mission de fournir des enseignements qui devraient permettre d'ajuster le nouveau modèle organisationnel en vue de sa généralisation au niveau du CSR Lausanne.

---

<sup>1</sup> Tout ce chapitre concernant la genèse et les objectifs du RIM est fondé sur le document de référence : Présentation PowerPoint « Projet RI Métiers », 12 juin 2007

<sup>2</sup> Cette formulation tant féminine que masculine n'a pas été utilisée systématiquement dans ce rapport. Afin de ne pas alourdir le texte, nous avons renoncé à une rédaction systématiquement épïcène. Toutefois, chaque fois que cela se justifie, un terme écrit au masculin s'entend aussi au féminin et vice versa. C'est seulement lorsque les AS du projet RIM sont mentionnées que la formulation féminine est utilisée puisqu'il s'agit de quatre femmes.

### **1.1.2 Spécificités du projet RIM par rapport au CSR Lausanne**

Le projet RIM se distingue par rapport au dispositif actuel du CSR Lausanne principalement par deux innovations :

D'une part, les deux domaines du suivi social et de la prise en charge financière sont séparés d'un point de vue professionnel. Ainsi, contrairement au dispositif général dans lequel les assistants sociaux (AS) sont responsables des aspects financiers et sociaux avec l'appui des secrétaires (SE), dans le cadre du projet RIM, le suivi financier incombe exclusivement aux AD, tandis que les AS se consacrent entièrement au suivi social des bénéficiaires.

Un nouveau protocole d'intervention a d'autre part été défini. Il introduit une démarche de travail social par objectifs axés sur un projet d'autonomisation. Cette forme d'intervention sociale se base sur deux nouveaux outils, le Bilan social (BS) et le Plan d'action personnalisé (PAP).

### **1.1.3 Pilotage du projet RIM**

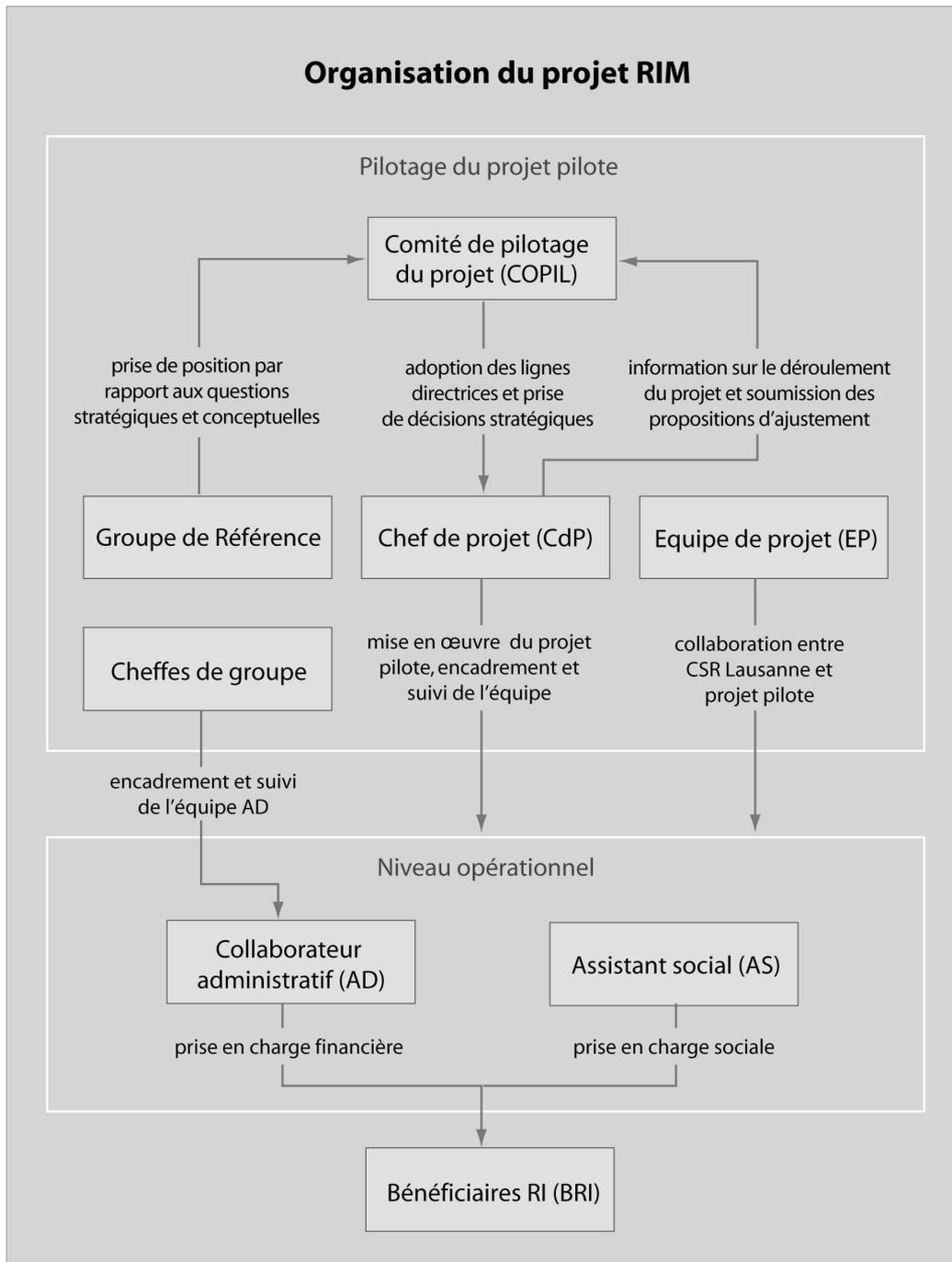
Un Comité de pilotage du projet (COPIL) a été constitué avec pour mission de valider les lignes directrices du projet et de se prononcer sur toutes les demandes du Chef de projet, du Chef du SSL CSR Lausanne et du Groupe de Référence. Il est présidé par le chef du SSL CSR Lausanne et est composé de deux représentants de la direction du Service de prévoyance et d'aide sociale du Canton de Vaud (SPAS), des membres de l'équipe de projet et du directeur du CSR d'Orbe.

L'équipe de projet a pour tâche d'assurer la collaboration entre le CSR et le projet RIM en apportant des réponses rapides aux questions et remarques du terrain dans le respect des décisions du COPIL et des instances supérieures. L'équipe de projet est constituée de cadres du CSR (Info sociale, Action Sociale et Caisse RI) et du Chef de projet.

Le Chef de projet est à la fois responsable de la mise en œuvre de l'expérience pilote sous la direction du COPIL et chargé de l'encadrement professionnel des collaborateurs de l'expérience pilote. Il informe par ailleurs le COPIL sur le déroulement du projet et lui soumet des propositions d'ajustement en fonction des remarques, difficultés et souhaits formulés par les collaborateurs.

Initialement, il était prévu d'engager dès le début de l'expérience pilote, aux côtés du Chef de projet, une personne responsable de l'équipe des AD. Pour des raisons financières et organisationnelles, ceci n'a pas pu être réalisé. A la demande expresse du Chef de service, une cheffe de groupe a apporté son soutien aux AD depuis le mois de novembre 2007 (essentiellement pour des tâches techniques liées à Progres). C'est à la suite d'une nouvelle demande du Chef de projet qu'une décharge a été attribuée à une deuxième Cheffe de groupe. Ainsi, depuis la mi-août 2008, le Chef de projet a été partiellement et progressivement « libéré » des tâches d'encadrement des AD.

L'encadrement du Chef de projet a été fortement apprécié aussi bien par les AD que par les AS.



#### 1.1.4 *Projet RIM : expérience pilote et « laboratoire »*

Au-delà de sa mission de tester un nouveau modèle d'organisation d'aide sociale, le projet RIM a rempli une fonction de « laboratoire ». En effet, plusieurs processus et outils ont été élaborés et perfectionnés au fur et à mesure de l'évolution du projet.

Ceci s'est traduit par une démarche participative à deux niveaux. D'une part au niveau du Groupe de référence, composé de divers acteurs du domaine de l'aide sociale, qui a été appelé à mener des réflexions sur les questions stratégiques et conceptuelles, et d'autre part au niveau des collaborateurs du projet RIM, qui ont participé à divers colloques au cours desquels les problèmes rencontrés ont été discutés et des pistes de solutions élaborées.

La richesse de cette fonction « laboratoire » du projet RIM réside dans le fait que divers éléments du nouveau modèle d'organisation ont pu être développés et améliorés sur la base d'une expérience pratique par l'ensemble des collaborateurs. La contrepartie de ce choix est évidente : d'une part l'équipe impliquée a dû consacrer du temps pour faire évoluer ces outils et les rendre adéquats aux besoins du terrain, et d'autre part certains de ces outils sont encore en phase de test. Ceci a compliqué la réalisation de l'évaluation puisque le recul nécessaire pour évaluer l'impact du nouveau dispositif n'existe pas et que cela rend toute comparaison avec d'autre CSR en termes d'offre de prestations d'efficacité et d'efficience très difficiles

### **1.1.5 Choix des bénéficiaires RI (BRI) pour le projet pilote**

Les BRI pris en charge par le RIM n'ont pas été sélectionnés en fonction d'un profil spécifique. Chaque AS a apporté ses dossiers. Par la suite, Info sociale a orienté un certain nombre de demandeurs RI vers le projet pilote sans sélection spécifique. Initialement, le projet prévoyait que les AS ne prendraient que la moitié de leurs dossiers. Cela aurait d'une part limité la charge de travail supplémentaire des AD engendrée par la transition des dossiers et d'autre part les AS auraient pu appliquer le nouveau protocole du suivi social dès le début d'une prise en charge avec 50% de leurs BRI. Cependant, afin d'éviter des problèmes d'organisation aux groupes de provenance des AS, il a été décidé que la totalité de leurs dossiers soit transférée.

## **1.2 Mandat de l'évaluation**

### **1.2.1 Objectifs et questions de l'évaluation**

Pour dresser un premier bilan de l'expérience pilote avant sa généralisation, un mandat d'évaluation a été confié à une équipe de l'dheap placée sous la responsabilité de la professeure Katia Horber-Papazian. Cette évaluation a pour objectif de répondre aux cinq questions suivantes définies par les mandataires que sont la direction du CSR de Lausanne et la direction du SPAS.

1. La collaboration et la communication entre AD et AS sont-elles adéquates au traitement en commun de dossiers ?
2. La restructuration des prestations permet-elle d'accroître la disponibilité aux bénéficiaires et d'améliorer la qualité de l'intervention sociale ?
3. Les nouveaux outils mis à disposition permettent-ils la réduction de la durée de la prise en charge ?
4. Y a-t-il des parallèles du projet RIM avec les recommandations de la CSIAS ?
5. Le projet pilote permet-il de clarifier les rôles professionnels et d'augmenter la satisfaction des collaboratrices ?

### **1.2.2 Limites de l'évaluation**

Les enseignements de cette évaluation devraient être bénéfiques à la généralisation de la démarche du projet pilote. Il convient cependant à ce stade de mettre en évidence deux limites quant à la généralisation des conclusions du projet. Au moment de la restitution de la présente évaluation, le projet RIM n'est pas terminé et plusieurs outils et processus sont encore en cours d'élaboration ou d'ajustement. Ces conditions ne permettent pas de tirer des conclusions définitives quant à l'impact du RIM sur la durée de prise en charge des bénéficiaires et sur les collaborateurs. En effet, chacun était impliqué à la fois dans la gestion de ses propres dossiers, dans l'élaboration et le test d'outils, ainsi que le processus de travail. Face à ces limites, l'équipe d'évaluation suggère que l'exercice pilote soit prolongé jusqu'à l'été et que des analyses complémentaires puissent être réalisées à ce stade pour déterminer l'impact réel du projet.

