

VÉRÉNA KELLER ET JEAN-PIERRE TABIN

La Charge héroïque

Missions, organisations et modes d'évaluation
de la charge de travail dans l'aide sociale en Suisse romande



Véréna Keller et Jean-Pierre Tabin

La Charge héroïque

Missions, organisations et modes d'évaluation
de la charge de travail dans l'aide sociale en Suisse romande

Illustrations de Denis Pessin

Editions



L'École d'études sociales et pédagogiques de Lausanne publie régulièrement des études et travaux réalisés par ses enseignants, chargés de cours et diplômés. Ces ouvrages illustrent ses divers domaines d'activité, de recherche et d'enseignement, à l'intention de ses anciens étudiants, des professionnels de l'action sociale et des milieux intéressés.

Comité d'édition :

Joseph Coquoz, Claude Pahud,
Paola Richard-De Paolis, Jean-Pierre Tabin

Responsable de la diffusion : Jean Fiaux

Diffusion auprès des libraires, en Suisse :

Albert le Grand Diffusion SA, av. de Beaumont 20, 1700 Fribourg

Diffusion auprès des libraires, hors de Suisse :

CID, Bd Saint-Michel 131, 75005 Paris

Mise en page : Antipodes, case postale 290, 1000 Lausanne 9

Correction : Claude Paré

© 2002, Editions EESP, case postale 70, CH-1000 Lausanne 24

Tous droits réservés. Reproduction interdite

Imprimé en Suisse

ISBN : 2-88284-033-0

L'Ecole d'études sociales et pédagogiques (EESP)

L'Ecole d'études sociales et pédagogiques de Lausanne prépare à plusieurs professions de l'action sociale, éducative et socio-sanitaire. Elle compte aujourd'hui six filières qui préparent aux diplômes :

- d'assistant social,
- d'animateur socioculturel,
- d'éducateur spécialisé,
- d'ergothérapeute,
- de maître socioprofessionnel,
- d'éducateur de la petite enfance.

Elle propose des cycles réguliers de formation à plein temps et en emploi (environ 600 étudiantes et étudiants), ainsi que des cours et études postgrade et des sessions de formation continue. Par son Unité de recherche et son secteur Prestations de services, elle contribue aux développements nécessaires aux formations et aux pratiques professionnelles.

L'Ecole d'études sociales et pédagogiques de Lausanne a été créée le 19 novembre 1964 par la fusion de l'Ecole d'assistantes sociales et d'éducatrices (1952) et du Centre de formation d'éducateurs pour l'enfance et l'adolescence inadaptées (1953).

Etablissement de formation professionnelle supérieure, membre de la Conférence suisse des Hautes Ecoles spécialisées (HES) et des Ecoles supérieures de Travail social (SASSA) et du Comité suisse des Ecoles d'ergothérapie (CSEET), la Fondation Ecole d'études sociales et pédagogiques, Lausanne est reconnue et subventionnée par la Confédération suisse et les cantons de Berne, Fribourg, Jura, Neuchâtel, Tessin, Valais et Vaud.

La collection « *Travail social* » est publiée sous les auspices de la Conférence suisse des Hautes Ecoles spécialisées et des écoles supérieures de travail social SASSA. Elle se propose d'assurer la diffusion de travaux et d'études concernant le secteur du travail social, en particulier en vue de stimuler la formation des professionnels qui, de près ou de loin, lui sont rattachés.

Le comité d'édition :

Jean-Pierre Fragnière, Maurice Jecker-Parvex,
Sabine Voelin, Regula Villari

Cette recherche a été conduite avec le soutien de l'action DORE, initiative conjointe de la CTI et du FNS.

Table des matières

Introduction	15
I. Travail social et aide sociale	19
1. Le contexte légal de l'aide sociale	19
2. Evolutions récentes du travail social	24
2.1. Crise économique, crise politique	26
2.2. Nouveaux contours du métier, nouvelles collaborations	28
2.3. Transformation des méthodes et des modèles d'intervention ..	28
3. Quelques spécificités du métier d'assistant social	32
3.1. Assistante sociale – un métier de femmes	32
3.2. La tyrannie de l'économique	33
3.3. Effets négatifs du travail	36
4. Synthèse	38
II. Mise en perspective: quelques points de repère	41
1. La question de la charge dans les pays anglo-saxons	42
1.1. Finalités de la mesure	43
1.2. Modalités de la mesure	43
2. La question de la charge en Suisse	43
2.1. Offices du tuteur général, 1956	44

2.2. Office cantonal des mineurs, Neuchâtel, 1956	45
2.3. Modèles de mesure de la charge de travail, secrétariat de la Conférence nationale suisse de service social, 1957	46
2.4. Services communaux de protection de la jeunesse, région de Zurich, 1966	47
2.5. Services de protection de la jeunesse et des tuteurs, Genève et Vaud, 1968	47
2.6. Services sociaux communaux, canton de Zurich, 1971	48
2.7. Formation « <i>Organisation des tâches et charge de travail</i> », Berne, 1976	48
2.8. « <i>Charge de travail en service social</i> », Ruth Brack, 1984	48
2.8.1. <i>Définitions</i>	49
2.8.2. <i>Différents modèles d'évaluation de la charge</i>	50
2.8.3. <i>Remarques finales</i>	53
2.9. Mesure de la charge de travail, aide et soins à domicile en Suisse romande, Berne et Tessin, 1996	53
3. Synthèse	56
III. Quelques pratiques actuelles	57
1. A l'étranger	57
1.1. Les travailleurs sociaux en CLSC, Québec, 2000	57
1.2. Balises pour l'attribution de la charge de cas des travailleurs sociaux exerçant en CLSC, 1998	58
1.3. Service social et de la jeunesse, Freiburg im Breisgau, 2000	59
1.4. Service de protection de l'enfance et de la famille, Gilford/UK, 2001	60
1.5. Services sociaux, Hampshire/UK, 1999	60
1.6. Service de santé mentale, Belfast, 1995	61
2. En Suisse	61
2.1. Pro Infirmis Suisse, 2000	63
2.2. Pro Senectute Suisse, 1999	64
2.3. Services spécialisés pour personnes handicapées de la vue, 2001	65
2.4. Nouvelle Loi sur l'aide sociale du canton de Berne, 2002	66
2.5. Organisme médico-social vaudois (OMSV), 1993	67
2.6. Service de protection de la jeunesse (PDJ), Genève, 2000	68
2.7. Office cantonal des mineurs et des tutelles, Neuchâtel, 1991	69

2.8. Pro Infirmis, Coire, 1989	70
2.9. Service spécialisé pour handicapés de la vue du canton de Berne, 1988 et 1995	72
2.10. Service social communal de Langenthal, 1993	73
2.11. Office de la jeunesse et de l'aide sociale de la ville de Zurich (jusqu'en 2000)	75
2.11.1. Une catégorisation des bénéficiaires de l'aide sociale, Service de l'aide sociale de la ville de Zurich	77
2.11.2. Mesure de la charge de travail par la saisie de 8 domaines d'activité, Service d'aide à la jeunesse et à la famille, Zurich, 1999	77
2.11.3. Outil de pondération de la lourdeur des dossiers, Service d'aide à la jeunesse et à la famille, Zurich, 1999	78
2.12. Projet « Sterntaler » du Service de l'aide sociale de la ville de Zurich, 1994	78
2.13. Service social régional d'Affoltern (Zurich), 1995	79
2.14. Service social d'Adliswil (Zurich), 1997	81
2.15. Office de l'aide sociale de la ville de Bâle, 2001	82
2.16. Service social communal de Gelterkinden (Bâle-Campagne), 2000	83
3. Synthèse	84
IV. L'aide sociale dans le canton de Fribourg	87
1. Missions	87
2. Organisation et mandats	90
2.1. Service social régional du district de la Broye	92
2.2. Service social régional de Marly	92
2.3. Service social régional de l'Entente sociale intercommunale, Vuisternens-devant-Romont	93
3. Ratios bénéficiaires-AS	93
3.1. Service social régional du district de la Broye	97
3.2. Service social régional de Marly	98
3.3. Service social régional de l'Entente sociale intercommunale, Vuisternens-devant-Romont	99
4. Actualité de la question de la charge de travail	99
5. Synthèse	101

V. L'aide sociale dans la République et Canton du Jura	103
1. Missions	103
2. Organisation et mandats	105
2.1. Service social régional de Delémont	107
2.2. Service social régional des Franches-Montagnes	108
2.3. Service social régional de Porrentruy	108
3. Ratios bénéficiaires-AS	108
3.1. Les statistiques du Service cantonal d'aide sociale: l'aide financière	109
3.2. Les statistiques des services sociaux régionaux	111
3.2.1. <i>Service social régional de Delémont, secteur social</i>	112
3.2.2. <i>Service social régional des Franches-Montagnes</i>	112
3.2.3. <i>Service social régional de Porrentruy</i>	113
4. Actualité de la question de la charge de travail	113
5. Synthèse	115
VI. L'aide sociale dans la République et Canton de Neuchâtel	117
1. Missions	117
2. Organisation et mandats	118
2.1. Service social de La Chaux-de-Fonds	119
2.2. Service social de Neuchâtel	119
2.3. Service social intercommunal du Val-de-Ruz, Cernier	120
3. Ratios bénéficiaires-AS	120
3.1. Service social de La Chaux-de-Fonds	122
3.2. Service social de Neuchâtel	124
3.3. Service social intercommunal du Val-de-Ruz, Cernier	124
4. Actualité de la question de la charge de travail	125
5. Synthèse	126

VII. L'aide sociale dans le canton du Valais	129
1. Missions	129
2. Organisation et mandats	130
2.1. Centre médico-social régional de Monthey	131
2.2. Centre médico-social régional de Sierre	132
2.3. Centre médico-social subrégional de Sion	132
3. Ratios bénéficiaires-AS	133
3.1. Centre médico-social régional de Monthey	135
3.2. Centre médico-social régional de Sierre	136
3.3. Centre médico-social subrégional de Sion	137
4. Actualité de la question de la charge de travail	137
5. Synthèse	138
VIII. L'aide sociale dans la République et Canton de Genève	141
1. Missions	141
1.1. Aide sociale (assistance)	141
1.2. Revenu minimum cantonal d'aide sociale	142
1.3. Perspectives	143
1.4. Points de vue	143
2. Organisation	144
2.1. Les services centraux	144
2.2. Les Centres d'action sociale et de santé	145
2.3. Répartition des tâches entre AS, secrétaires sociales et commis administratifs	147
2.3.1. CASS, Avanchets (AS et secrétaire sociale)	148
2.3.2. CASS, Pâquis (AS et secrétaire sociale)	149
2.3.3. CASS, Grottes (AS et commis)	149
2.3.4. CASS, Châtelaine (AS, secrétaire sociale et commis)	150
2.3.5. CASS, Meyrin (AS, secrétaire sociale et commis)	150
2.4. Organisation et distribution du travail parmi les AS	150
2.4.1. CASS, Avanchets	150
2.4.2. CASS, Pâquis	151

3. Ratio bénéficiaires-AS	151
4. Actualité de la question de la charge de travail	157
4.1. Le groupe « <i>charge de travail</i> », 1996	157
4.2. L'audit de la société Arthur Andersen, 1998	159
4.3. La réorganisation des Centres d'action sociale et de santé ...	160
4.5. La situation au Revenu minimum cantonal d'aide sociale ...	162
4.6. Perspectives	162
4.7. Points de vue	163
5. Synthèse	164
IX. L'aide sociale dans le canton de Vaud	167
1. Missions	167
1.1. Aide sociale vaudoise	167
1.2. Revenu minimum de réinsertion	168
1.3. Perspectives	169
1.4. Points de vue	169
2. Organisation	170
2.1. Les Centres sociaux régionaux	171
2.2. Organisation et distribution du travail parmi les AS	172
2.2.1. CSR, Yverdon-les-Bains	173
2.2.2. CSR, Lausanne	174
3. Ratio bénéficiaires-AS	175
4. Actualité de la question de la charge de travail	178
4.1. Evaluation de la charge de travail dans les CSR pilotes en 1994	178
4.2. Le groupe de travail « <i>Ratios RAS</i> »	179
4.3. L'« <i>Atelier express</i> »	181
4.4. Ratios du Service social et du travail de la ville de Lausanne .	181
4.5. La réorganisation de la section sociale du Service social et du travail de la ville de Lausanne	182
4.6. Les contrats de prestation dans les CSR	184
4.7. Points de vue	185
5. Synthèse	189

X. Evaluation de la charge dans l'aide sociale romande	191
1. Les missions et leur réalisation	191
2. Organisation et répartition du travail	194
2.1. Répartition du travail entre AS et personnel administratif . . .	194
2.2. Répartition du travail parmi les AS	194
2.3. Comment l'argent est-il versé aux bénéficiaires?	196
2.4. Le financement de l'aide sociale et des services sociaux	197
3. Les dossiers	197
3.1. Ouverture et fermeture des dossiers	198
3.2. Les différents types de dossiers et modes de décomptes	199
3.3. Combien de dossiers par AS?	199
3.4. La lourdeur des situations	201
4. Charge de travail	202
4.1. Normes d'évaluation	202
4.2. Indicateurs	203
4.3. Appréciations	204
5. Synthèse	206
XI. Synthèse et modèles d'évaluation de la charge de travail	209
1. Synthèse des constats: quel type de travail social est-il pratiqué?	209
2. Quatre modèles d'évaluation de la charge de travail	212
2.1. « <i>Faire au mieux</i> »	212
2.2. Décompte des dossiers	214
2.3. Décompte des prestations ou des activités (y compris catégorisation des bénéficiaires)	214
2.4. Selon la population	215
3. Les préalables nécessaires	216
3.1. Déterminants organisationnels	216
3.1.1. <i>Définition des dossiers</i>	216
3.1.2. <i>Les modalités de collaboration et d'organisation</i>	217

3.2. Définition des missions et des prestations garanties	218
3.2.1. <i>Les missions de l'aide sociale</i>	218
3.2.2. <i>Les prestations garanties</i>	218
3.3. Finalités de l'évaluation de la charge	219
3.4. Selon quels critères choisir un modèle d'évaluation	220
Conclusions	223
Bibliographie	227
Ouvrages	227
Articles d'ouvrages	229
Revue	230
Polycopiés	232

Introduction

Un peu partout en Suisse, des assistantes sociales et des assistants sociaux (AS) se plaignent de surcharge, de stress ou de « *burn-out* », ou affirment que leur mission ne peut plus être assurée.

Différentes raisons sont avancées pour expliquer cette situation : les problèmes sociaux seraient en augmentation et se complexifieraient alors que les moyens pour y répondre demeurent insuffisants ; le manque de coordination entre services sociaux ne permettrait pas une distribution efficace des tâches ; une inflation d'exigences administratives ralentirait le traitement des problèmes des bénéficiaires ; enfin, les finalités du service social seraient irréalistes, par exemple le projet de réinsérer de nombreuses personnes en période de pénurie d'emplois.

La charge de travail des AS influence directement les prestations offertes au public. En cas de surcharge, l'aide se voit réduite : des demandes de bénéficiaires ne peuvent plus être admises, des entretiens sont espacés ou leur durée écourtée. Les ayants droit sont donc moins efficacement aidés, ce qui peut allonger l'assistance et renchérir ses coûts. La satisfaction professionnelle des assistantes sociales et des assistants sociaux peut également être entamée, parce que, faute de moyens, leur activité n'est guère couronnée de succès, ce qui les démotive et provoque une instabilité professionnelle ou des difficultés à recruter du personnel qualifié.

L'identification d'une éventuelle surcharge n'est pas aisée. Comme hypothèse, on peut postuler que le terme de « *surcharge* » est employé par des AS pour décrire une situation d'impuissance, d'insatisfaction professionnelle ou de non-reconnaissance. Leur sentiment peut être conforté par le fait que des responsables d'organisations sociales ou des élus jugent les services sociaux inefficaces, ou certaines des prestations offertes illégitimes, ou encore parce que certains bénéficiaires estiment l'assistance obtenue insuffisante ou inadéquate.

L'absence d'outils d'évaluation de la charge en travail social vient complexifier la compréhension de ces problèmes. Sans règles généralisées de mesure, il s'avère très difficile de saisir la réalité ou l'ampleur de la surcharge annoncée, d'autant que les modalités de distribution du travail dans les services sociaux sont largement ignorées.

L'objectif de cet ouvrage est de décrire, le plus précisément possible, les modalités de répartition du travail dans les services sociaux chargés de distribuer l'aide sociale publique en Suisse romande (avec un accent particulier sur les cantons de Genève et de Vaud). Il s'agit également de recueillir des données concernant l'évaluation de l'éventuelle surcharge.

Les questions soulevées dans cette recherche sont délicates: elles interrogent des politiques et des pratiques développées dans un contexte difficile, portées par un ensemble de personnes engagées à divers niveaux de responsabilité. Nous n'avons aucune intention de heurter leurs engagements et leurs efforts. Nous pensons cependant qu'une meilleure connaissance des réalités professionnelles du service social peut permettre d'opérer des choix explicites et d'en évaluer les implications.

Cet ouvrage se compose de onze chapitres.

Le premier est consacré aux mutations récentes du travail social et de l'aide sociale.

Les chapitres II et III mettent en perspective la question de la charge de travail, en présentant différentes pratiques et réflexions, anciennes et actuelles, en Suisse et à l'étranger. Ces informations ont été obtenues via une lettre adressée à 330 personnes et institutions¹, par des contacts et des lectures. Ces démarches nous ont procuré 60 réponses nous permettant de documenter 22 pratiques, 6 à l'étranger et 16 en Suisse.

Les chapitres IV à IX sont consacrés à l'étude de la charge de travail dans l'aide sociale des cantons romands. L'analyse de la législation, des rencontres avec des responsables cantonaux et, enfin, des interviews² dans deux à trois services sociaux par canton (16 en tout) nous ont permis de documenter la

1. Pour la liste des organismes contactés, voir l'introduction du chapitre II (note 78).

2. Les interviews ont été menées entre février et juillet 2001. Elles ont duré une heure environ et ont été menées sur la base d'un questionnaire envoyé préalablement, contenant 19 questions fermées. Les protocoles d'entretiens ont été envoyés aux interlocuteurs pour relecture et correction, sauf en ce qui concerne les élus et les interviews de groupes (représentant les professionnels).

question des missions, de l'organisation et des modalités d'évaluation de la charge de travail. Le choix des services sociaux ne vise pas la représentativité, mais illustre la diversité des pratiques³. L'étude des dispositifs cantonaux a été menée de façon approfondie dans les cantons de Genève et de Vaud; nous avons rencontré des acteurs de tous les échelons hiérarchiques (conseillers d'Etat, direction de l'action sociale, chef de secteur ou responsable de centre social, AS, organisation du personnel) lors de 19 entretiens⁴.

Le chapitre X analyse les données recueillies dans les cantons romands et le chapitre XI présente une synthèse de l'ensemble des pratiques recensées, avec leurs avantages et leurs limites. En conclusion, nous proposons un modèle «*idéal*» d'évaluation de la charge en service social.

Le contexte législatif et organisationnel de l'aide sociale est d'une immense complexité; les pratiques sont d'une extraordinaire diversité, non documentées pour la plus grande partie. Nous tenons à remercier vivement toutes les personnes qui, à un titre ou à un autre, ont contribué à cette recherche et nous ont permis de comprendre la distribution du travail dans les services sociaux⁵: leur contribution a été indispensable. Il est vraisemblable que cet ouvrage contienne encore des inexactitudes, malgré les précautions que nous avons prises: que le lecteur ou la lectrice n'y voie aucune mauvaise intention de notre part, et qu'il ou elle veuille bien nous les signaler.

3. Nous avons, dans la mesure du possible, choisi des lieux qui illustraient des pratiques différentes, urbaines et rurales notamment.

4. Ici encore, le choix des services sociaux visités n'est pas représentatif, mais illustre la diversité des pratiques.

5. Il s'agit tout particulièrement de L. Durussel, qui a collaboré comme chargée de recherche à ce travail, et de nos partenaires de terrain, A.-L. Haering de l'Hospice général, Genève, et de S. Palagi et A. Lemaire du Service de prévoyance et d'aide sociale et des membres du groupe de référence de la recherche: P.-A. Chollet, B. Clerc, S. Fleury, C. Isoz, I. Salathé, L. Schneider Hausser et U. Tecklenburg, Lausanne. La recherche a été cofinancée par l'EESP, les partenaires de terrain, la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI) et le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FRNS) dans le cadre des crédits «*DO-RE*».

ON MANQUE DE PROFESSIONNELS BILINGUES
RICHE - PAUVRE.



PESIN

I

Travail social et aide sociale

Dans ce chapitre, nous posons le cadre de cette étude. Nous présentons d'abord les évolutions récentes du contexte légal de l'aide sociale en Suisse: quelles sont les nouvelles missions? les nouveaux publics? Nous nous intéressons ensuite à l'évolution des modes d'organisation de l'aide sociale. Nous abordons le problème de la répartition des tâches entre les différents métiers du service social, ainsi que la question de la transformation des méthodes et des modèles d'intervention. Enfin, nous nous intéressons à la situation de travail en service social et tentons de dégager quelques spécificités.