Par ailleurs, toutes les études montrent que la participation à un projet pilote augmente la motivation et l'implication des collaborateurs. Cette motivation dans le projet pilote est renforcée par deux autres facteurs :

- la proximité des collaborateurs (bureaux) qui favorise les processus informels ;
- les réunions fréquentes des collaborateurs qui renforcent la cohésion et la recherche de solutions communes à un projet en cours de construction.

Pour l'évaluation, ce type de motivation que chacun salue peut poser problème parce qu'il peut être hasardeux même si des tendances se dessinent, de tabler sur la constance de cette motivation.

### **1.2.3 Remerciements**

L'équipe d'évaluation tient à remercier tous ceux qui, tout au long de ce travail, ont pris le temps de répondre à ses questions et ont accompagné cette étude. Ses remerciements s'adressent tout particulièrement à M. Michel Cornut, Chef du Service social Lausanne et à M. François Felix, Chef du projet RIM.

## **1.3 Démarches méthodologiques**

La réponse aux questions d'évaluation se base sur les outils de récolte d'informations suivants :

### **1.3.1 Analyse documentaire**

L'analyse documentaire a principalement porté sur les éléments suivants :

- Présentation PowerPoint « Projet RI Métiers », 12 juin 2007 (document de référence de la présente évaluation)
- Documents de procédure utilisés par les collaborateurs
- Loi sur l'action sociale vaudoise (LASV) du 2 décembre 2003
- Outils utilisés par les AS (BS, PAP, fiches de transmission, etc.)
- Procès-verbaux des séances des AD, des AS, du COPIL, du Groupe de référence et des Colloques de l'équipe du RIM
- Recommandations de la CSIAS, Good Practice pour les services sociaux, 2008
- Recommandations relatives aux sanctions, Conférence des directeurs de CSR, 2006
- Règlement d'application de la loi du 2 décembre 2003 sur l'action sociale vaudoise (RLASV)

### **1.2.2 Analyses statistiques**

Différentes questions d'évaluation ont été traitées au moyen d'analyses statistiques. Il s'agit notamment de celles qui relèvent :

- des sanctions
- de l'utilisation des outils du suivi social
- du recours aux spécialistes
- de l'impact du suivi social sur la durée de la prise en charge
- des comparaisons des effectifs du CSR Lausanne et du projet RIM

### **1.2.3 Entretiens semi-directifs**

12 entretiens semi-directifs ont été menés en face à face avec les acteurs centraux du projet et 10 avec des bénéficiaires RI sélectionnés à partir d'un échantillon stratifié en fonction des différents types de suivi offerts par le projet pilote.

### **1.2.4 Echantillonnage de dossiers pour l'analyse des sanctions**

L'échantillon de dossiers ayant servi à l'analyse de l'application des sanctions a été constitué sur la base d'une liste regroupant tous les dossiers des AS. Il a été ainsi procédé à un tirage au sort de quarante dossiers. L'échantillon a été stratifié en fonction des différentes collaboratrices.

## **1.4 Structure du rapport**

Le rapport est structuré en trois parties :

La première (chapitre 2) est consacrée à la question de la clarification des rôles des acteurs du RIM.

La seconde partie (chapitres 3, 4, et 5) est centrée sur les différentes étapes de prise en charge des bénéficiaires et des outils utilisés pour l'appui social.

La troisième (chapitres 6 à 10) porte sur les différentes conditions du fonctionnement de la nouvelle organisation testée et sur les parallèles existants entre le projet pilote et les recommandations de la CSIAS.

La dernière partie présente les réponses aux questions d'évaluation (chapitre 11) suivies de recommandations (chapitre 12).

## **2 Clarification des rôles professionnels**

---

L'un des objectifs central du projet pilote est de clarifier le rôle de chaque groupe professionnel. Ce chapitre a pour but de présenter la nouvelle répartition des rôles testée dans le projet pilote, ainsi que la perception des acteurs quant à cette répartition.<sup>3</sup>

### **2.1 Nouveau poste créé : collaborateurs et collaboratrices administratifs (AD)**

Il s'agit d'un nouveau type de poste dont la mission principale consiste à garantir le minimum vital aux demandeurs du RI. Dans le CSR de Lausanne, cette activité est assurée par les AS, les secrétaires (SE) et CSA de la Caisse RI.

Quatre des cinq AD de l'équipe du projet RIM ont été recrutés au sein du groupe des SE du CSR Lausanne. Une personne choisie pour cette fonction, avait travaillé auparavant comme CSA à la Caisse RI.

Le rôle des AD dans le RIM est le suivant :

- instruire le droit au RI ; soit, analyser la situation financière des BRI dans le cadre d'un entretien et appliquer le principe de subsidiarité ;

---

<sup>3</sup> La définition du rôle professionnel des différents acteurs se réfère au document : Présentation PowerPoint « Projet RI Métiers », 12 juin 2007

- vérifier l'indigence en opérant les vérifications prescrites sur la base des pièces requises et en demandant une enquête en cas de doute ainsi qu'une saisie des données dans *Progres* ;
- verser le RI après avoir reçu la déclaration mensuelle de revenu et saisir les données dans *Progres* ;
- traiter les demandes d'aides particulières ;
- traiter les indus, c'est-à-dire appliquer les décisions administratives de restitution et de sanction puis saisir les données dans *Progres*.

En plus de ces tâches, les AD sont également responsables de s'assurer que les BRI dont ils s'occupent n'ont pas besoin en cours de suivi d'un appui social. Par ailleurs, les AD sont également impliqués dans l'élaboration et l'ajustement de divers processus testés dans le projet RIM.

#### *Perception des acteurs concernés :*

Les quatre AD du projet RIM s'accordent sur le fait que leur nouveau rôle est plus intéressant et valorisant. Ils apprécient le fait d'avoir plus de responsabilités et plus d'autonomie, par rapport à leur travail précédent. Cette perception positive est cependant réduite par le sentiment d'une surcharge de travail considérable. Certains ont par ailleurs regretté que les formations n'aient pas été dispensées en appui dès le début du projet et ont souligné la difficulté à travailler à plusieurs dans un bureau (cause des dérangements induits par les téléphones). Certains font enfin valoir que l'augmentation des responsabilités et de la charge de travail devraient s'accompagner d'une revalorisation salariale.

En ce qui concerne les CSA, la transformation de leur poste en AD implique la perte de la dimension sociale qui faisait partie de leur travail dans le cadre du CSR.

## **2.2 Recentrage d'un métier : assistants et assistantes sociaux (AS)**

Dans le nouveau système, les AS peuvent se consacrer entièrement au suivi social des bénéficiaires. A ce titre, leur mission principale consiste à aider les bénéficiaires à regagner leur autonomie.

Concrètement, les AS sont appelées à assumer les tâches suivantes :

- effectuer une analyse de la situation sociale des bénéficiaires en élaborant un bilan social ;
- fixer des objectifs d'autonomisation dans un ou plusieurs domaines d'action sociale. Ces objectifs, négociés avec les bénéficiaires, doivent être concrétisés dans le PAP ;
- adopter et organiser le plan d'action sociale des bénéficiaires, ce qui implique de déterminer puis de mobiliser les ressources nécessaires, d'organiser le réseau de prise en charge et planifier l'action ;
- évaluer les résultats de leur action en comparant régulièrement les résultats attendus et les résultats atteints.

#### *Perception des acteurs concernés :*

De manière générale, les AS apprécient leur travail dans le cadre du projet RIM. Il correspond davantage au métier choisi. L'augmentation de leur satisfaction quant à leurs conditions de travail est cependant tributaire de la diminution de la pression liée à la charge de travail qu'implique l'attribution des prestations financières.

Elles ont par ailleurs mis en évidence les difficultés liées à leurs nouvelles fonctions. D'une part, le recours au nouveau protocole de l'appui social et aux outils de suivi impliquent un changement culturel et des compétences à acquérir. La formalisation des procédures de suivi, la documentation des prestations et le travail par objectifs en termes d'autonomisation ne correspondent en effet pas à leur culture de travail et à celle apprise dans le cadre de leur formation. D'autre part, certaines craignent qu'en ne s'occupant plus des prestations financières elles ne perdent de leur influence et que leur rôle ne soit à l'avenir marginalisé.

## 2.3 Secrétaire des AS

La secrétaire des AS a assumé la gestion des assurances-maladie, des devis dentaires et des absences ainsi que la rédaction de PV des différents colloques. Actuellement, ce poste n'est pas occupé puisque les AS n'ont pas besoin de cet appui vu le nombre insuffisant de dossiers à traiter. Dans un futur dispositif mieux équilibré en termes d'effectifs entre AS et AD, l'appui administratif du suivi social pourrait cependant se justifier.

## 2.4 Fonction à définir : réceptionniste

Il s'agit ici de la seule fonction qui n'a pas été définie dans le document de référence. En effet, différents ajustements ont été faits à ce niveau.

Au démarrage du projet RIM, un 50% de poste de réceptionniste a été attribué au projet. Pour le solde, les AD et les AS se répartissaient les plages de réception (demi-journée à quinzaine). Ensuite, faute de temps aussi bien pour les AD que pour les AS, la décision a été prise d'augmenter le taux d'activité de la réceptionniste. Depuis décembre 2008, une réceptionniste est en fonction à plein temps, elle s'occupe de l'accueil de l'ensemble des bénéficiaires pour le suivi social et pour les prestations financières.

# 3 Accueil et orientation des bénéficiaires

---

## 3.1 Nouvelle fonction pour Info sociale

Dans le CSR, le premier contact d'un demandeur RI a lieu avec Info sociale. Cet organisme constitue l'unité responsable d'accueillir les demandeurs RI, d'évaluer la subsidiarité, de régler dans la mesure du possible un certain nombre de difficultés temporaires et si le besoin s'en fait sentir, d'orienter les personnes au sein du CSR Lausanne.

Ce guichet de premier contact assume la même fonction pour le projet RIM avec en plus une orientation en fonction des deux types de suivis offerts. Cela implique que l'AS en poste à Info sociale doit pouvoir effectuer une première évaluation de la demande au cours d'un entretien d'environ 10 à 15 minutes pour orienter les demandeurs RI. Suite à cet entretien, l'AS d'Info sociale rédige un document succinct comportant les informations saisies. Cette fiche est transmise aux collaborateurs du RIM qui en font usage pour la préparation du premier entretien.

Au cas où cette orientation ne s'avère pas pertinente, le dispositif RIM prévoit deux moyens pour revoir la prise en charge initiale :

- tous les 6 mois, les BRI doivent mener un entretien avec un AS qui réexamine si la situation ne s'est pas détériorée (directive du SPAS) ;
- un AD peut demander un appui social à tout moment, s'il en constate le besoin. A cette fin, un formulaire de demande a été élaboré. Initialement, le document de référence prévoyait que les AD puissent faire usage d'un outil de détection déjà utilisé par la Caisse RI. Cet instrument n'a finalement pas été utilisé. Cependant, le Chef de projet a instruit les AD sur un certain nombre de signaux qui indiquent un éventuel besoin d'appui social (demandes d'avances répétées, frais médicaux importants, rappels de facture, attitudes agressives à répétition, etc.).