1. Le contexte légal de l'aide sociale

Il existe simultanément dix branches d'assurances sociales différentes en Suisse. Cette variété conduit à des réglementations complexes et peu transparentes pour les personnes assurées. Pour des dommages identiques – par exemple l'absence de revenu – mais avec des causes différentes, elles reçoivent des prestations inégales versées par une assurance sociale ou une autre. Le système des assurances sociales est fondé essentiellement sur le principe de causalité: les prestations sont versées lorsque surviennent des risques socialement définis et reconnus (accident, maladie, décès...).

Les lacunes dans les assurances sociales sont inhérentes au principe de causalité et inévitables, ne serait-ce que par les retards d'adaptation du système aux nouveaux problèmes sociaux.

D'importantes révisions des assurances sociales ont eu lieu ces dernières années: par exemple, la Loi sur l'assurance maladie (LAMal) a été entièrement révisée le 18 mars 1994 et continue d'être modifiée, notamment en ce qui concerne la réduction individuelle des primes; la Loi sur l'assurance chômage et insolvabilité (LACI), pourtant récente (25 juin 1982), a déjà été

révisée à plusieurs reprises et un nouveau projet de révision est en discussion en 2002. Ces changements législatifs influencent profondément tant le recours aux assurances sociales que le besoin en aide sociale de la population : par exemple, la fixation de la durée maximum d'indemnisation du chômage à 400 ou à 520 jours influe directement sur la demande d'aide sociale dans les cantons.

Si les assurances sociales suisses évoluent rapidement, il en va de même pour l'aide sociale. Cette dernière, contrairement aux assurances sociales, est basée sur le principe du besoin : quelle que soit la cause du manque ou de l'absence de revenu, la personne touche une prestation définie par un barème. Un nouvel article 45 de la Constitution fédérale⁶ a été adopté en 1974 ; il prévoit le droit à toute citoyenne et à tout citoyen suisse de s'établir dans un lieu quelconque du pays ; le nouvel article 48 dispose que l'assistance des personnes dans le besoin incombe au canton sur le territoire duquel elles se trouvent et que les frais sont à charge du canton de domicile⁷. Ces révisions constitutionnelles ont été votées le 7 décembre 1975 par le peuple et les cantons⁸. La Loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (LAS) du 24 juin 1977 règle les cas particuliers.

Un devoir d'assistance du canton d'origine n'existe que dans une mesure limitée, en particulier lorsqu'il s'agit d'intervenir au cours des deux premières années de domicile (art. 16 LAS). Pour le reste, le droit se limite à quelques dispositions fondamentales⁹. L'article 115 de la Constitution fédérale de 1998 remplace désormais l'ancien article 48 : « *Assistance des personnes dans le besoin. Les personnes dans le besoin sont assistées par leur canton de domicile. La Confédération règle les exceptions et les compétences.* »

Le 27 octobre 1995, le Tribunal fédéral a, sur recours de trois ressortissants tchèques clandestins auxquels la commune d'Ostermundigen et le Conseil d'Etat bernois avaient refusé toute assistance, reconnu le droit au minimum d'existence (« *Recht auf Existenzsicherung* ») comme un droit fon-

6. De 1874.

7. Sous réserve des articles 328 s. du Code civil suisse, qui indiquent que les parents en ligne directe ascendante ou descendante sont tenus de se fournir une assistance réciproque.

8. Participation : 31 % ; 75,6% de oui.

9. Wolffers, 1995, 28. Le fédéralisme a pour conséquence qu'« *à l'image de leur diversité, les différentes autorités politiques cantonales et communales donnent des définitions [...] très variées du domaine de l'aide sociale, et plus particulièrement des critères définissant le bénéficiaire potentiel de l'aide sociale* » (Hotz, Hugentobler, Radeff, 4/1995, 221). Il n'y a pas de garantie d'un standard minimum identique en Suisse. Voir aussi le dossier « *Minimum vital* » de la revue *Aspects de la Sécurité sociale* 1/2001.

damental non écrit garanti par la Constitution fédérale. Il a en effet considéré que la satisfaction de besoins élémentaires tels que se nourrir, se vêtir et disposer d'un abri représentait la condition même de l'existence humaine et du développement de la personne, et que cette satisfaction constituait un élément indispensable d'un Etat de droit démocratique¹⁰. Le nouveau droit ainsi reconnu se limite véritablement à une assistance minimale: il ne s'agit pas d'un revenu minimum garanti, mais d'une aide réduite au strict nécessaire en vue de permettre une existence conforme à la dignité et éviter la mendicité, selon des principes reconnus. Les étrangers peuvent également invoquer ce droit, indépendamment de leur statut du point de vue du séjour.

Ce droit est désormais explicitement reconnu par plusieurs constitutions cantonales qui ont fait l'objet d'une révision totale récente. Tel est le cas notamment de la Constitution de Neuchâtel du 24 septembre 2000, de celles de Berne du 10 novembre 1992, et d'Appenzell Rhodes-Extérieures du 30 avril 1995, comme c'était déjà le cas de celle de Bâle-Campagne. Il est aussi reconnu par la nouvelle Constitution fédérale du 18 décembre 1998, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000, en conformité avec divers instruments internationaux, dont certains ont été ratifiés par la Suisse, comme l'article 11 paragraphe 1 du Pacte I de l'ONU, ou l'article 27 de la convention de l'ONU relative aux Droits de l'enfant ou les articles 13 et 14 de la Charte sociale européenne. L'article 12 de la Constitution fédérale a le contenu suivant: «*Droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse. Quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine.*»

10. Tribunal fédéral, «*Droit constitutionnel non écrit au minimum vital (27.10.1995)*», in *La Semaine judiciaire*, N° 23, Genève: «*Dans la mesure où un droit fondamental repose sur les droits de l'homme, il appartient aussi bien aux Suisses qu'aux étrangers [...] L'obligation d'empêcher des personnes se trouvant sur son territoire de tomber dans la déchéance physique doit être envisagée non seulement comme un devoir d'humanité, mais aussi comme un devoir inhérent aux fonctions d'un Etat moderne. Selon la jurisprudence, le devoir d'assistance existe quel que soit le rapport juridique existant avec le canton en cause [...] et ce devoir subsiste également à l'égard des étrangers [...] en dehors de toute convention internationale, aussi longtemps que leur rapatriement n'est pas possible [...]. Ainsi, le champ d'application du droit fondamental au minimum vital ne se limite pas aux seuls ressortissants suisses; il s'étend également aux étrangers, quel que soit leur statut au regard du droit de séjour. Des différences de traitement ne sont pas pour autant exclues: celui qui est établi en Suisse (qu'il soit Suisse ou étranger) a d'autres besoins en matière d'assistance que celui qui, lors d'un séjour de courte durée, tombe dans le dénuement ou qui ignore encore s'il pourra ou non rester en Suisse (par exemple au titre de requérants d'asile).*»

En fournissant la preuve du besoin, toute personne séjournant en Suisse peut faire appel à l'aide sociale en vue d'obtenir des moyens d'existence minimaux. Le montant de l'aide et les conditions à remplir pour le maintien de l'aide varient selon les lois applicables: fédérales pour les Suisses de l'étranger, les demandeurs d'asile, les réfugiés¹¹ et les apatrides; cantonales ou communales dans les autres cas.

Il n'y a pas de garantie d'un standard minimum qui devrait être appliqué par toutes les autorités d'assistance sociale. La LAS règle uniquement la question de la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin, ce qui implique que les cantons sont souverains en matière de législation sur l'aide sociale. Il existe une instance de coordination, la Conférence suisse des institutions d'assistance publique (CSIAS)¹², qui est un organisme central établissant les normes et les principes de la garantie du minimum vital, et auquel des représentants de tous les cantons participent.

Normes CSIAS 2002*					
	Forfait 1	Complément par personne (dès 3 ^e pers. de + de 16 ans)	Forfait 2, tenant compte des disparités régionales	Total min.	Total max.
1 personne	1010 fr. (100%)		45 fr. à 155 fr.	1055 fr.	1165 fr.
2 personnes	1545 fr. (153%)		70 fr. à 240 fr.	1615 fr.	1785 fr.
3 personnes	1880 fr. (186%)	200 fr.	85 fr. à 290 fr.	1965 fr.	2370 fr.
4 personnes	2160 fr. (214%)	400 fr.	100 fr. à 335 fr.	2260 fr.	2895 fr.

* Loyer et assurance maladie non compris

Le fédéralisme helvétique autorise les cantons à suivre ou non ces recommandations. Certains le font, tandis que d'autres font preuve d'indépendance en adaptant les montants proposés aux conditions budgétaires et poli-

11. La Confédération rembourse (selon un forfait journalier) les frais générés par les réfugiés, dès la reconnaissance de leur statut de réfugiés jusqu'au jour où ils reçoivent une autorisation d'établissement ou obtiennent le droit d'en obtenir une.

12. La Conférence suisse des institutions d'aide sociale est un organisme central établissant les normes et les principes de la garantie du minimum vital et auquel des représentants de tous les cantons participent.

tiques locales. Par ailleurs, chaque canton doit créer des lois et des procédures de recours. En l'absence de statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale, la CSIAS estime en 1997 que 300 000 personnes vivent de l'aide sociale. Selon l'OFS, le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale a plus que doublé entre 1990 et 1998¹³. Cela correspond à une charge de 3 milliards environ à la charge des communes et des cantons¹⁴. Plus d'un tiers (34 %) des demandes d'assistance sont dues au chômage¹⁵.

En Suisse, certains cantons se sont lancés dans des réformes de l'aide sociale. Différents principes de base sont à l'œuvre dans ces nouveaux régimes: l'instauration d'un droit à l'aide sociale, le fait que celle-ci n'est plus remboursable et enfin l'obligation de participer à des programmes d'insertion (ou de réinsertion) ou de contre-prestation¹⁶. L'évolution n'est pas identique partout en Suisse.