### *Perception des acteurs concernés :*

De façon générale, l'orientation offerte par Info sociale est jugée de manière positive malgré quelques cas où une réorientation s'est avérée nécessaire. L'information transmise pour le premier entretien répond également aux attentes des collaborateurs du projet RIM.

## **3.2 Premier entretien**

Le premier entretien constitue le premier contact entre les collaborateurs responsables du suivi et le demandeur RI. Selon l'orientation retenue par Info sociale cet entretien se tient avec un AD (si seules des prestations financières sont prévues), un AS (si seul un suivi social est prévu) ou avec les deux (double suivi).

L'objectif du premier entretien consiste à déterminer les besoins en matière financière et sociale ainsi que d'informer le BRI au sujet du fonctionnement du dispositif, notamment de la séparation entre le suivi social et les questions administratives. Il s'agit également d'informer les demandeurs RI sur les démarches à entreprendre pour obtenir le RI.

Le premier entretien avant la prise en charge par un AD et un AS a fait l'objet d'un long processus d'ajustement et plusieurs variantes ont été testées. Le déroulement actuel comporte trois étapes :

Première partie tenue par l'AS :

- évaluation des éventuelles difficultés sociales et de la nécessité d'une éventuelle intervention urgente ;
- évaluation rapide d'une éventuelle subsidiarité ;
- informations générales sur le fonctionnement du dispositif et notamment sur le suivi social.

Transmission de l'entretien :

- l'AS résume la situation à l'AD en présence du BRI.

Deuxième partie menée par l'AD :

- information concernant la démarche pour la demande RI ;
- constitution du dossier RI à partir des différents documents à fournir ;
- explication des différents formulaires à remplir ;
- informations sur le suivi financier.

### *Perception des acteurs concernés :*

Cette procédure satisfait tous les collaborateurs. Pour les AD, il est rassurant qu'un AS évalue dans un premier temps la situation sociale notamment pour les demandeurs qui se caractérisent par un comportement difficile.

Le seul risque évoqué concerne la durée de cet entretien. La concentration de certains demandeurs diminue fortement après 1 heure 30 environ. Il y a par conséquent un risque que les questions plus techniques et compliquées se rapportant aux formulaires et aux démarches relatives aux prestations financières ne soient que partiellement comprises. L'objectif consiste donc à ne pas dépasser 20 minutes dans la première partie de manière à laisser environ 10 minutes à la transmission de l'entretien entre AS et AD, et ainsi disposer de 50 minutes pour les questions du suivi financier.

Il convient cependant de souligner que l'organisation actuelle du premier entretien implique des AS qui sont également compétentes en matière de prestations financières, ce qui leur permet d'effectuer une première évaluation de la subsidiarité. A l'avenir, ceci ne pourra être le cas que si les nouveaux AS bénéficient d'une formation spécifique dans ce domaine puisque leur expérience professionnelle ne leur permettra plus d'acquérir ce type de compétences.

L'appréciation du premier entretien par les BRI interrogés est positive. Ils ont notamment souligné l'avantage de pouvoir faire connaissance avec leur AD qu'ils n'ont sinon pas l'occasion de rencontrer de façon systématique.

### 3.3 Réception

L'expérience du projet RIM a démontré que les exigences en matière de réception ne sont pas les mêmes pour le suivi social et pour la prise en charge financière.

Pour ce qui est du suivi social, une forme de réception plus classique convient. Elle consiste principalement à accueillir les demandeurs, à les orienter vers la salle d'attente, et à informer l'AS responsable.

La réception des personnes qui vont être aiguillées vers des AD est plus polyvalente. En effet, la déclaration de revenus mensuels est majoritairement assumée par la personne qui s'occupe non seulement de la réception mais qui offre également diverses autres prestations. Dans ce sens, la réception peut considérablement contribuer à la prise en charge financière et par là diminuer la charge de travail des AD. Cependant, cela implique que la personne responsable soit suffisamment qualifiée et dispose des outils nécessaires, notamment informatiques.

*Perception des acteurs concernés :*

Tous les BRI interrogés soulignent la qualité de l'accueil au projet RIM, qu'ils estiment meilleur qu'au CSR, l'ambiance leur paraît notamment plus agréable. En outre, ils considèrent tous que la transmission des documents à la réception se fait très facilement.

## 4 Deux types de prise en charge

---

La prise en charge d'un BRI par le dispositif RIM prévoit deux types de prise en charge qui peuvent être combinés :

- prise en charge financière
- suivi social

Les différentes prises en charge du projet RIM peuvent à tout moment être adaptées en fonction des besoins d'un BRI.

Comparé à l'organisation du CSR Lausanne, l'appui social a été substantiellement restructuré pour le projet pilote. Le processus de justification de la situation financière du BRI et la fréquence du contact personnel entre AD en charge du dossier financier, et BRI ont également été redéfinis.

### 4.1 Suivi social

La mission principale confiée aux AS dans le cadre du suivi social du projet RIM consiste à aider les bénéficiaires à regagner leur autonomie. Le principe central de cet appui social est qu'aucun bénéficiaire de l'aide sociale ne soit, sauf motifs fondés, laissé inactif. Les AS libérés des tâches liées aux prestations financières par les AD, peuvent ainsi se consacrer entièrement à l'appui social des BRI.

Le travail des AS a été redéfini par un nouveau protocole d'intervention, selon une approche basée sur le travail par objectifs. La mise en œuvre de ce protocole se réalise à travers l'application de deux nouveaux outils de travail, le Bilan social (BS) et le Plan d'action personnalisé (PAP). Des séances d'intervision entre AS sont par ailleurs prévues. Elles ont pour but l'échange entre AS sur les différents dossiers.

Afin d'améliorer la prise en charge, il a été prévu de renforcer la collaboration avec différents spécialistes.

Finalement, il a été défini comme objectif de documenter et de suivre les différentes prestations du suivi social.

#### **4.1.1 Protocole d'appui social**

Le nouveau protocole d'appui social du projet RIM introduit le travail par objectifs dans une perspective d'autonomisation. Après avoir dressé un bilan de la situation sociale d'un BRI, un plan d'action doit être défini, sauf s'il n'y a pas d'objectifs à viser dans le cadre du CSR (complément de revenu, attente rente AI, etc.). Il comporte des objectifs qui seront par la suite évalués et, le cas échéant, adaptés. En cas de non-collaboration, des sanctions seront appliquées.

Ce nouveau protocole scinde le suivi social en 6 étapes<sup>4</sup> :

- effectuer le bilan social de la situation du bénéficiaire à travers l'étude du dossier et sur la base de 2 à 3 entretiens ;
- fixer les objectifs d'autonomisation dans un ou plusieurs domaines en utilisant le PAP (lequel devrait impérativement être signé par le bénéficiaire pour les « objectifs contraignants » – des exceptions sont possibles) ;
- adopter et organiser le PAP en collaboration avec les spécialistes ;
- évaluer la mise en œuvre du PAP ;
- évaluer l'atteinte des objectifs fixés et décider de la suite de la prise en charge (nouveau BS) ;
- demander une sanction en cas de contravention à la loi (manquement au devoir de collaborer – non-respect du contrat).

Le travail des AS du RIM a été défini en respectant ce nouveau protocole d'appui social.

#### **4.1.2 Outils du suivi social**

Les AS du projet RIM ont appliqué trois outils dans leur travail d'appui social. D'une part, comme c'est le cas au CSR Lausanne, le Journal, qui est une liste documentant toutes les étapes de la prise en charge, a été utilisé dans le projet RIM. D'autre part, les AS ont employé deux nouveaux outils : le BS et le PAP.

##### **Bilan social (BS) :**

La fonction première du BS consiste à effectuer une synthèse des difficultés spécifiques rencontrées par un BRI. Cet outil permet ainsi aux AS de concentrer leurs entretiens sur les domaines retenus tout en fixant des objectifs spécifiques dans le processus d'autonomisation.

Depuis son introduction, le BS a évolué suite à différentes discussions, notamment dans le cadre des colloques ayant eu lieu dès l'automne 2007. Sa forme actuelle n'est pas définitive. La principale critique avancée par les AS concerne le caractère trop contraignant de la première version de cet outil de travail. C'est la raison pour laquelle un groupe de travail d'AS a été constitué avec la tâche d'élaborer une nouvelle version. Ce nouveau BS a été présenté lors d'une séance de travail en novembre 2008. Il est actuellement en phase de test.

Le premier BS était structuré en fonction de 11 domaines caractérisant la situation personnelle, sociale et professionnelle d'un BRI. Pour chaque domaine, une fiche était prévue afin d'effectuer cette analyse (grille d'analyse avec des cases à cocher). Les 4 éléments suivants y figuraient systématiquement :

- bilan d'entrée : description des différentes dimensions de la problématique constatée ;
- résultat attendu pour la sortie : indication de divers objectifs pour remédier à la problématique constatée ;

---

<sup>4</sup> Présentation PowerPoint « Projet RI Métiers », 12 juin 2007

- action : proposition de différentes actions du BRI, de l'AS et des spécialistes afin d'atteindre l'objectif en question ;
- observations : commentaires.

Sur le verso de la fiche thématique se trouvait un tableau dans lequel l'AS pouvait approfondir son analyse sous forme de texte. Sur une page de couverture, les résultats des différentes fiches de domaine étaient résumés.

La deuxième version du BS proposée récemment par les AS du projet RIM, se caractérise tout d'abord par sa structuration considérablement plus simple. Il ne comporte plus que deux tableaux. Dans le premier, 10 domaines liés à la situation du BRI sont listés avec la possibilité d'indiquer l'historique, la problématique et les ressources dans une cellule vide. Un deuxième tableau est prévu pour indiquer les objectifs fixés. Le Journal est intégré dans le même document. Il est prévu que ces outils soient numérisés et gérés dans un seul document avec le PAP.

Cette deuxième version du BS moins structurée se rapproche de celui utilisé dans le cadre du CSR.

### **Plan d'action personnalisé (PAP) :**

Le PAP formalise les objectifs, les démarches et les échéances du projet d'autonomisation élaboré au moyen du BS. Pour les objectifs contraignants, ce document est rédigé sous la forme d'un contrat liant l'intervenant au BRI par leurs signatures.

Si l'objectif visé n'est pas ou que partiellement atteint, un nouveau PAP peut être effectué, normalement sur la base d'un nouveau BS.

### *Appréciation des outils par les acteurs concernés*

L'utilisation d'un BS et d'un PAP n'a pas été remise en question par les AS interrogées. Deux aspects positifs ont été mentionnés par rapport à l'utilisation du BS et du PAP :

- dans une première phase, ces documents ont permis l'appropriation de la nouvelle démarche pour l'appui social, notamment le travail par objectifs ;
- ces instruments permettent de garantir une bonne gestion et une meilleure lisibilité des dossiers.