Ainsi, le canton du Tessin a modifié, le 3 octobre 1994, sa loi sur l'aide sociale, pour instaurer un Revenu minimum d'insertion (RMI), inspiré du modèle français. Le législateur genevois a approuvé, lui, le 4 novembre 1994, une loi instituant un Revenu minimum cantonal d'aide sociale (RMCAS) pour les personnes au chômage en fin de droit. L'introduction d'un Revenu minimum de réinsertion (RMR)¹⁷ avec contre-prestation va peut-être remplacer, partiellement, l'actuelle assistance. Le canton du Valais a également entrepris de modifier par étapes sa réglementation d'aide aux personnes au chômage. Le canton de Vaud a introduit en 1997 le Revenu minimum de réinsertion (RMR). La fusion des régimes RMR et de l'Aide sociale vaudoise est en projet¹⁸. Le canton de Neuchâtel a, dans sa nouvelle Loi sur l'action sociale du 25 juin 1996, instauré le principe du contrat d'insertion. Quant au canton de Fribourg, il a proposé en février 1998 d'introduire un Revenu minimum d'insertion (RMI), sur le modèle du RMR vaudois, mais y a renoncé pour des raisons de coûts, pour finalement proposer dans la révision

13. Source: OFS, Annuaire statistique 2001, T 13.3.3.

14. Source: OFAS.

15. Benetti, Flückiger, avril 1997, 38.

16. La distinction entre ces deux types de philosophie (voir à ce propos Morel, 2000) est d'autant moins facile à effectuer qu'une confusion est entretenue dans les dispositions légales et réglementaires concernant ces mesures: ainsi, par exemple, les directives de prise en charge des bénéficiaires dans le cadre du dispositif RMR vaudois (document du 19.6.1998) précisent que les objectifs des mesures sont de favoriser la réinsertion professionnelle ou sociale, et en même temps que le bénéficiaire doit s'engager à participer activement à sa réinsertion et que les mesures n'ont « *pas forcément pour but de fournir une prestation utile à la société* ».

17. Acceptée par le législateur en novembre 2001, elle va être votée par le peuple suite à un référendum.

18. En consultation fin 2001.

de 1998 une contre-prestation obligatoire. Le canton du Jura, pour sa part, s'est doté de nouvelles lois qui, dès 2001, visent l'insertion des chômeurs et des bénéficiaires de l'aide sociale. D'autres cantons, comme Berne et Bâle-Ville, ont révisé, en 2001, leurs lois sur l'aide sociale, en introduisant le principe des programmes d'insertion.

Un document de la CSIAS daté de 1999 évoque le «*nouveau rôle de l'aide sociale*», qui doit assurer «*une nouvelle fonction complémentaire dans la couverture des besoins matériels et dans l'intégration sociale. Faute d'alternatives (l'intégration sociale grâce à l'insertion dans le marché du travail), elle doit assumer cette fonction non plus de manière temporaire, mais en permanence.*»¹⁹

Le cadre légal de l'aide sociale, définissant les missions et les modalités d'intervention, évolue donc rapidement. Un droit à l'aide sociale est désormais affirmé et la professionnalisation du travail social est prônée.

2. Evolutions récentes du travail social

Le débat sur le travail social et ses fonctions est récurrent. Les réflexions sur le rôle soit émancipateur, soit de contrôle social de l'action sociale ont pris différentes formes au cours du temps. Une constante dans ces débats: le refus, par la plupart des praticiens, de toute tentative de normaliser leurs pratiques, qu'ils considèrent avant tout comme individuelles et non standardisables. En voici trois expressions, choisies parmi beaucoup d'autres, qui témoignent de la diversité des personnes qui, à des périodes différentes, interrogent le travail social.

– En 1984, un auteur remarque que les travailleuses et travailleurs sociaux «*s'épuisent en de multiples contacts dont ils ne savent pas s'ils sont finalement vraiment efficaces [...]; travailler uniquement à partir d'une certitude a priori, ou d'une foi, n'est pas une condition de travail souhaitable. [...] Le statut psychologique des travailleurs sociaux, qui passent leur temps à s'interroger sur leur identité (en fait, sur leur production) n'est pas toujours enviable.*»²⁰

– En 1997, un autre auteur note qu'«*on a même fait du malaise du travail social une des dimensions constitutives de l'exercice de cette activité. Coïncé dans les rets du double mandat de contention du danger et d'autonomisation de la clientèle, empêtré dans des visées réparatrices et des visées émancipatrices, le travail social s'est alimenté dans le terreau de l'incertitude et a fait de la quête, sans*

19. *La Suisse a-t-elle besoin d'une nouvelle aide sociale?* Document approuvé par le comité de la CSIAS le 26 mars 1999.

20. De Montmollin, 1984, 32.

cesse renouvelée, de références disciplinaires, éthiques ou méthodologiques, le moteur de son développement.»²¹

– En 2001, le personnel du secteur social réuni en assemblée revendique «un travail social de qualité! Non au travail social alibi!» Il dénonce «les tentatives de déqualification du travail social par la primauté de la gestion financière [...], le discrédit jeté sur l'éthique et le professionnalisme des travailleurs/leuses sociaux/ales [...], le mépris des libertés syndicales.»²²

Imprécision des missions et des références, double mandat et non-reconnaissance produisent le «malaise des travailleurs sociaux» depuis plusieurs décennies.

Dans les sociétés industrielles, la question de la production (et son corollaire, celle de la charge de travail optimale pour un ouvrier) s'est posée de façon majeure dès le début du management scientifique, notamment avec ce qu'on a appelé le «taylorisme», dont les similitudes avec les méthodes managériales contemporaines ont été récemment montrées²³. Des ensembles de normes ont été élaborés pour régler l'activité de production, d'abord dans le domaine industriel, puis dans l'ensemble des secteurs. «Successivement, la santé, le social et même les relations primaires directes entre les individus ont été investis par [la] technicité au point d'en être profondément transformés.»²⁴ Une professionnalisation s'est peu à peu développée, avec la salarisation de ces activités et le développement de cursus de formation de plus en plus complexes.

On doit appliquer aux professions sociales différentes remarques qui valent pour l'ensemble des emplois²⁵.

Comme les autres emplois, les professions sociales sont des *types historiques d'organisation sociale*. La catégorisation des activités de travail constitue un enjeu politique, inséparable de la question des relations entre l'Etat et les classes sociales et de celle des rapports sociaux de sexe. Le débat sur la division sociale et sexuelle du travail est toujours en arrière-fond de celui sur l'activité des travailleuses et des travailleurs sociaux. Les AS (des femmes en majorité) exercent un métier d'aide, qui les confronte à la souffrance et nécessite des adaptations permanentes à des personnes différentes, dans un rôle contradictoire face aux bénéficiaires, alliant aide et contrôle.

21. Soulet, 1997, 9.

22. SSP Région Vaud, 9.4.2001.

23. Leimgruber, 2001.

24. Fragnière, 1984, 19.

25. Voir à ce propos: Dubar et Tripier, 1998, 13 s.; Loriol, 2000, 188; Soulet, 1997.

Les professions sociales sont aussi des *manières d'accomplissement de soi*, des cadres d'identification subjective et d'expression de valeurs de type éthique. De manière générale, les AS se réfèrent à des codes éthiques d'émancipation et d'égalité, à un idéal de professionnalisme et d'autonomie dans l'exercice (voire la définition) de leurs missions. Or, aujourd'hui comme hier, certains AS se trouvent réduits à une fonction moins valorisée, de contrôleurs et de gestionnaires de la misère. Les activités sont morcelées, l'approche plus souvent décrite comme un bricolage plutôt que comme une intervention méthodique.

Enfin, les professions sociales sont des *formes de coalition d'acteurs* qui défendent leurs intérêts en essayant de conserver un marché de l'emploi, un monopole pour leurs activités, une clientèle assurée pour leur service, un travail stable, une rémunération élevée et une reconnaissance de leur expertise. Cet enjeu économique n'est pas anodin et pose de manière centrale la question de savoir quelles compétences sont jugées nécessaires pour effectuer telle ou telle prestation auprès des bénéficiaires. L'AS du service d'aide sociale n'est plus seul à analyser, décider et conduire une intervention, mais doit se référer à des normes et s'inscrire dans une «*chaîne de traitement*» faite de divers dispositifs législatifs qui se complètent plus ou moins harmonieusement. Nous y reviendrons plus loin.

2.1. Crise économique, crise politique

Du fait de l'inscription du service social dans le cadre du service public, les transformations du rôle de l'Etat touchent très directement les AS. Les crises budgétaires successives des finances publiques, au plan fédéral comme au plan cantonal ou communal, ont été provoquées par la volonté de limiter l'accroissement de l'Etat²⁶. Dès les années 1990, les conditions de travail du personnel de l'Etat sont précarisées (péjoration ou abolition du statut de fonctionnaire, introduction du salaire au mérite). Les objectifs du service public sont mis en question. Sous couvert de «*modernisation*», le politique exige une «*concentration sur les missions centrales*» ou un «*ciblage des prestations*». L'introduction de méthodes managériales de gestion (avec la nouvelle gestion publique et ses contrats de prestation ou son contrôle de «*qualité*»), présentées comme nécessaires ou inévitables, oblige à adopter des concepts de l'économie privée: une planification par objectifs limités dans le temps, une mise en concurrence des services, le tout dans une

26. Guex, 1998.

logique de réduction des dépenses publiques et de légitimation des résultats obtenus.

Avec la crise économique du début des années 1990, de nouvelles catégories de personnes ont dû faire appel aux services sociaux : chômeuses et chômeurs en fin de droit, « *working poors* », petits indépendants en situation précaire, mères cheffes de famille sans statut professionnel stable. Des « *catégories plus culpabilisantes que coupables* »²⁷, souvent décrites comme « *surnuméraires* »²⁸ ou « *normaux inutiles* »²⁹ se sont ajoutées aux groupes dits « *marginaux* » dont avait traditionnellement à s'occuper le travail social. « *De fait, à une population initiale homogène, issue des classes populaires, essentiellement féminine, en ménage ou non mais avec des enfants, s'est ajoutée, au cours des dernières années, une population inconnue des services sociaux [...] La multiplicité des statuts des bénéficiaires d'aide sociale engendre des mesures successives et génère des discontinuités dans les prestations, de sorte que les personnes censées être mieux aidées se retrouvent parfois plus fragilisées encore.* »³⁰

L'approche du travail social a changé : l'aide psychosociale ou éducative traditionnelle, qui visait un processus d'intégration à long terme dans une société prospère, fait progressivement place à des interventions d'urgence et ponctuelles auprès de populations demandant une assistance financière ou administrative. L'*insertion* devient peu à peu la mission première du travail social et se trouve codifiée dans de nouvelles lois sur l'aide sociale (voir plus haut). « *Loin d'être le dépassement de l'assistance, l'insertion représente sa continuation dans le social qui succède à l'Etat-providence. Ou peut-être paradoxalement, l'insertion n'est-elle que la généralisation de l'assistance comme condition normale du mode d'existence des individus dans la société. [...] L'insertion se fait passer pour une émancipation des individus alors qu'elle organise leur enfermement dans une logique de projet qui ne les contraint à moins rien qu'à faire leurs preuves. [...] Elle réussit d'autant mieux qu'elle est complétée et renforcée par une stratégie de l'urgence qui emprunte ses références aux idéaux humanitaires [...]. Autant les pratiques du travail social ont besoin de la durée pour produire leurs effets, autant l'insertion est prise dans une logique du temps court, du résultat immédiat. [...] Elle n'est là qu'en attendant que tout s'arrange grâce au retour du plein emploi. Ses stratégies ne cherchent pas à modifier la réalité, mais à s'y plier.* »³¹