Les problèmes suivants ont été mis en évidence :

- la rigidité et la lourdeur des documents. Pour y répondre, des documents simplifiés sont testés actuellement ;
- la crainte que ces outils soient des outils de contrôle ;
- une redondance a été mentionnée entre BS et PAP par rapport à certaines données ;
- l'absence de dimension temporelle dans le BS qui se traduit par la difficulté d'actualiser le document parallèlement au suivi du bénéficiaire ;
- le BS se borne à recenser les problèmes du bénéficiaire, mais ne permet pas de faire apparaître ses ressources ou ses atouts, ce qui ne va pas dans le sens de la logique présentée aux AS lors de la formation MAMAC ;
- faire signer le PAP implique de faire venir le BRI dans ce seul but après avoir formalisé les résultats de l'entretien ;
- la formulation d'objectifs mesurables ne s'avère pas toujours facile ;
- la vision du BRI ne figure pas dans le BS ;
- selon plusieurs AS, un très grand nombre de BRI ne s'intéressent pas à ces outils.

Ce dernier point a été confirmé lors des entretiens avec les BRI.

### **4.1.3 Intervision**

Dans le document de référence, des colloques d'intervision entre les AS conduits par le Chef de projet sont prévus. Ils ont pour but :

- de discuter les conclusions du bilan, les objectifs du plan d'action ainsi que les résultats atteints ;
- d'analyser les situations qui durent plus de 12 mois et d'en décider la suite ;
- de discuter les dossiers pour lesquels aucun plan d'action n'est possible et de décider de la suite de la prise en charge (signalement à la Justice de Paix, accompagnement réduit, autres solutions).

Les dossiers ont été discutés dans le cadre de colloques sur la base des listes de suivi à disposition du Chef de projet, mais pas systématiquement selon les critères susmentionnés et cela principalement à cause d'un manque de temps. Cependant, un entretien entre les Chefs de projet et chaque AS a été tenu tous les 15 jours.

### **4.1.4 Recours aux spécialistes du SSL et du réseau social**

Dans le nouveau protocole d'intervention, un renforcement de la collaboration est prévu entre AS (généralistes) et les spécialistes du CSR et du réseau.

Dans le document de référence, il était prévu que 140 des 195 bénéficiaires (72%) suivis par un AS soient transmis à un spécialiste, cet objectif a été fixé sur la base d'une estimation sommaire. En janvier 2009, seuls 116 des 243 dossiers (48%)<sup>5</sup> pris en charge par les AS du projet RIM, ont été suivis par une unité de spécialistes (12 par l'Unité logement, 9 par l'Unité insertion, 1 par l'Unafin, 94 autres spécialistes<sup>6</sup>). L'objectif initial n'a donc pas pu être atteint. Cet écart pourrait être expliqué par divers facteurs. Une estimation sommaire non fondée et trop ambitieuse, un objectif non prioritaire et par conséquent insuffisamment communiqué et soutenu auprès des AS. S'appuyer sur des spécialistes exige de travailler en réseau et cette stratégie est nouvelle pour beaucoup.

Les trois fiches de transmission aux spécialistes (Unafin, Unité insertion, Unité logement) élaborées pour le projet RIM sont jugées pertinentes par les AS et appréciées par elles.

Plusieurs AS ont indiqué par ailleurs que les connaissances par rapport au travail en réseau doivent être développées puisque leur activité au CSR Lausanne n'a pas permis de collaborer de manière régulière avec les différents partenaires.

### **4.1.5 Suivi des prestations**

Pour l'expérience pilote, un outil de suivi des prestations de l'appui social des AS a été élaboré. Pour chaque dossier, il contient des informations sur les différents types de prise en charge et d'activités entreprises, l'atteinte des objectifs, les sanctions et l'inscription à l'ORP. Un commentaire doit par ailleurs être ajouté lorsque le BS ou le PAP ne peut pas être effectué.

Ces listes ont été tenues par chaque AS, elles ont permis au Chef de projet de superviser leurs prestations.

### **4.1.6 Analyse statistique du suivi social**

Dans le cadre du projet RIM, les AS ont effectué un BS avec 85.6% des bénéficiaires (202 sur 236 dossiers avec suivi social). Aussi, comme prévu, un BS a été effectué avec tous les BRI sauf motif fondé. Celui-ci a été systématiquement mentionné dans les listes de suivis.

---

<sup>5</sup> Liste RIM, orientation sur spécialistes.(28.01.09).xls, transmise par le Chef de projet

<sup>6</sup> MAMAC, ORP, médecins, psychiatres, Unité spécialisée du CHUV, organismes prestataires MIS, différentes organisations du réseau social

L'utilisation du PAP est moins fréquente. En effet, seuls 39% des dossiers ont eu recours à un PAP et seule la moitié a été signée. Lorsqu'un PAP n'a pas pu être élaboré, la raison a été inscrite à la liste de suivis.

En ce qui concerne le nombre d'entretiens menés, une comparaison du rapport entre le nombre d'entretiens par dossier démontre que les AS du projet RIM ne rencontrent pas plus souvent leurs BRI que leurs collègues du CSR<sup>7</sup>. Il convient cependant de souligner que les rencontres du projet RIM sont entièrement consacrées au suivi social tandis que les rendez-vous pris dans le cadre du CSR servent dans une large mesure à l'établissement du budget mensuel donc à des aspects liés aux prestations financières.

*Perception des bénéficiaires :*

Tous les BRI interrogés et au bénéfice d'un suivi social apprécient tout particulièrement la nouvelle disponibilité des AS en comparaison avec la situation du CSR.

Les personnes interrogées estiment bénéficier d'une meilleure écoute et d'un plus grand nombre de démarches entreprises par l'AS, même sous formes informelles. Alors que le suivi social n'a plus cours, il se peut que l'AS reste en contact par mail ou téléphone avec son ancien bénéficiaire en cas de coups durs.

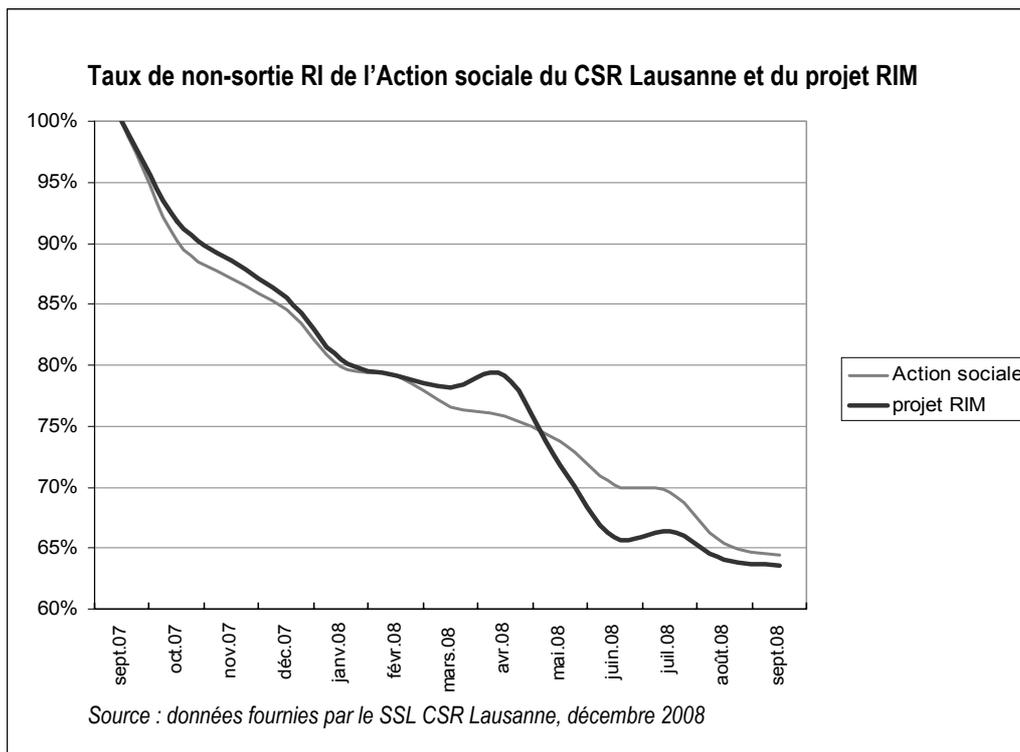
---

<sup>7</sup> Au mois de novembre 2008, un AS EPT du projet RIM a mené 34 entretiens pour 47.3 dossiers (rapport 0.72) tandis qu'un AS EPT du CSR a tenu 53 entretiens pour 68.8 dossiers (rapport 0.77). Source : « RIM : Charges de travail/AS et nombre d'entretiens/AS (novembre 2008) », document transmis par le Chef de projet.

#### 4.1.7 Effets du suivi social sur la durée de la prise en charge

L'analyse du taux de non-sortie des BRI inscrit au projet RIM et au CSR au cours d'une année n'a pas permis de constater un impact significatif et systématique de la nouvelle structuration des prestations sur la durée de la prise en charge. Les données sont à ce stade trop volatiles. Le taux de non-sortie est cependant légèrement plus faible après l'année d'expérience dans le cadre du projet RIM que dans celui du CSR alors que les outils de travail sont toujours en phase d'élaboration et de test.

Dans ce contexte et face au peu de recul par rapport au début de l'expérience, il serait judicieux d'un point de vue méthodologique de poursuivre l'analyse de l'évolution de la durée de la prise en charge moyenne jusqu'au mois de mai 2009.



Clé de lecture : de tous les dossiers RI du mois de septembre 2007, 64.4% ont encore été pris en charge par Action sociale du CSR et 63.6 par le projet RIM une année plus tard (septembre 2008)

## 4.2 Prise en charge financière

Contrairement au suivi social, les prestations financières du projet RIM n'ont pas été modifiées fondamentalement par rapport à la pratique du CSR.

Pourtant, le processus de justification mensuelle (déclaration de revenus et changement au niveau de la composition familiale) est différent :

- au CSR, un entretien mensuel entre AS et BRI permet l'élaboration d'un budget ;
- au Projet RIM, le BRI est appelé à se présenter une fois par mois au guichet pour faire une déclaration de revenus, une tâche qui est assumée normalement par la réceptionniste. Au moins une fois par an, un entretien entre AD et BRI est tenu.

### *Perception des bénéficiaires :*

Ce changement implique que les BRI n'entretiennent pas systématiquement un contact personnel avec leur AD, ce qui a été critiqué lors des entretiens par certains des BRI. En revanche, les BRI, dont le cas est assez simple (p. ex complément de revenu) apprécient de ne plus devoir rencontrer leur AS une fois par mois et de pouvoir simplement remettre leur déclaration de revenus au guichet.

Par contre, les BRI regrettent de ne plus disposer du budget établi avec l'AS comme dans le dispositif CSR, ce qui leur donnait des précisions utiles sur la composition du montant versé. Afin de remédier à cette problématique, une demande a été déposée auprès du service informatique du SPAS par le Chef de projet. Jusqu'à ce jour, aucune solution convenable n'a pu être trouvée.

## **5 Régime de contrôle et de sanctions**

---

La mise sur pied du projet RIM n'a pas été accompagnée par un changement au niveau des normes relatives aux sanctions. Cependant, certains éléments ont changé au niveau du régime de contrôle et de l'application des sanctions.

### **5.1 Régime de contrôle**

Le fait que l'attribution des prestations financières s'effectue par les AD et non plus par les AS a des incidences sur les modalités de contrôle pour l'attribution des prestations. En effet, les AD portent un autre regard que les AS du CSR par rapport à la situation du BRI. Ils ne connaissent pas les détails de la situation personnelle du BRI et se basent par conséquent plus systématiquement sur les normes RI pour prendre leur décision. En outre, les AD ont bénéficié de l'appui du Chef de projet dans cette démarche, qui consistait concrètement en une demande systématique de justificatifs, un respect des montants plafonds ou encore un refus de payer les déclarations de revenu (DR) du RI transmises avec un mois de retard.

### *Perception des collaborateurs et des bénéficiaires :*

Les AD et AS s'accordent pour dire que les exigences sont désormais devenues plus restrictives dans la mesure où ils demandent plus de justificatifs, notamment pour le mobilier ou la distribution de bons complémentaires pour des frais particuliers.

Les BRI au bénéfice d'un suivi financier qui ont été interrogés sont unanimes en ce qui concerne l'augmentation des exigences pour l'obtention des prestations financières. Ils soulignent que l'accès aux paiements est devenu plus contraignant comparé à la pratique dans le cadre du CSR. Cependant, la majorité des bénéficiaires considère que, sur le plan pratique, les exigences sont annoncées clairement et suffisamment tôt pour pouvoir rassembler les justificatifs nécessaires.

### **5.2 Sanctions**

Le changement au niveau des sanctions dans le cadre du projet RIM ne s'explique pas par une modification des normes, mais par la restructuration des prestations. Dans le dispositif du CSR, le BRI doit se présenter pour un entretien mensuel qui est largement consacré à l'établissement du budget. Dans le cadre du projet RIM, le BRI doit faire sa déclaration de revenus tous les mois au guichet pour toucher ces prestations financières et il est en outre tenu de participer aux rendez-vous fixés par les AS, voués entièrement au suivi social. Dans ce nouveau modèle, les AS deviennent demandeurs de « contre-prestations » de la part du bénéficiaire en ce qui concerne le projet

d'autonomisation et un manquement de la part des BRI à cet égard peut impliquer une sanction, mais en aucun cas le non versement du forfait.

La procédure d'application d'une sanction se déroule de la manière suivante : lorsque le bénéficiaire ne se présente pas à un rendez-vous d'appui social, un avertissement lui est adressé et une nouvelle date lui est communiquée. Une seconde absence à un entretien dans une période de 12 mois entraîne une sanction sous forme de réduction de l'aide financière dès le mois suivant.

Afin d'examiner l'application de ce nouveau régime de sanction, un échantillon<sup>8</sup> de 40 dossiers avec suivi social du projet pilote a été analysé. Dans 14 dossiers, 31 rendez-vous manqués ont été notés, dont seuls 10 ont été excusés. Sur les 21 manquements non justifiés, 11 avertissements ont été donnés et 3 sanctions ont été prises.

La procédure prévue n'a pas été respectée par les AS dans 23% (7) des rendez-vous manqués où ni justification, ni avertissement, ni sanction n'ont eu lieu.

En cas de sanction, la procédure exigée a toujours été respectée.

Il est important de souligner que les pourcentages mis en évidence dans l'échantillon ne peuvent pas être généralisés à l'ensemble des dossiers puisqu'il n'a pas été possible de constituer un échantillon aléatoire représentatif à cause du nombre de cas trop faibles. Il faut de plus garder à l'esprit que cette analyse ne pouvait pas prendre en considération le fait qu'il est possible que l'AS oublie ou omette d'inscrire le manquement dans le Journal. Ceci rend donc difficile le contrôle effectif de l'application des sanctions aux rendez-vous manqués si ceux-là ne sont pas mentionnés.

Les statistiques du mois d'octobre 2008 démontrent que le nombre des sanctions est, avec 8.1% des dossiers payés, plus élevé que celui du CSR dans son ensemble (5.5%).<sup>9</sup> D'un point de vue méthodologique il serait souhaitable de suivre cette évolution pendant une durée plus longue.

## 6 Charges de travail

---

Le RIM avait pour objectif de prendre en charge 240 dossiers avec droit au RI et 195 dossiers bénéficiant d'un suivi social.

### 6.1 Charge de travail AD

Initialement, l'objectif de 80 dossiers par EPT AD a été fixé. L'enseignement, après 6 mois de pratique, a démontré que 80 dossiers constituent une charge clairement trop lourde, ce qui risque de péjorer la motivation de chacun et de mettre en péril la sécurité financière de la prestation versée. La constatation de cette surcharge a incité le Chef de projet, après discussion avec le Chef de service, à réduire le nombre de dossiers de 80 à 72 par EPT.

En décembre 2008, cet objectif n'est clairement pas atteint. Selon la nouvelle responsable du suivi de l'équipe AD, le nombre de dossiers traités par un EPT AD s'élève à 62. Une augmentation successive est prévue pour atteindre les 72 dossiers pour les mois de mars et avril en 2009.

---

<sup>8</sup> Echantillon stratifié par AS impliqué dans le projet RIM sur la base d'une liste des 213 dossiers avec suivi social transmise par le Chef de projet.

<sup>9</sup> Monitoring du SPAS pour le mois d'octobre 2008.

Au début de l'expérience pilote, dans la phase pendant laquelle les AS étaient encore davantage impliqués dans le domaine des prestations financières pour la transmission des dossiers, les chiffres étaient plus élevés et l'objectif initial de 80 dossiers a été atteint. Cependant, au cours de l'avancement du projet, le nombre de dossiers traités a diminué.

Les AD, AS et cadres du projet pilote s'accordent tous à dire que l'objectif initial de 80 dossiers n'était pas réaliste et que la réduction à 72 est justifiée. Il convient par ailleurs de relever que la charge de travail varie selon les AD, tous n'étant pas surchargés de façon équivalente.

Les AD ont indiqué quatre facteurs qui peuvent expliquer que l'objectif n'a pas pu être tenu :

- la gestion de la réception partiellement assumée par les AD dans un premier temps a réduit le temps à disposition du traitement des dossiers ;
- le temps investi dans la transmission des dossiers était plus important que prévu ;
- tous les AD ont été formés en cours de travail et non pas avant leur entrée en fonction. Ainsi, un AD qui a remplacé une collaboratrice en congé maternité a été formé pendant les derniers mois de l'année 2008. Pendant ce temps de formation, sa capacité de travail était limitée ;
- plusieurs AD partagent le même bureau. Les conversations téléphoniques des autres collaborateurs, parfois tendues, sont considérées comme une source de diversion importante ;
- malgré les différents outils de travail à leur disposition, les AD indiquent perdre encore beaucoup de temps à chercher les informations pertinentes afin de régler les questions de détail dans des situations complexes, notamment en ce qui concerne les bases légales.

## 6.2 Charge de travail des AS

Par rapport au CSR, l'objectif du nombre de dossiers à traiter par AS participant au projet RIM a été légèrement diminué, de 67 à 65 dossiers par EPT.

Actuellement, cet objectif n'est pas atteint. En décembre 2008, le dispositif RIM avec ses 3 EPT AS a traité 144 dossiers avec suivi social. Les AS n'ont ainsi traité que 48 dossiers par EPT.<sup>10</sup>

Ce problème s'explique par le fait que la quantité de dossiers avec suivi social traités par les AS dépend du nombre de dossiers financiers pris en charge par les AD du projet pilote. Etant donné que les AD n'ont pas atteint leur objectif, les AS n'ont donc pas été assez occupés. En d'autres termes, le ratio entre 3 EPT AD et 3 EPT AS ne s'est pas avéré pertinent. Les responsables du projet RIM ont tenté de leur transmettre des dossiers avec uniquement un suivi social, mais ceci s'est avéré difficile.

Les AS interrogées étaient conscientes de ce point. Il n'a en revanche pas été possible de déterminer quel objectif en termes de nombre de dossiers serait réaliste. En effet, l'indicateur « dossiers traités » n'est pas apte à mesurer la charge effective du travail des AS puisque l'obligation pour l'appui social par dossier n'est pas déterminée de manière contraignante, comme c'est le cas pour la prise en charge financière des AD et que cet appui varie d'un individu à l'autre. L'évaluation de la charge de travail des AS devrait donc s'appuyer sur d'autres indicateurs comme le nombre d'entretiens menés ou la durée moyenne des BRI à l'aide sociale.

Pour tenter d'évaluer au mieux la charge de travail adéquate, les AS remplissent des fiches de temps standards pour toutes les situations ouvertes sous le projet RIM.

---

<sup>10</sup> Liste transmise par le Chef de projet, décembre 2008

### 6.3 Taux d'absence

Le taux d'absence élevé des collaborateurs du CSR représente une des difficultés qui ont amené les responsables de l'aide sociale de la Ville de Lausanne à mettre sur pied un nouveau modèle d'organisation. Cependant, aucun objectif n'a été retenu pour le projet RIM à cet égard.

Entre septembre 2007 et novembre 2008, le taux d'absence<sup>11</sup> de l'équipe du projet RIM de 2.9<sup>12</sup> était nettement inférieur à celui de tous les collaborateurs du CSR qui s'élevait à 7.2.

### 6.4 Respect de l'enveloppe budgétaire

Le projet de réorganisation s'est fixé comme but d'augmenter la disponibilité des AS tout en respectant la même enveloppe budgétaire. La question se pose alors de savoir si le projet RIM est parvenu à traiter proportionnellement à sa taille le même nombre de dossiers financés par le SPAS que le CSR dans son ensemble.

Entre juillet 2007 et septembre 2008, pour 100 dossiers financés par le SPAS, le dispositif RIM a fonctionné avec 0,60 EPT AD de plus et 0.30 EPT AS de moins que l'Action sociale du dispositif CSR de Lausanne (moyenne sur 5 trimestres)<sup>13</sup>. Etant donné que le salaire moyen des AS est environ 10% plus élevé que celui des AD, l'expérience pilote a traité pendant cette période 100 dossiers financés avec des coûts salariaux supplémentaires équivalents à 0.24 EPT AS<sup>14</sup> que le CSR Lausanne.

## 7 Collaboration et répartition des tâches

La séparation entre l'aspect financier et social lors de la prise en charge d'un BRI implique une bonne collaboration et une répartition des tâches claire entre les acteurs concernés. D'une part parce que ces deux aspects sont cruciaux pour le fonctionnement efficace du dispositif et d'autre part, parce qu'un flou dans la définition de la collaboration et de la répartition des tâches est susceptible de devenir une source de conflits entre les deux groupes professionnels.

### 7.1 Collaboration

Plusieurs domaines de collaboration ont été analysés :

La transmission des dossiers entre AS et AD a constitué au début du projet RIM un grand défi en termes de collaboration. La difficulté résidait dans le fait que ces dossiers n'étaient souvent pas systématiquement tenus et souvent incomplets. Les AS étaient en quelque sorte la « mémoire des dossiers ». Cela nécessitait une collaboration étroite entre les AD et AS qui se traduisait également par le fait que les AS ont participé aux entretiens des AD pendant les premiers trois mois du projet pilote. Cette transmission a bien fonctionné, notamment grâce à la proximité des collaborateurs. Cependant, le temps utilisé pour cette tâche a été sous-estimé.

Au début de la prise en charge financière et sociale, le premier entretien doit être tenu avec le demandeur RI. Suite

---

<sup>11</sup> Tx d'absence RIM - Action sociale.xls, liste transmise par le Chef de projet

<sup>12</sup> Nombre de jours d'absence sur 100 jours de travail

<sup>13</sup> Tableau de calcul en annexe 2

<sup>14</sup>  $0.60 \text{ EPT AS} * 0.9 - 0.30 \text{ EPT AS} = 0.24 \text{ EPT AS}$ ,  $(0.60 \text{ EPT AD} = 0.60 \text{ EPT AS} * 0.9)$

à divers ajustements, la bonne forme de collaboration a désormais été trouvée.