27. Soulet, octobre 1996.

28. Castel, mars-avril 1998, 42.

29. Donzelot, cité par *Ibidem*, 42.

30. Le Strat, 2001, 50.

31. Autès, mars-avril 1998, 69 s.

2.2. Nouveaux contours du métier, nouvelles collaborations

La définition de la catégorie «travailleur social» évolue. «*Quelles qu'en soient les raisons, démographie insuffisante, volonté de dérégulation du marché du travail, flexibilisation des conditions de l'emploi social, ou gestion volontariste des ressources humaines, il faut constater que depuis une quinzaine d'années, de nouvelles activités professionnelles d'intervention sociale se trouvent ainsi mises en place. [...] Faute d'un cadre de référence généralisé, les employeurs qui les mettent en œuvre font preuve d'inventivité et cherchent par des mots, par des dénominations, à définir au plus près le travail qu'ils accomplissent. De nombreuses appellations indigènes voient ainsi le jour. On a ainsi pu dénombrer 180 appellations différentes pour les 500 intervenants qui constituent notre base de données. Ceci démontre, s'il le fallait, l'état de dérégulation dans lequel se trouve le champ professionnel.*»³²

Une des facettes de la mutation des professions sociales et de l'organisation des services sociaux est le rapprochement du champ social de celui de la santé, qui se matérialise par exemple dans la formation des professionnelles et des professionnels dans une Haute école spécialisée santé-social (HES). De nouvelles spécialisations et des hiérarchies inédites apparaissent parmi les travailleuses et travailleurs sociaux, notamment au niveau de la formation: le diplôme en travail social est délivré dans une HES dès 2000 en Suisse alémanique et dès 2002 en Suisse romande. En parallèle on introduit, en Suisse alémanique d'abord (dès août 2001), un *apprentissage social* (niveau secondaire II).

La répartition des tâches et des fonctions entre personnel social et de la santé est en discussion et de nouvelles collaborations interprofessionnelles, en réseaux, sont expérimentées. On peut observer un même phénomène de redéfinition des tâches et des fonctions à l'intérieur du champ de l'aide sociale: le personnel administratif travaillant aux côtés du personnel social se diversifie. Appelées *commis, collaborateur administratif, taxateur, secrétaire sociale, secrétaire évaluateur*, etc., ces personnes sont dans certains services en contact direct avec les bénéficiaires et parfois remplacent des AS.

2.3. Transformation des méthodes et des modèles d'intervention

Le travail social, comme tout travail de production, s'est complexifié, professionnalisé et technicisé «*réinventant à chaque moment important de son his-*

32. Beynier et Chopart, 2000, 59.

toire, c'est-à-dire à chacune de ses métamorphoses, les objets sociaux qui lui sont nécessaires et les outils correspondants»³³.

L'approche du travail social a changé. l'aide psychosociale ou éducative traditionnelle, qui visait un processus d'intégration à long terme dans une société prospère, fait progressivement place à des interventions d'urgence et ponctuelles auprès de populations demandant une assistance financière ou administrative. L'*insertion* devient peu à peu la mission première du travail social et se trouve codifiée dans de nouvelles lois sur l'aide sociale (voir plus haut).

L'évolution des méthodes de travail social est complexe à saisir en raison de références disciplinaires multiples³⁴, mais aussi à cause de certains effets de mode (de nouvelles appellations désignent des pratiques anciennes) et de l'existence de pratiques parfois très localisées (le «*génie*» local, rural ou urbain...). De manière générale, les méthodes en travail social sont peu formalisées et peu décrites. Les nombreux auteurs, chercheurs, sociologues – des hommes très majoritairement – qui se sont penchés sur le travail social, ses fonctions et ses déterminants sociopolitiques, semblent en effet s'être arrêtés devant les portes des bureaux des services sociaux où les femmes sont, comme on le verra, largement majoritaires.

A côté des méthodes traditionnelles du travail social (principalement le *case-work* ou *modèle psychosocial*), parfois en concurrence avec elles, on voit se développer de nouvelles approches, notamment le développement du travail social dit à «*bas seuil*», orienté sur la survie (travail social de rue, structures d'accueil d'urgence...); l'intégration en une seule approche des méthodes d'action collective, de groupe et individuelle; le travail de réseau; le «*case-management*»; «*l'empowerment*»³⁵; la formalisation de l'intervention par un contrat entre le service et le bénéficiaire.

L'introduction de l'informatique en service social marque un tournant qui modifie profondément les pratiques des travailleurs sociaux, ainsi que les modalités de collaboration dans les équipes³⁶. En effet, l'informatisation constitue «*la tête de pont méthodologique de [la] modernisation [du travail social]*»³⁷. Si la bureautique permet aux travailleurs sociaux d'assumer une

33. Chauvière, 1985, 162.

34. Une association s'est créée en Suisse au milieu des années 1990 pour promouvoir le travail social comme discipline académique (*Verein zur Förderung der Sozialen Arbeit als akademischer Disziplin* (Vesad).

35. Galuske, 1999, 285.

36. Divers débats ont eu lieu à ce propos, par exemple dans la revue française *Lien social* (www.lien-social.com).

37. Mispelblom F., *Unité et divisions du travail social*. Thèse Université de Paris VII, 516, cité par Chevalier, 1999, 93.

grande part de la correspondance, la gestion informatique des dossiers des bénéficiaires peut mener à une standardisation de l'intervention et faciliter un contrôle des allocataires et de l'activité professionnelle des travailleurs sociaux. «*Si certains admettent que l'utilisation du dossier informatique confère à l'intervention une lisibilité qui lui faisait défaut jusqu'alors, force est de reconnaître qu'elle heurte massivement une culture professionnelle marquée par la prééminence de l'oral sur l'écrit et du particulier sur l'universel. La majorité des assistants sociaux demeure en effet perplexe devant les reflets que l'ordinateur délivre de leur activité, qu'elle juge fragmentaire et indéchiffrable.*»³⁸ Il faut relever que l'informatisation s'est souvent effectuée dans la douleur, à cause de programmes mal adaptés aux besoins des services³⁹.

Le travail social se caractérise par une absence de standards de comportements prescrits, contrairement au domaine infirmier par exemple⁴⁰. Cette réalité constitue une difficulté supplémentaire dans l'analyse de l'évolution des méthodes. La complexité de l'intervention sociale oblige les professionnelles et les professionnels à «*bricoler*», à inventer leur travail. Ce que remarque Davezies à propos de l'ensemble des situations de travail vaut particulièrement pour le travail social: «*Il n'y a pas de travail d'exécution. Il ne suffit jamais de faire comme on a dit. Il ne suffit pas d'appliquer les consignes. Il ne suffit pas de mobiliser l'intelligence théorique. Il faut interpréter, improviser, ruser, tricher... Il faut faire appel à l'intelligence pratique, à l'intelligence de l'action. Intelligence fort différente, intelligence ancrée dans le corps et dans les couches obscures de la personnalité. Intelligence rusée, intelligence courbe.*»⁴¹

Par ailleurs, de nouvelles spécialisations apparaissent. «*Malgré la polysémie et la labilité des contenus d'activité de l'intervention sociale, l'analyse permet de mettre au jour une certaine spécialisation. Elle attire notre attention sur l'émergence d'une certaine «chaîne de traitement» selon laquelle les bénéficiaires vont être confrontés à divers groupes de spécialistes, au fur et à mesure de leur prise en charge. Cette image est en totale contradiction avec le modèle «artisan-libéral» qui prévaut dans les représentations collectives.*»⁴² Traditionnellement, les AS prônent la polyvalence et une approche globale pour traiter les «*problèmes sauvages*»⁴³ du bénéficiaire, impliqué comme *coproducteur* du résultat.

38. Chevalier, janvier-mars 1999, 97.

39. La presse s'est fait écho à plusieurs reprises de plaintes des AS à ce propos: les programmes ne semblent pas opérationnels; l'introduction de ces nouveaux outils de travail a demandé un énorme investissement aux AS.

40. Meinhold, 1997.

41. Davezies, 1993, 37.

42. Beynier et Chopart, 2000, 67.

43. «*Wilde Probleme*». Gaitanides, März 2001.

Nous pouvons observer aujourd'hui, dans les services sociaux, deux modèles différents d'organisation qui reflètent ces évolutions.

Dans un premier modèle, que nous appellerons «*généraliste*», l'AS assume l'ensemble des tâches. L'aide relationnelle, le travail en réseau, la gestion de l'aide financière et les tâches administratives incombent à l'AS. Elle, ou il, est polyvalent et intervient selon une approche globale. Dans cette conception, un découpage par activité ou prestation est impossible, et la réponse au problème ne peut être standardisée. Ce modèle se réfère à l'image de l'artisan libéral qui maîtrise la totalité du processus de production, proche en cela du domaine de la *création*. Développé dès la fin des années 1950 avec la généralisation du *case-work* et des écoles sociales, ce modèle est aujourd'hui tronqué, à cause des évolutions que nous avons soulignées auparavant : la procéduralisation du travail social, par exemple, limite fortement la marge de manœuvre. Il reste toutefois la référence principale pour les méthodes d'intervention psycho-éducatives, individualisantes, à visée réparatrice et qui tentent de transformer la personne sur le long terme.

Dans un second modèle, que nous appellerons «*spécialisé*», différentes professions se partagent les tâches dans une chaîne de traitement. D'apparition plus récente (dans la dernière décennie), l'introduction de ce modèle est encouragée par l'informatique et la gestion par objectifs. Il se réfère à la production industrielle, où l'ouvrier est dépossédé de la maîtrise du processus de production, parce que l'activité professionnelle est décomposée en une chaîne d'actes précis exécutés par des personnes spécialisées. Il requiert du personnel possédant des formations pointues dans des domaines spécifiques : relation d'aide, droit, gestion financière et administrative, bilan personnel et professionnel, projets de réinsertion professionnelle, etc. Ce partage du travail peut produire une hiérarchie et nécessite une collaboration, ou tout au moins une coordination étroite. Il postule une division du travail dans les situations de demande d'aide. Ce modèle peut par exemple impliquer la séparation entre aide financière et aide sociale et personnelle, ou entre aide sociale et aide à la réinsertion, les prestations étant assurées par différentes professions ou services.

Les deux modèles coexistent aujourd'hui, dans la pratique comme dans les lieux de formation du travail social. Le premier modèle reste la référence pour de nombreux AS, alors que le deuxième est largement installé sur le terrain, comme nous le verrons par la suite.