Les demandes exceptionnelles adressées au SPAS constituent un objet de collaboration à clarifier. Une liste<sup>15</sup> des demandes exceptionnelles a été établie et attribuée systématiquement à un groupe professionnel responsable. Cependant, la liste ne satisfait pas encore tout le monde. Certains AD relèvent que ce sont les AS qui doivent formuler l'argumentation pour les demandes exceptionnelles et que ces derniers sont parfois réticents à participer à la démarche.

Du point de vue des AD, un manque de collaboration a été signalé par rapport à la prise en charge des BRI ayant un comportement difficile. Pour ces cas, un suivi social est souhaité, avec un appui de la part des AS pour la prise en charge financière, qui se déroule dans ces cas souvent de manière conflictuelle.

A un niveau plus global, certaines AS ont mentionné devoir « défendre » les BRI face aux AD pour qu'ils reçoivent des prestations financières « justes ». Or, si cette situation perdure et se généralise, la collaboration est mise en danger car des conflits et des situations de blocage peuvent apparaître.

## 7.2 Répartition des tâches : quelques zones floues

La répartition des tâches ne pose pas un problème majeur. La distinction entre le suivi social et la prise en charge financière est claire pour tous les collaborateurs du projet RIM. Cependant, dans deux domaines précis, les responsabilités devraient encore être clarifiées.

Pour un certain nombre de BRI, la gestion de leurs affaires financières doit être réapprise. Dans ces situations, l'AS doit prendre la responsabilité d'aspects financiers comme le paiement de la caisse maladie ou du logement. Pour cette transition qui vise à l'autonomisation du BRI, les responsabilités doivent être davantage clarifiées.

Les démarches AI constituent également un élément à clarifier : lorsque des BRI sont en attente d'une décision AI, les AD et AS ne savent pas précisément comment procéder et qui est responsable de quelle démarche.

# 8 Communication

---

## 8.1 Communication entre AD et AS

En termes de communication, la situation du projet RIM est particulière par le fait qu'une petite équipe a travaillé dans les mêmes bureaux. Cette proximité a permis de communiquer dans une large mesure de manière informelle, en « tapant à la porte du collaborateur voisin ». Depuis la fin de l'été 2008, la décision a été prise par le Chef du projet d'introduire un mode de communication plus formalisé comparable à celui du CSR Lausanne, où les équipes seront installées sur différents étages. Afin de tester la situation pour sa généralisation, la communication devait se dérouler notamment par email. Pour toute les communications par emails, un formulaire a été élaboré et adapté, et il satisfait, dans sa version actuelle, aux besoins des collaborateurs. La grande majorité des AS et AD soulignent le côté plus aisé et la convivialité de la communication informelle et les outils de communication à disposition se révèlent finalement tout aussi efficaces une fois que les collaborateurs s'y sont habitués.

Concernant la gestion de l'information des BRI, le projet RIM se distingue également du dispositif du CSR Lausanne. La séparation des deux groupes de prestations a nécessité un « dédoublement des dossiers ». Dans le

---

<sup>15</sup> Demandes exceptionnelles – répartition des demandes, inventaire des thèmes « frais particuliers » effectués sur les demandes Action Sociales fin 2007-2008, discuté en colloque RIM le 29. 5. 2008

cadre du projet pilote, il y a un dossier prestations financières tenu par un AD<sup>16</sup> et un dossier du suivi social établi par un AS<sup>17</sup>. Ces deux dossiers ne sont pas entièrement numérisés. Les collaborateurs ne peuvent donc pas les consulter au moyen de l'intranet. Les seules informations des dossiers accessibles pour les deux métiers sont celles saisies dans le logiciel *Progres* ainsi que les journaux et correspondances des uns et des autres. Les AS peuvent consulter ces informations depuis leur poste de travail, ce qui est apprécié. Pourtant, dans *Progres*, plusieurs informations ne sont pas disponibles par rapport à la prise en charge financière, comme la déclaration de revenus ou les polices d'assurance. Les informations du suivi social ne figurent pas du tout dans *Progres* et elles ne sont donc pas accessibles pour les AD sur l'intranet, mais dans le journal des AS.

Dans plusieurs situations concrètes, les processus de communication ont pu être ajustés au cours de l'expérience pilote à la satisfaction des collaborateurs.

En revanche, trois situations dans lesquelles les processus de communication devraient être ajustés, ont été repérées:

- les AD aimeraient plus d'informations sur les bénéficiaires se caractérisant par un comportement difficile pour anticiper des problèmes ;
- en cas de suspicion d'une prestation induue, il faut une communication entre les AS et AD. Cette communication n'est pas systématisée et dépend donc de l'implication des collaborateurs ;
- pour l'entretien de 6 mois des AS avec des BRI sans suivi social, plusieurs documents doivent être transmis par les AD<sup>18</sup>. Cette transmission n'est pas toujours suivie comme prévu.

## 8.2 Information des BRI concernant le fonctionnement du dispositif

La question du degré d'information des BRI a été abordée lors des interviews qui ont été menées avec 10 personnes.

Sur l'ensemble des BRI interrogés, seule une personne connaissait bien le fonctionnement du RIM, alors que quatre autres avaient une vague connaissance de la séparation des tâches entre AD et AS. Cependant, la majorité ne sait pas vraiment comment fonctionne le nouveau système.

Etant donné que la plupart des bénéficiaires confirme avoir été informée des modifications propres au RIM, notamment lors du premier entretien, il s'agit apparemment essentiellement d'un problème de compréhension.

Plusieurs BRI constatent simplement la différence d'organisation à travers le fait qu'ils n'ont plus un seul interlocuteur comme au CSR ou qu'ils n'ont plus à se présenter chaque mois pour un entretien.

---

<sup>16</sup> Un document pour la constitution systématique des dossiers AD a été élaboré et testé : « Constitution de dossier : Fourres et documents figurant au dossier AD du bénéficiaire »

<sup>17</sup> Les dossiers des AS ont été standardisés à travers un jeu d'étiquettes prédéfini.

<sup>18</sup> Déclaration de revenus actualisée, Polices d'assurance, décision OCC, demande RI

## 9 Compétences et formations

---

Un des enjeux central du projet RIM consiste à recentrer les collaborateurs sur leur métier de base. Dans cette partie, une distinction sera opérée entre les enjeux relatifs à la formation de base (métiers appris) des collaborateurs et la formation dispensée aux collaborateurs par le CSR ou au sein du projet RIM. Il s'agira d'évaluer dans quelle mesure le dispositif de formation permet d'atteindre les compétences requises par le nouveau modèle d'organisation.

### 9.1 Formation des AD

Le travail des AD nécessite des compétences dans quatre différents domaines :

- compétences pour le travail administratif ;
- maîtrise des outils informatiques (notamment *Progres*) ;
- connaissances des aspects juridiques et de la subsidiarité ;
- compétences dans la gestion d'entretiens, notamment avec des personnes à comportement difficile.

Quatre des cinq AD interrogés sont en possession d'un CFC de commerce. Cette formation de base leur permet d'assumer toutes les tâches administratives liées aux prestations financières.

Au-delà du CFC, les AD disposaient d'une expérience professionnelle de leur travail en tant que SE ou CSA au CSR Lausanne avant leur entrée en fonction dans le projet pilote, ce qui leur a permis de se familiariser avec le logiciel *Progres* et avec les questions de base liées à la subsidiarité et aux normes RI. L'ancien CSA bénéficiait déjà d'une expérience antérieure dans le domaine du social.

Les SE et CSA du CSR Lausanne qui ont été choisis pour participer au projet RIM, n'ont pas suivi de formation avant de commencer leur travail dans le nouveau dispositif. La formation dispensée aux AD dans le cadre du projet pilote s'est faite au fur et à mesure du déroulement de l'expérience.

Les AD ont bénéficié de deux modules de formation du CSR concernant les bases légales, les normes et les questions liées à la subsidiarité. Ces formations ont duré à chaque fois une journée.

Ils ont de plus suivi une formation d'un jour et demi portant sur la conduite d'entretien en situation critique. Il s'agit là de la seule formation qui ait été mise sur pied par le projet RIM.

Il faut cependant souligner qu'une partie importante de la formation des AD s'est opérée à travers une transmission de savoir-faire de manière informelle :

- les AS ont coaché les AD, notamment pendant la transmission des dossiers et leurs premiers entretiens ;
- le Chef de projet, et dans un deuxième temps les chefs de groupe responsables de l'équipe AD, ont formé les AD de manière ponctuelle tout au long du projet pilote par rapport à l'utilisation de *Progres*, à l'application des bases légales et à la prise en compte de la subsidiarité.

Selon la majorité des AD, le contenu de ces formations est apprécié et ces perfectionnements couvrent les différents champs de compétence requis pour l'attribution des prestations financières. Tout le monde s'accorde cependant à dire que la durée de ces formations de trois jours et demi n'était pas suffisante. Certains soulignent en outre le besoin d'accroître la fréquence des formations afin de mieux pouvoir suivre l'évolution des normes.

## 9.2 Formation des AS

Dans le projet RIM, le travail des AS est intégralement recentré sur le suivi social des BRI. Cet appui social se distingue fortement de celui du CSR.

Quatre domaines de compétences peuvent être distingués :

- relations personnelles avec les BRI ;
- application du nouveau protocole d'appui social avec un travail par objectif ;
- utilisation des outils spécifiques comme le BS et le PAP ;
- collaboration avec les spécialistes.

Les AS du projet RIM ont une formation d'assistant social, à l'exception d'une collaboratrice qui possède une licence universitaire. Toutes les AS du projet RIM ont déjà assumé cette fonction durant plusieurs années dans le dispositif général du CSR Lausanne. Cette expérience professionnelle leur a permis d'acquérir des compétences en matière de prise en charge financière. Par contre, le suivi social n'était pas au centre de leurs préoccupations avant la mise en route du projet RIM.

Les seules formations que les AS ont pu suivre pendant l'expérience pilote sont celles offertes par le projet MAMAC sous forme de trois modules :

- introduction au Case Management pendant une journée ;
- assessement – Plan de réinsertion pendant deux journées ;
- gestion de cas pendant deux journées.

Au niveau du contenu, les cours MAMAC s'inscrivent dans la ligne directrice du modèle d'organisation du projet RIM. Cependant, il ne s'agit pas d'une formation portant spécifiquement sur les nouveaux outils ou sur le nouveau protocole d'intervention. Or, la mise sur pied d'une formation complète spécifique aux nouveaux outils n'était pas possible dans le cadre du RIM, étant donné que ces derniers sont actuellement encore en cours d'élaboration.

Les AS qui ont participé aux formations MAMAC les ont trouvées intéressantes, malgré le fait qu'il n'y a pas eu un lien concret avec les outils du projet RIM. Les AS ont par ailleurs insisté sur le fait que la démarche du suivi social du projet pilote ne correspond pas à celle qui a été enseignée au cours de leur formation d'assistant social. Pourtant, en termes d'analyse des problématiques et au niveau de l'interaction avec les BRI, les AS ne se sentent plus suffisamment compétentes.