Le choix entre l'un ou l'autre modèle est dicté par le pragmatisme : par exemple, la difficulté de recrutement d'AS diplômés et leur surcharge face à l'augmentation des demandes aboutissent à l'engagement de personnel administratif ou à la catégorisation des bénéficiaires ; l'introduction de l'informatique exige le recrutement de personnel formé ; etc. Il s'agit davantage

de glissements implicites que de choix explicites, donc d'une évolution du travail social non portée dans la sphère politique.

Ces différentes et nombreuses évolutions impliquent un long travail de réorganisation et d'ajustements successifs en collaboration avec d'autres professions et d'autres services.

3. Quelques spécificités du métier d'assistant social

3.1. Assistante sociale – un métier de femmes

Le service social s'inscrit, dès ses origines, dans l'histoire des femmes. Aujourd'hui encore, deux tiers du personnel de l'assistance sociale sont féminins (65 %) ⁴⁴. Et l'on sait que presque la moitié (49 %) des femmes actives travaillent à temps partiel ⁴⁵, une proportion qui doit se retrouver dans les professions sociales.

Le travail social correspond aux stéréotypes des rôles traditionnels de la femme, dans le prolongement de ce qui se passe dans la sphère familiale, comme le philosophe anglais John Ruskin le remarquait au XIX^e siècle. Le travail domestique et éducatif étant socialement peu reconnu, le travail social est imprégné de cette dépréciation, mais il utilise largement le « *potentiel de travail féminin* » ⁴⁶ acquis dans la socialisation spécifique au genre. Le « *potentiel de travail féminin* » inclut la disponibilité pour s'adapter aux personnes, la capacité de répondre à des besoins, l'empathie, l'autoresponsabilité; il s'agit en quelque sorte d'un ensemble de « *qualités silencieuses* » [...] qui sont utilisées dans les professions sociales et paramédicales, mais qui ne sont pas reconnues comme des qualifications réelles, telle que, par exemple, la force physique dans le travail masculin. » ⁴⁷ Le travail social ressemble au travail domestique en ce sens qu'il n'est jamais totalement terminé, qu'il est constitué de nombreuses activités morcelées exercées simultanément. Il est difficile à évaluer. L'effort n'est pas toujours visible et encore moins reconnu. De telles activités impliquent souvent des sentiments de stress, d'impuissance et de culpabilité, typiques de la socialisation féminine. Nous les savons massivement présents dans les services sociaux.

44. Source: OFS, recensement de la population 1990 (catégorie 431.01 Assistants sociaux).

45. Source: OFS, ESPA 2000.

46. « *Weibliches Arbeitsvermögen.* »

47. Ley, 1982, 218.

48. Rabe-Kleberg, 1990.

Ursula Rabe-Kleberg⁴⁸ montre que les femmes subissent des discriminations dans le champ même du travail social: elles se trouvent plus souvent que les hommes cantonnées dans des positions hiérarchiques modestes, effectuent plus souvent un travail d'aide à la personne sur le terrain en contact direct avec les bénéficiaires et touchent un salaire inférieur. Les hommes occupent plus fréquemment des postes hiérarchiques, sont chargés de la gestion et de la conception, travaillent donc moins «*au front*» et sont mieux payés. Bien que nettement plus nombreuses que les hommes dans les professions sociales (comme nous l'avons vu), les femmes occupent proportionnellement moins souvent un poste de cadre (42 % des assistants sociaux, mais seulement 34 % des assistantes sociales occupent un poste de cadre)⁴⁹. Selon Rabe-Kleberg, si les professions sociales ne bénéficient pas d'un statut social identique à celui d'autres métiers d'aide (médecin, avocat), ce n'est pas dû au fait d'aider des personnes se trouvant dans une situation sociale inférieure, mais parce que ce travail est effectué par des femmes.

3.2. La tyrannie de l'économie

Sur un plan macrosociologique, Mascha Madörin propose une critique féministe des théories économiques dominantes et apporte une contribution à la compréhension de la place du social et des mécanismes qui le régissent. Elle reprend notamment le débat entre travail salarié et non salarié⁵⁰. Madörin utilise le concept de la «*care economy*». Le terme «*care*» fait référence à la prise en charge des besoins quotidiens d'autrui, englobe la responsabilité et la préoccupation pour leur bien-être; il comprend des activités de soin, d'éducation, d'encadrement, de suivi, bref, des «*prestations de service à des personnes*»⁵¹, dans un sens large⁵².

Les activités relevant de la «*care economy*» sont assumées dans différents cadres: dans un contexte salarié professionnalisé (professions de la santé et du social) et dans un contexte non salarié comme la sphère privée (travail ménager, éducation et soins aux enfants, encadrement de parents âgés) et le voisinage et le bénévolat organisé. Les activités de la «*care economy*» sont essentiel-

49. Source: OFS, recensement de la population 1990 (catégorie 431.01. Assistants sociaux).

50. Madörin se réfère à plusieurs économistes féministes: Bakker I., Donath S., Grown C., Sen G.

51. «*Personenbezogene Dienstleistungen.*»

52. Madörin, 2001, 41 s.

lement assumées par des femmes. Selon une estimation de Madörin⁵³, le travail relevant de la «*care economy*», salarié et non, est assumé à raison de 80 % par les ménages privés, de 10-15 % par des personnes salariées, et à moins de 5 % par des bénévoles et de l'entraide de voisinage. Les activités de la «*care economy*» représentent environ 80 % du temps de travail total (salarié et non salarié) des femmes, contre 40 à 45 % de celui des hommes⁵⁴.

Ce qui signifie que les femmes font, au travail et à la maison, toujours la même chose: elles s'occupent des autres. Ce rôle traditionnel a de nombreuses implications. Madörin souligne le statut particulier des prestations fournies par la «*care economy*»: à la différence d'autres productions, elles sont liées à un lieu et à des relations individualisées, elles sont nécessairement limitées et difficilement transférables. Ces activités sont complexes, délicates à planifier, se prêtent mal à une rationalisation, et l'utilisation d'outils techniques est limitée.

Il s'agit – pour une part au moins – d'activités indispensables à la survie. Leur appliquer les logiques de l'économie (augmentation de la productivité, planification linéaire, standardisation et rationalisation, limitation des coûts, etc.) signifie réduire leur qualité tout en dégradant les conditions de travail des femmes qui les assument. Or, dans le contexte actuel, marqué par la «*conversion*»⁵⁵ généralisée de la société aux règles de l'économie, on peut observer diverses tentatives de traiter le social avec les outils de l'entreprise privée: nouvelle gestion publique, contrats de prestation, démarches de certification, démarches «*qualité*».

Les «*contrats de prestation*» obligent à définir des objectifs et des standards explicites, qui sont ensuite concrétisés par des mandats à l'intention des agences de l'Etat. Le plus souvent, l'attribution d'un contrat de prestation passe par le marché compétitif («*benchmarking*»).

Nous n'allons pas nous attarder ici sur les critiques classiques aux contrats de prestation, qui relèvent que les politiques publiques, surtout dans un pays qui, comme la Suisse, connaît différents niveaux de mise en œuvre de ses projets (fédéral, cantonal, communal) peuvent avoir des objectifs contradictoires, voire parfois seulement politiques⁵⁶.

C'est sur une autre dimension que nous voudrions insister. Les contrats de prestation postulent que toutes les activités, y compris sociales, peuvent être

53. Fondée sur les données 1997 de l'Office fédéral de la statistique, Travail salarié et non salarié en Suisse.

54. Madörin, 2001, 43.

55. Bourdieu, 2000, 17.

56. Knoepfel, 1996, 3.

calibrées et découpées. Or, pour être quantifiable, un produit doit être simple. Plus il est élémentaire, plus il est quantifiable, c'est ce qu'on appelle la « tyrannie des indicateurs »⁵⁷.

Les produits complexes, comme ceux qui sont nécessaires pour pallier des problèmes complexes, ceux de l'humain, sont plus difficiles – voire impossibles – à découper et ils échappent à une simple démarche de quantification. Obliger à simplifier ces pratiques en les transformant en prestations ou en « produits », c'est imposer une réduction et une dévalorisation des actions complexes et une démotivation du personnel et du service à les affronter (cela ne rapporte pas de « points »). C'est aussi risquer de « produire des produits pour produire des produits », et non pour résoudre des problèmes. On court après des produits simples et quantifiables pour justifier le budget, tout en perdant de vue la finalité de la démarche.

Les contrats de prestation et les démarches analogues font par ailleurs l'impasse sur « le décalage irréductible entre l'organisation prescrite du travail et l'organisation réelle [...]. Il est impossible, dans les situations ordinaires de travail, d'atteindre les objectifs de la tâche si l'on respecte scrupuleusement les prescriptions, les consignes et les procédures... Si l'on s'en tenait à une stricte exécution, on se trouverait dans la situation bien connue de la grève du zèle. Le zèle, c'est précisément tout ce que les opérateurs ajoutent à l'organisation prescrite pour la rendre efficace; tout ce qu'ils mettent en œuvre individuellement et collectivement et qui ne relève pas de l'exécution. »⁵⁸

Tout travail est individualisé; chaque opérateur ou chaque opératrice invente des façons de faire pour gérer l'imprévu. « Dans la mesure où la perspective de l'échec mobilise la culpabilité, le sujet répugne généralement à donner en spectacle ses expérimentations. Lorsque vous rencontrez une difficulté, vous supportez difficilement que quelqu'un regarde par-dessus votre épaule comment vous allez vous débrouiller. L'invention implique un certain degré d'intimité. »⁵⁹ Il ne suffit pas de juxtaposer des tâches, de les attribuer à des spécialistes, et de les inscrire dans une chaîne de traitement; il est inutile de tenter de mieux prescrire le travail. Ce qui permet un « bon travail » réside au contraire dans la construction d'une confiance entre personnes appelées à collaborer.

Par ailleurs, les AS sont confrontés, comme l'ensemble des travailleuses et des travailleurs, à des dysfonctionnements de leur entreprise subsistant malgré les affirmations du management de maîtriser la production par l'anticipation et l'organisation. Dans l'ensemble des situations de travail, « c'est souvent

57. Knoepfel, 1995, 130 s.

58. Dejours, 1998, 30 s.

59. *Ibidem*, 40.

au prix de compensations coûteuses que ceux qui travaillent parviennent à surmonter les handicaps de l'organisation. Ce travail d'ingéniosité compensatoire, cette sorte d'engagement professionnel pour faire ce qui doit être fait, en dépit des obstacles inattendus générés par l'organisation elle-même, je l'identifierais volontiers comme la poursuite d'une efficacité malgré tout. Largement sous-estimée en raison même de sa sensibilité à l'événement, circulant davantage dans les actes que dans les discours tenus sur eux, cette efficacité malgré tout est pourtant le principe d'équilibre de nombreuses situations de travail. Et ce d'autant plus qu'on se rapproche des activités de service.»⁶⁰

La décomplexification des tâches d'intervention et l'exécution de travaux répétitifs par du personnel qui n'exerce pas un jugement professionnel complexe est incompatible avec le travail social⁶¹. *«Ceux qui produisent ces pratiques ne pourront jamais s'aligner sur une organisation du travail à la chaîne régie d'en haut qui condamne les pratiques, en bas, à la surdétermination de la routinisation. [...] [Il s'agit de] prendre au sérieux les particularités d'une forme de travail qui se réalise dans le cadre d'une interaction et qui s'exerce sur l'humain.»⁶²*

3.3. Effets négatifs du travail

Différents concepts sont utilisés pour analyser les effets négatifs que peut produire le travail: *stress, burn-out, psychopathologie ou névrose au travail, surcharge de travail, souffrance au travail*, etc.