Les AS n'ont pas signalé un besoin de formation supplémentaire. A travers leur participation à l'élaboration des outils, les AS du projet RIM ont eu l'occasion de se familiariser avec la démarche et les outils du projet. Seule une personne s'est exprimée en faveur d'une formation plus spécifique pour le travail par objectifs et plus spécialement pour la formulation d'objectifs évaluables.

## 10 Parallèles du projet RIM avec les recommandations de la CSIAS

Il s'agit ici de mettre en évidence les parallèles entre les idées directrices de la CSIAS<sup>19</sup> et l'organisation du projet RIM.

Les aspects concernant la séparation entre niveau stratégique et opérationnel ne seront pas traités, étant donné que le projet RIM ne constitue qu'une partie de l'organisation des services sociaux, les rapports entre direction politique et opérationnelle s'exerçant pour le CSR en entier. Il en est de même pour les enjeux relatifs à la dimension de l'organisation (régionalisation).

---

<sup>19</sup> Good Practice pour les services sociaux, CSIAS, Berne, Janvier 2007

Le document publié par la CSIAS formule des recommandations à l'intention des services sociaux qui se déclinent en plusieurs dimensions concernant la conduite et l'organisation du système.

En ce qui concerne l'organisation structurelle, le RIM correspond à l'idée d'une subdivision en unités destinées aux processus de l'aide sociale<sup>20</sup> : l'accueil - le conseil et l'accompagnement - l'aide matérielle - les services spéciaux. On retrouve ici la séparation entre le rôle de l'accueil par Info sociale, ou par la réception au projet RIM, les tâches des AS, les tâches des AD ainsi que les Unités spécialisées. Par ailleurs, la différenciation et la spécialisation des AD et AS répond précisément à la volonté de décharger le travail relatif au suivi social des tâches administratives, ce point étant explicitement recommandé par la CSIAS<sup>21</sup>.

Pour ce qui est de l'organisation procédurale, la CSIAS recommande que les liens complexes soient conçus et documentés de manière à être garantis et reproductibles. A ce titre, il apparaît que la majorité des procédures est documentée (normes RI, saisie dans *Progres*, fiches de transmission spéciales, formulaire pour communication entre AD et AS etc.), un outil informatique centralisé tel qu'il a été mentionné plusieurs fois lors des entretiens avec les AS et AD permettrait néanmoins de mieux répondre au critère de reproductibilité des procédures et ainsi d'assurer une meilleure égalité de traitement.

Par ailleurs, les documents procéduraux concernant la gestion des cas (BS et PAP notamment) sont encore en cours d'élaboration et ils ne permettent que partiellement d'avoir à tout moment une vue d'ensemble du déroulement du cas et de son état actuel<sup>22</sup>, comme le recommande la CSIAS. Le journal (qui n'est pas une spécificité du projet RIM) et la liste de suivi permettent d'avoir une vision de l'évolution du suivi des cas, mais les informations qu'ils contiennent doivent être complétées par celles du BS et du PAP afin d'obtenir une réelle vision d'ensemble du cas.

En ce qui concerne le personnel, la CSIAS recommande entre autres d'assurer une formation continue et de veiller à ce que les décisions importantes (notamment les versements RI et les décisions de sanction) soient assumées par un personnel « bénéficiant d'une qualification professionnelle »<sup>23</sup>. Le sens attribué à cette formulation n'est pas évident, mais il convient à ce titre de porter un intérêt tout particulier au profil de formation des AD si l'on tient à satisfaire ce critère. Pour ce qui est de la formation continue visant avant tout à former les collaborateurs aux nouvelles exigences du projet pilote, elle a été assurée dans le cadre du RIM. Tous les domaines décisifs ont été abordés mais dans un nombre de jours de formation réduit.

Au niveau quantitatif, la CSIAS recommande un ratio de prise en charge se situant entre 80 et 100 dossiers par équivalent plein temps. La CSIAS ne précise cependant pas s'il s'agit du suivi administratif ou du suivi social, ce qui rend difficile la comparaison avec le projet RIM. Néanmoins, le volume de la prise en charge prévue dans le projet RIM se situe en dessous de cette fourchette autant pour les AS que pour les AD, avec un total respectif de 65 et 72 dossiers par équivalent plein temps. Il s'agit de plus d'objectifs qui n'ont pas été atteints.

Le projet RIM s'inscrit dans l'optique de la CSIAS en ce qui concerne la possibilité d'une supervision relative au suivi social (séance d'intervention au début du projet RIM puis rencontres régulières avec le Chef de projet) et le nombre maximal de collaborateurs subordonnés par personne de conduite. De plus, les collaborateurs disposent à temps des ressources et des informations nécessaires pour accomplir leurs tâches, ce qui va également dans le sens des dispositions de la CSIAS.

En ce qui concerne les aspects relatifs à l'adéquation entre compétence professionnelle et métier exercé, le projet RIM témoigne d'une nette amélioration dans l'optique de la CSIAS, les AS et AD exerçant désormais un métier plus proche de leurs compétences que dans le cadre du CSR.

---

<sup>20</sup> Ibid. Section 2.1.2

<sup>21</sup> Ibid. Section 2.1.4

<sup>22</sup> Good Practice pour les services sociaux, op. cit. Section 2.2.5

<sup>23</sup> Ibid. Sections 2.3.1 à 2.3.4

Au niveau du controlling, le recensement par objectifs et indicateurs de performance des prestations allouées<sup>24</sup> fait en partie défaut au RIM. La liste de suivi élaborée expressément pour le RIM et ayant pour but de permettre un suivi formalisé s'inscrit cependant dans l'optique de la CSIAS en matière de controlling. Il convient ici de souligner la nature de projet pilote du RIM, dans la mesure où il est encore trop tôt pour identifier une évolution des coûts, des cas et des résultats objectifs des prestations d'aide.

La CSIAS recommande par ailleurs aux services sociaux d'entretenir des relations proactives au sein du réseau des autres organisations d'entraides, qu'elles soient publiques ou privées. La disponibilité accrue dont disposent désormais les AS a en partie pour objectif de mieux exploiter ce réseau et de le renforcer, ce qui va clairement dans le sens de la CSIAS. L'évaluation a cependant montré que même si l'exploitation de ce réseau a augmenté, les objectifs fixés n'ont pas été atteints.

## 11 Réponses aux questions d'évaluation

---

Pour conclure, les réponses aux différentes questions d'évaluation sont présentées sous ce chapitre.

### 1. Le projet pilote permet-il de clarifier les rôles professionnels et d'augmenter la satisfaction des collaborateurs-trices ?

L'objectif central du projet RIM était de clarifier les tâches et les compétences entre les collaborateurs administratifs (AD) et les assistants sociaux (AS) en donnant la responsabilité de la prise en charge sociale aux AS et celle de la prise en charge financière aux AD. Cette répartition est claire, formalisée et comprise par tous. L'expérience pilote est donc parvenue à démontrer qu'il est possible que les AS soient libérées de l'attribution des prestations financières au profit des AD de manière à consacrer l'intégralité de leur temps de travail à l'accompagnement des bénéficiaires d'un revenu d'insertion (BRI).

Dans la pratique quelques zones d'ombre subsistent cependant en ce qui concerne la répartition des tâches entre AD et AS. Il s'agit :

- de la question de la responsabilité du paiement des factures des bénéficiaires lorsque, dans un projet d'autonomisation, les AS appuient ces derniers de sorte à ce qu'ils les règlent eux-mêmes ;
- de la collaboration avec l'Office AI (OAI).

Aussi bien les AD que les AS sont satisfaits de leur nouveau rôle et ce pour des raisons différentes. Les AD apprécient d'avoir plus de responsabilités, ils estiment leur travail valorisé et trouvent leur fonction plus intéressante. Tous mentionnent par contre une surcharge de travail qui entraîne pour certains un état d'épuisement qui rappelle celui que connaissaient les AS avant le lancement du projet pilote.

L'objectif de 80 dossiers par EPT AD a ainsi dû être réduit à 72 dossiers après 6 mois. En fin d'année seuls 62 dossiers par EPT ont été traités. La surcharge s'explique par plusieurs facteurs : la nécessité d'apprendre de nouvelles pratiques, l'arrivée d'une nouvelle collaboratrice non formée, la participation à des formations ainsi que la participation à l'élaboration d'outils du projet parallèlement aux tâches attendues.

Les AS pour leur part sont heureuses de pouvoir consacrer leur temps entièrement à l'appui social. En revanche, toutes soulignent que les nouvelles modalités de l'appui social à mettre en œuvre s'éloignent des pratiques apprises et exigent non seulement de nouvelles compétences techniques, mais également une nouvelle vision du travail social axé non plus uniquement sur la relation aux bénéficiaires, mais également et surtout sur l'atteinte d'objectifs concrets d'autonomisation des individus. La satisfaction des AS peut d'autre part s'expliquer par le fait d'une diminution de leur charge de travail. Fin 2008, l'objectif de 65 dossiers par EPT AS n'a pas été atteint. Il

---

<sup>24</sup> Ibid. Section 2.5.5 et 2.5.7

avoisine 47 dossiers par EPT. Ceci s'explique par le fait que le nombre de dossiers avec une dimension sociale à traiter dans le projet RIM n'était pas suffisant et qu'augmenter le nombre de dossiers aurait entraîné une surcharge de travail des AD déjà débordés, un constat qui remet en question le ratio AS-AD actuel.

La motivation des participants au projet pilote, l'encadrement dont ils bénéficient et leur implication dans la mise en place d'outils et de procédures de travail peut expliquer le faible taux d'absentéisme. Entre septembre 2007 et novembre 2008, le taux d'absence de l'équipe du projet RIM était de 2.9, soit largement inférieur à celui de tous les collaborateurs du Centre Social Régional (CSR) qui s'élève à 7.2.

Pour appuyer les AD, des formations de trois jours et demi ont été dispensées. Ils ont ainsi pris part à deux cours proposés par le Centre Social Régional concernant les normes RI et la subsidiarité. Une formation d'un jour et demi a par ailleurs été mise sur pied par le projet RIM pour la gestion d'entretien. Si le contenu des cours a été fortement apprécié, il n'en va pas de même pour la durée de ces formations jugées trop courtes. Au-delà des cours, une formation informelle par un coaching du Chef de projet, des cheffes de groupe et des AS a eu lieu tout au long du projet.

A l'exception d'une personne n'ayant qu'un taux d'activité faible, les AS du projet RIM ont suivi trois cours organisés par le projet MAMAC (Medizinisch-ArbeitsMarktlliche Assessments mit Case Management). Cette formation a été jugée utile pour les aspects plus généraux liés au nouveau protocole d'intervention. Par contre, l'emploi concret des outils appliqués dans le cadre du projet pilote n'a pas fait l'objet de formation. Les AS se sont appropriées l'utilisation du bilan social (BS) et du plan d'action personnalisé (PAP) lors des discussions menées dans le cadre des divers colloques.