Peu d'études spécifiques ont été réalisées dans le domaine du travail social, alors que la situation des infirmières, autre métier féminin d'aide, a été plus souvent analysée et a donné lieu à une littérature abondante, notamment anglo-saxonne.

Un concept déjà ancien, celui de stress (1953), permet d'analyser les situations de travail. Vézina et Cousineau⁶³ mettent l'accent sur les déterminants organisationnels, sur l'autonomie et la reconnaissance pour produire du stress ou, au contraire, lui échapper. Pagès⁶⁴ insiste sur la question de l'autonomie. Selon lui, ce n'est pas la multiplication et l'intensité des facteurs de stress qui rend une situation intenable, mais la possibilité qu'a ou non l'individu d'agir sur la charge, son pouvoir d'action. Le stress est défini comme une impuis-

60. Clot, 1995, 102.

61. Bien-Aimé et Maheu, automne 1997, 125.

62. *Ibidem*, 132.

63. Vézina, Cousineau, 1992.

64. Aubert, Pagès, 1989, 260.

sance à agir, à faire correctement son travail, à se réaliser soi-même dans son travail et par une non-reconnaissance pour les efforts fournis⁶⁵.

Le travailleur comme individu est souvent considéré comme le principal responsable de son stress: il serait trop fragile, mal organisé, incompetent... Une telle interprétation bute sur des faits sociologiques⁶⁶. Loriol⁶⁷, travaillant sur le sens que donnent à leur fatigue et à leur stress des infirmières et des conducteurs de bus, a montré que ces phénomènes sont expliqués de deux manières différentes: selon certains, la fatigue et le stress proviennent essentiellement d'un manque de moyens; pour d'autres, ces problèmes relèvent d'une insuffisante professionnalisation⁶⁸. L'insuffisance de moyens est l'interprétation des chauffeurs de bus, fortement syndiqués, des syndicats, de certains médecins du travail et de certaines infirmières plus âgées. Le manque de professionnalisme est fortement répandu chez les infirmières, notamment les plus jeunes, ainsi que chez les cadres des conducteurs de bus⁶⁹. Il est vraisemblable que ces deux explications se trouvent également dans le travail social. Chacune des interprétations amène à des propositions différentes: la réponse au manque de moyens serait bien évidemment une adaptation des moyens aux missions, tandis qu'une professionnalisation insuffisante impliquerait des mesures de formation.

Loriol note que la principale souffrance exprimée par les travailleurs sociaux résulte du fait qu'ils sont les intervenants principaux et qu'il leur est difficile de rendre compatibles la demande d'aide et l'offre possible. « Cette situation provoquerait usure et insatisfaction dans le sens où elle obligerait les travailleurs sociaux à un *«bricolage permanent»* peu favorable à l'élaboration de véritables normes professionnelles. »⁷⁰ L'usure professionnelle est en outre favorisée par l'échec et par les difficultés d'évaluer avec précision les résultats obtenus⁷¹.

Dans ses études, Dejours⁷² montre que la peur – d'être incompetent, d'être déplacé ou licencié – devient le sentiment dominant des salariés. Les pressions seraient telles que les travailleuses et les travailleurs se trouvent « *contraints à mal travailler* », puisque les moyens disponibles ne sont pas à la hauteur des tâches à accomplir. La « *contrainte à mal travailler* » est sans doute une réalité dans le champ du travail social. La stabilité de l'emploi est (encore) assurée, mais la satisfaction au travail n'est pas toujours présente.

65. *Ibidem*.

66. Masson, 1990, 370.

67. Loriol, 2000, 250 s.

68. *Ibidem*.

69. *Ibidem*, 229

70. *Ibidem*, 188.

71. Pezet, Villatte, 1993.

72. Dejours, 1998.

Pour maintenir sa mobilisation au travail, la travailleuse ou le travailleur recherche un équilibre entre ses contributions et les rétributions. Ces dernières se concrétisent par le statut et le salaire, mais aussi par la reconnaissance. Selon Davezies⁷³, la reconnaissance est fondée sur deux jugements : un jugement d'utilité et un jugement «*esthétique*». Le jugement d'utilité est porté par le bénéficiaire ou par la hiérarchie. Le jugement «*esthétique*» est celui des pairs : «*C'est un travail bien fait, c'est du beau travail.*» C'est un beau travail parce qu'il est conforme aux règles, mais aussi parce qu'il comporte quelque chose de singulier.

Le sens de l'activité est une dimension centrale du travail. «*La motivation nécessaire à toute action dépend, en dernier ressort, du sens, socialement construit, que l'acteur donne à son investissement [...]. Si le sens de l'action n'est pas immédiatement évident, le manque de volonté à agir et la fatigue apparaissent.*»⁷⁴ «*[...] Les tâches les plus pénibles ne sont pas celles que l'on croit, [...] ce qui est pénible pour l'un n'est pas pénible pour l'autre; [...] la pénibilité est le résultat d'une construction sociale. [...] Si les gestes ont un sens clair pour celui qui les met en œuvre, si l'esprit des gestes fait corps avec leur mise en mouvement [...], il y a toutes les chances pour [que le travail] se déroule avec aisance, voire avec plaisir, que la fatigue soit repoussée très loin. Si au contraire la question du pourquoi (Pourquoi [...] ceci? Pourquoi moi? Pourquoi maintenant?) crée une distance entre les idées et les gestes, [...] il y a toutes les chances [que le travail] devienne pénible. [...] Bien qu'elle soit ressentie physiquement, la fatigue n'est pas purement physiologique: le contexte de l'activité et sa représentation jouent un rôle essentiel.*»⁷⁵

Michel Crozier et Erhard Friedberg ont démontré, il y a déjà vingt-cinq ans, qu'«*une situation organisationnelle donnée ne contraint jamais totalement un acteur. Celui-ci garde toujours une marge de liberté et de négociation*»⁷⁶. C'est sans doute pour cette raison que les travailleurs sociaux ne sont pas concernés de manière identique par ces effets négatifs, et qu'ils portent des appréciations différentes sur la question.

4. Synthèse

Les questions de l'identité professionnelle et de la division du travail sont une part constitutive du travail social⁷⁷.

73. Davezies, 1993, 45.

74. Lorient, 2000, 257 s.

75. Kaufmann, 1997, 147-148.

76. Crozier, Friedberg, 1977, 91.

77. Fragnière, 1984.

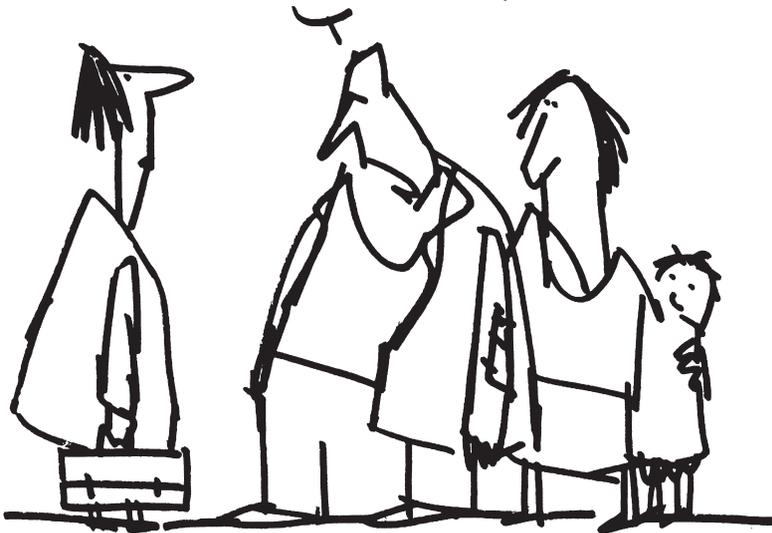
Que les professions du social évoluent et se transforment est une caractéristique qu'elles partagent avec l'ensemble des métiers. Ce qui nous semble spécifique et nouveau est que le travail social a subi, dans la décennie 1990, des mutations majeures et rapides à tous niveaux : contexte, missions, populations, méthodes et outils de travail, définition des métiers et collaborations.

Ces mutations ont été peu explicitées, peu discutées et peu conceptualisées et ont obligé les services et leur personnel à des réadaptations profondes, successives et rapides. Cette mutation est loin d'être achevée aujourd'hui.

Dans ce contexte, on a tendance à oublier que le travail social est fortement féminisé. Or, tout mode d'organisation et d'évaluation de la charge devrait permettre de mesurer la part du travail qui ne répond pas aux standards masculins de la quantification du travail.

Enfin, le travail social réunit un certain nombre de caractéristiques qui peuvent entamer la santé du personnel. La question de la reconnaissance pour le travail accompli est fondamentale. Elle implique une réflexion et des précisions sur les missions et les moyens.

... SORTIR DE LA MISÈRE?
POUR ALLER OÙ ?



PESSIN

II

Mise en perspective : quelques points de repère

Nous avons voulu savoir depuis quand la question de la charge de travail en service social se pose, par qui elle est soulevée, comment elle est abordée et dans quels contextes.

Nous avons commencé par un recensement des travaux concernant la question de la charge de travail en service social, en Suisse comme à l'étranger (voir bibliographie en fin de rapport). Pour ce faire, nous avons adressé à 333 personnes et institutions⁷⁸ une demande de documentation. Ensuite, des chercheurs, des auteures et des responsables d'institution nous ont signalé différents modèles de pratiques, des réflexions, des recherches et des documents internes. La plupart de ces travaux ne sont pas publiés, ni même publics, mais nous avons été autorisés à les consulter et à les décrire dans cet ouvrage. Ces démarches nous ont procuré 60 réponses nous permettant de documenter 22 pratiques : 6 à l'étranger et 16 en Suisse.

L'exhaustivité étant impossible en la matière, les éléments présentés permettent d'apprécier tout à la fois la permanence et l'évolution de la question de la charge de travail.