## **2. La restructuration des prestations permet-elle d'accroître la disponibilité aux bénéficiaires et d'améliorer la qualité de l'intervention sociale ?**

La restructuration des prestations permet d'augmenter la disponibilité des AS qui se consacrent dès lors entièrement à l'intervention sociale. Cela ne s'est cependant pas répercuté sur la fréquence des entretiens menés par les AS du projet RIM qui n'ont pas rencontré leurs bénéficiaires d'un revenu d'insertion plus souvent que leurs collègues du Centre Social Régional de Lausanne pendant le mois de novembre 2008. Par contre, les entretiens tenus dans le nouveau modèle d'organisation concernent uniquement le suivi social contrairement à la pratique du CSR où le rendez-vous mensuel sert dans une large mesure à l'élaboration du budget. La question demeure cependant ouverte quant à savoir si les AS libérées de la charge des prestations financières ne devraient pas voir leurs BRI davantage pour la mise en œuvre du projet d'autonomisation. Il se peut que les changements de pratique ne soient pas totalement intériorisés pour maximiser le temps à consacrer directement aux BRI.

Le projet pilote devait par ailleurs permettre de renforcer l'intervention des spécialistes pour venir appuyer les BRI. Dans cet esprit, il avait été fixé comme objectif que 72% des BRI puissent bénéficier de cet appui. C'est objectif n'a été atteint que pour 48% des BRI pris en charge par une AS. Cet écart peut être expliqué par divers facteurs. L'objectif initial n'a donc pas pu être atteint. Cet écart pourrait être expliqué par divers facteurs : Une estimation sommaire non fondée et trop ambitieuse, un objectif non prioritaire et peu communiqué aux AS. Par ailleurs, s'appuyer sur des spécialistes exige de travailler en réseau et cette stratégie est nouvelle pour beaucoup.

De l'autre côté, les BRI jugent de manière très positive la plus grande disponibilité des AS qui se traduit par une meilleure écoute et une augmentation des démarches entreprises pour eux. Quant à la prise en charge financière, les BRI font part d'une application plus stricte des conditions d'attribution des prestations.

## **3. Les nouveaux outils mis à disposition permettent-ils la réduction de la durée de la prise en charge ?**

Au titre des nouveaux outils, signalons qu'un BS a été élaboré pour tous les BRI, sauf motif fondé. Le bilan social a été appliqué pour 85.6% des dossiers suivis par des AS.

Les plans d'action personnalisés ont été élaborés pour environ 40% des bénéficiaires avec suivi social dont la moitié n'a pas été signée.

Une analyse comparative entre les BRI du projet pilote et du Centre Social Régional de Lausanne n'est pas parvenue à ce stade à démontrer un impact significatif des nouveaux outils sur la durée de la prise en charge.

Les nouveaux outils permettent par contre une systématisation et une formalisation des pratiques, d'analyse et du suivi des dossiers. Ces nouveaux instruments parviennent également à responsabiliser davantage les individus qui sont appelés à participer à la formulation d'objectifs les concernant, à expliciter la non-atteinte de ceux-ci, et à respecter leurs engagements en se présentant aux rendez-vous sous peine de sanction. Si un sondage des dossiers indique qu'à ce jour, 23% des rendez-vous manqués n'ont pas entraîné de sanctions, il est intéressant de relever que les statistiques du mois d'octobre mettent en évidence un taux de sanction plus élevé.

#### **4. Y a-t-il des parallèles du projet RIM avec les recommandations de la Conférence suisse des institutions de l'aide sociale (CSIAS) ?**

Le modèle d'organisation du RIM correspond à plusieurs égards aux recommandations formulées par la CSIAS. Ainsi, la séparation professionnelle entre le domaine social et les prestations financières se trouve au cœur de la réorganisation du projet.

Par ailleurs, la formalisation des procédures, la documentation des prestations de l'appui social, l'entretien des liens avec le réseau social et la formation continue des personnes responsables fortement recommandée par la CSIAS sont intégrés dans le projet pilote.

Au niveau des objectifs du nombre des dossiers à traités, le projet RIM est moins ambitieux que les propositions de la CSIAS.

#### **5. La collaboration et la communication entre collaborateurs administratifs et assistants sociaux sont-elles adéquates au traitement en commun de dossiers ?**

Dans un premier temps, une collaboration intense a eu lieu pour la transmission des dossiers des AS aux AD. Ce travail s'est bien déroulé. Il a cependant nécessité considérablement plus de temps que ce qui était prévu. La collaboration lors du premier entretien avec le BRI a dû être modifiée à différentes reprises. La forme actuelle de cet entretien, qui implique une participation des AS et des AD, satisfait les collaborateurs.

Une large partie de la communication au sein du projet RIM s'est faite dans un premier temps de manière informelle. Ceci était possible à cause de la proximité des collaborateurs. Depuis la fin de l'été 2008, la communication a été formalisée pour « simuler » la situation du CSR où les AD et AS seront répartis sur des étages différents. Suite à une phase d'adaptation, la communication par email avec un formulaire idoine se déroule sans difficulté.

L'organisation du projet RIM pose le défi du « dédoublement des dossiers ». En effet, les AD et les AS ont des dossiers différents qui ne sont pas entièrement numérisés et par conséquent plusieurs informations des BRI doivent être transmises des uns aux autres. Des déficits en matière de communication ont été soulevés dans les trois domaines suivants : transmission d'informations des AS aux AD concernant des BRI ayant un comportement difficile, communication réciproque quant aux suspicions des prestations indues et transmission des documents et informations pour la préparation de l'entretien de 6 mois que les AS sont tenues de mener avec les BRI sans suivi social.

## 12 Recommandations

---

Le projet pilote est parvenu à mettre en évidence que le nouveau modèle d'organisation permet de libérer les AS de la gestion des prestations financières afin de se consacrer entièrement au suivi social. Son efficacité n'a, à ce stade, pas pu être totalement démontrée par manque de recul face à un projet à la fois pilote et laboratoire. Le renforcement de l'accompagnement des BRI dans un processus d'autonomisation est cependant prometteur, c'est la raison pour laquelle nous recommandons sa généralisation à l'ensemble du service. Le succès de la démarche dépend grandement de l'adhésion des acteurs concernés au protocole d'intervention et de leur capacité à s'approprier les nouveaux outils et à les mettre en œuvre.

### 12.1 Pour le projet RIM en prévision de sa généralisation

1. Prolongation du projet pilote afin de donner la possibilité aux porteurs du projet d'atteindre les objectifs fixés ou de stabiliser les attentes avant sa généralisation sur les points suivants :
  - nombre de dossiers à traiter
  - diminution de la surcharge de travail des AD
  - amélioration du taux de sortie des BRI
  - collaboration avec les spécialistes pour le suivi social
2. Adaptation du ratio AD-AS en termes d'effectifs en fonction de la nouvelle répartition des tâches
3. Définition d'indicateurs pour l'évaluation de la charge de travail des AS qui mesurent les prestations et l'impact du suivi social et non pas le nombre de dossiers
4. Elaboration de procédures renforçant la collaboration entre AD et AS :
  - demandes exceptionnelles
  - appui pour la prise en charge des BRI avec un comportement difficile
5. Evaluation des deux versions de BS du point de vue de sa contribution à la réalisation du projet d'autonomisation (notamment en ce qui concerne la formulation des objectifs évaluables)
6. Clarification des procédures de la communication entre AD et AS dans les trois domaines suivants :
  - prise en charge des BRI avec un comportement difficile
  - suspicion d'une prestation induite
  - transmission des documents pour l'entretien de 6 mois
7. Positionnement de la collaboration avec les spécialistes dans l'ensemble du projet et si nécessaire en faire une priorité
8. Renforcement de l'intervention entre AS pour les dossiers critiques (longue durée, impossibilité d'un plan d'action)
9. Renforcement de l'implication et de l'identification des BRI avec leur projet d'autonomisation défini dans le BS et le PAP
10. Mise à disposition des BRI d'un décompte détaillé de leur allocation

## 12.2 Pour la généralisation proprement dite

1. Mise en place des mesures garantissant une vision partagée sur l'attribution des prestations financières entre AD et AS :
  - moments d'échange et de réflexion communs
  - procédure en cas de désaccord
2. Accompagnement au changement pour faciliter l'adhésion à la réforme des AS
3. Elaboration d'une formation destinée aux AS concernant :
  - le travail par objectifs
  - l'application des outils de l'appui social
  - la collaboration avec les spécialistes du réseau (projet DOC)
  - les connaissances sur les questions liées à la subsidiarité
4. Formation des collaborateurs avant la généralisation
5. Préparation des dossiers des AS de sorte à faciliter la transmission aux AD
6. Diminution du nombre d'AD par bureau
7. Elaboration d'un outil de synthèse juridique et procédurale d'appui des AD
8. Numérisation des dossiers AD et AS de sorte à faciliter l'accès aux données
9. Mise en place de deux types de réception l'une pour la prise en charge financière et l'autre pour le suivi social

## 13 Annexes

### Annexe 1 : Liste des personnes interrogées

Prénom nom	Fonction	Types d'entretien
Michel CORNUT	Chef du SSL	Entretien en face-à-face
François FELIX	Chef de projet	Entretien en face-à-face
Françoise Nicollier	Cheffe de groupe CSR/responsable des AD RIM pour les aspects de suivi et de charge de travail	Entretien par téléphone
Nina BELFOUZI	AS	Entretien en face-à-face
Erika CORMINBOEUF	AD	Entretien en face-à-face
Alessandra COSSA DE LUCA	AS	Entretien en face-à-face
Marianne GRAF	AD	Entretien en face-à-face
Nadia HAMMAMI	AS	Entretien en face-à-face
Beate KUEVI	AD	Entretien en face-à-face
Mario ORTEGA	AD	Entretien en face-à-face
Maurizia ROSSINI RINSOZ	AS	Entretien en face-à-face
Karina VILLARROEL	AD	Entretien en face-à-face
<i>Entretiens semi directifs en face-à-face avec dix bénéficiaires RI</i>		

## Annexe 2 : Comparaison des EPT pour 100 dossiers financés par le SPAS

	3. trimestre 2007	4. trimestre 2007	1. trimestre 2008	2. trimestre 2008	3. trimestre 2008	moyenne
Dossiers financés CSR (Action sociale)	2758	2865	2766	2855	2794	
Dossiers financés RIM	280	234	206	193	194	
EPT AD CSR	26.10	26.90	27.07	26.67	27.27	
EPT AD CSR pour 100 dossiers financés	0.95	0.94	0.98	0.93	0.98	
EPT AD RIM	3.45	3.45	3.40	3.30	3.30	
EPT AD RIM pour 100 dossiers financés	1.23	1.47	1.65	1.71	1.70	
diff AD CSR-RIM pour 100 dossiers financés	-0.29	-0.54	-0.67	-0.78	-0.73	<b>-0.60</b>
EPT AS CSR	45.50	46.13	46.57	47.27	46.57	
EPT AS CSR pour 100 dossiers financés	1.65	1.61	1.68	1.66	1.67	
EPT AS RIM	3.10	3.00	3.00	2.87	2.77	
EPT AS RIM pour 100 dossiers financés	1.11	1.28	1.46	1.49	1.43	
diff AS CSR-RIM pour 100 dossiers financés	0.54	0.33	0.23	0.17	0.24	<b>0.30</b>

Entre juillet 2007 et septembre 2008 pour 100 dossiers financés par le SPAS, le dispositif RIM a fonctionné avec 0,60 EPT AD de plus et 0.30 EPT AS de moins que l'Action sociale du dispositif CSR Lausanne dans son ensemble (moyenne sur 5 trimestres)

Source: données fournies par le SSL CSR Lausanne, "CSR Lausanne - Evaluation RIM - Doc 4.xls"