Dans ce chapitre, nous présentons des éléments concernant la situation jusqu'à la fin des années 1980. Les expériences plus récentes seront présentées dans le chapitre suivant. Ce chapitre présente des pratiques dans les pays anglo-saxons et en Suisse; nous n'avons pas pu obtenir d'informations concernant d'autres régions ou pays.

78. La totalité des 207 écoles et universités formant des travailleurs sociaux en Suisse, France, Allemagne, Royaume-Uni et Québec; 80 universités, centres ou instituts de recherche spécialisés en sciences humaines ou en politique sociale dans ces mêmes pays; des institutions, services sociaux, fédérations, associations professionnelles, syndicats et éditeurs.

1. La question de la charge dans les pays anglo-saxons

Selon Joan Orme, professeure à l'Université de Southampton (Angleterre) et auteure d'un ouvrage paru en 1995 sur la question de la charge en travail social⁷⁹, on peut distinguer trois vagues d'émergence de ce problème dans les pays anglo-saxons :

– La première vague s'est produite au début des années 1970. A cette époque, le travail social se développe et se professionnalise. La question se pose alors dans une perspective d'amélioration des prestations sociales.

– Dans les années 1980, plusieurs expertises sur le rôle, les tâches et les performances du travail social sont commanditées en Angleterre et aux Etats-Unis. La mesure de la charge de travail a pour but de développer des indicateurs d'efficience et devient un outil de pression sur les travailleuses sociales et les travailleurs sociaux.

– Dans les années 1990, on s'intéresse surtout au ratio coûts-résultats. Le contexte de limitation des ressources implique que moins de personnel doit assumer plus de tâches ou durant moins de temps.

Joan Orme étudie la question de la charge de travail depuis 1989⁸⁰, date à laquelle elle commence une recherche sur la charge de travail des travailleurs sociaux du «*service de probation*»⁸¹ (post-pénal), sur mandat de la National Association of Probation Officers. Son intérêt pour la question vient «*de la conviction que les statuts et les conditions des travailleurs influencent directement la qualité des services rendus aux usagers*» (p. XIII). «*Quelle que soit l'orientation future du travail social, il faut se préoccuper des effets sur la charge de travail des agents au front*» (p. 1).

Orme distingue entre «*caseload*» et «*workload*» (charge de cas ou de dossiers et charge de travail) : le *caseload* prend en compte les seules situations (dossiers) des AS, tandis que le *workload* comprend l'ensemble de leurs activités. Lorsque l'on s'intéresse au seul *caseload*, on aboutit inévitablement à une surcharge des AS.

Dans ses recherches, Joan Orme déclare avoir rencontré quelques résistances de la part des travailleurs sociaux. «*Les professionnels étaient soucieux de nous montrer combien ils étaient occupés, mais pas très conséquents lorsqu'il s'agissait de relever précisément à quoi ils étaient occupés*» (p. 33). Orme relève encore que les outils de la mesure doivent évoluer, comme le travail social lui-même (p. 120).

Nous retenons principalement deux dimensions de son ouvrage touchant aux finalités et aux modalités de la mesure de la charge de travail.

79. Orme, 1995.

80. Les citations qui suivent ont été traduites par nos soins.

81. Sheffield, Southampton and Hampshire Probation Services.

1.1. Finalités de la mesure

La mesure de la charge de travail nécessite de fixer des seuils de qualité du travail («*good work*»). Lorsque la qualité n'est pas ou plus atteinte, il s'agit de mettre en œuvre des mesures de rationnement et de priorité (p. 34), par exemple des listes d'attente.

En l'absence de mesure de la charge de travail, le risque est que le budget du service et non le travailleur soit protégé (p. 119). Une gestion organisée de la charge de travail permet d'utiliser au mieux les ressources humaines. Elle protège aussi les travailleurs contre l'exploitation.

1.2. Modalités de la mesure

Orme passe en revue quelques modèles de mesure de la charge de travail: *Case review system*, *Caseload management*, *Assessment of need*, *Frequency of contact*, *Priority based rationing system*, *Workload management schemes*, *Time for task system*. Selon elle, ces systèmes sont critiqués sur la base de trois arguments principaux:

- Les travailleurs sociaux ont tendance à tricher pour se protéger.
- Les différences de compétences entre professionnels risquent de fixer un standard au plus bas niveau (p. 26).
- On constate «*une précision d'horloger dans l'attention portée à la mesure du temps, mais on néglige la qualité du travail accompli*» (p. 26).

Pour mesurer la charge de travail, il est nécessaire, selon Orme, de «*déconstruire*» le travail social pour le rendre mesurable, en définissant des segments significatifs transférables dans divers champs professionnels. Pour ce faire, on peut tenter de définir des groupes de clients ou des étapes du travail. Cependant, la meilleure solution consiste à identifier les actes: chaque acte doit être clairement défini, non remplaçable par un autre, significatif et transférable (p. 35).

2. La question de la charge en Suisse

En Suisse, la question de la charge de travail dans le domaine du travail social est à l'ordre du jour depuis longtemps. En effet, les plus anciens travaux dont nous ayons connaissance remontent au milieu des années 1950.

La question de la charge de travail devient sensible au moment où les méthodes du service social se précisent, avec l'introduction du «*case-work*», avec le développement des écoles sociales et la professionnalisation des ser-

vices sociaux⁸². Comme dans toute profession en construction, la salarisation amène à préciser les conditions (tâches à remplir, mandat...) et à définir de plus en plus précisément les contours de l'activité.

Nous résumons ici huit documents suisses.

2.1. Offices du tuteur général, 1956

Le 13 novembre 1956, le tuteur général de Bâle, W. Asal, présente une intervention à la séance plénière de la Conférence nationale suisse de service social, à Zurich, et dénonce la charge excessive des travailleurs sociaux. «*Depuis de longues années, le problème de la surcharge de travail qui pèse sur les travailleurs sociaux attend une solution. Nos réflexions se concentreront sur un des aspects de la surcharge, le plus fondamental me semble-t-il, à savoir les effets du manque chronique de temps et de forces sur les personnes prises en charge. L'aide qu'elles reçoivent n'est pas toujours à la hauteur des connaissances scientifiques et pratiques actuelles.*»⁸³

Asal a recensé le nombre de dossiers suivis par les offices du tuteur général dans 12 villes et 12 villages suisses (en Suisse romande: Fribourg, Genève, Bienne; aucun village).

Nombre de dossiers par travailleur social (tuteur général et assistantes sociales) dans 24 communes, 1956

Nb. de dossiers par travailleur social	Nb. de communes
< 50 dossiers	1 commune
50 à 100 dossiers	9 communes
100 à 150 dossiers	7 communes
> 150 dossiers	7 communes

Asal souhaite une amélioration de cette situation qu'il juge intenable tant pour les bénéficiaires que pour les travailleurs sociaux et incompatible avec un travail social de qualité.

82. Hanhart, 1971, 4 s.

83. Asal, janvier/février 1956, 1 s. (notre traduction).

2.2. Office cantonal des mineurs, Neuchâtel, 1956

Dans la même séance de la Conférence nationale suisse de service social, le 13 novembre 1956, le directeur de l'Office cantonal des mineurs de La Chaux-de-Fonds, M. J.-P. L'Eplattenier, présente à son tour un rapport consacré à la surcharge des travailleurs sociaux qu'il commence ainsi: «*On parle beaucoup, actuellement, de haute conjoncture, de rendement, de travail à la chaîne, de production intensive. Dans le domaine social, chacun se plaint d'être surchargé. Qu'en est-il exactement?*»⁸⁴ L'Eplattenier a recueilli quelques statistiques concernant le nombre de situations suivies par les AS.

Nombre de «cas» par AS dans quelques services, 1955-1956

Nom du service	Nombre de «cas»
Office cantonal des mineurs, Neuchâtel	220 à 250 «cas» par AS.
Services officiels en Suisse romande	140-300 «cas» d'enfants par travailleur social.
Policlinique psychiatrique Lausanne	450 «cas» en 1955 pour une assistante sociale.
Hôpital psychiatrique Lausanne	270 malades pour une assistante sociale.
Pro Infirmis canton de Neuchâtel	350 «cas» pour 2 assistantes sociales.

Au-delà des chiffres, difficiles à comparer avec ceux d'aujourd'hui, l'argumentation n'est pas sans rappeler certains discours actuels. «*Les services sociaux sont trop souvent surchargés. Les cas sont si nombreux qu'on ne peut les traiter en profondeur.*»⁸⁵

L'Eplattenier évoque la réorientation de la politique sociale, le développement de l'Etat social et surtout les nouvelles méthodes du travail social axées sur la psychologie et la relation. Les AS «*ne peuvent plus envisager d'accomplir leur travail du seul point de vue administratif. Ils sont en contact avec des êtres humains et ne peuvent se contenter d'apporter un secours financier, faire une démarche, prendre une décision, sans tenir compte des besoins réels et personnels de l'usager.*»⁸⁶ Bref, les principes du *case-work* sont difficiles à appliquer en raison du trop grand nombre de situations. «*Nous manquons de temps pour résoudre à fond les problèmes posés par chaque cas. Nous sommes le plus souvent dans l'obligation d'intervenir quand des faits graves se passent, alors qu'une action préventive aurait pu éviter le pire.*»⁸⁷

84. L'Eplattenier, janvier/février 1957, 11 s.

85. *Ibidem*, 12.

86. *Ibidem*, 13.

87. *Ibidem*, 14.

Pour L'Eplattenier, des aides bénévoles ne sauraient régler la question; il faut augmenter le nombre d'AS, résoudre le problème du financement supplémentaire, et former davantage d'AS. Il suggère d'engager du personnel de bureau afin de lui confier certaines tâches assumées par les AS. Enfin, L'Eplattenier souhaiterait disposer d'un ratio: «*On pourrait essayer d'établir le temps qu'il faut à un travailleur social pour traiter intensivement un cas, et de là, savoir le nombre de cas dont il peut raisonnablement s'occuper.*»⁸⁸

2.3. Modèles de mesure de la charge de travail, secrétariat de la Conférence nationale suisse de service social, 1957

Quelques mois plus tard, suite aux rapports d'Asal et de L'Eplattenier, le secrétaire de la Conférence nationale suisse de service social, W. Rickenbach, apporte une réflexion plus théorique en proposant cinq modèles permettant de déterminer une charge de travail «*adéquate*»⁸⁹.

– *Comparaison du nombre de dossiers suivis par chaque AS.* Ce modèle permet de comparer la charge de travail dans des services semblables, mais n'indique pas si elle est adéquate.

– *Comptage du nombre de dossiers et des différentes activités des AS (placements, curatelles, démarches pour pension alimentaire, etc.).* Plus détaillé que le modèle précédent, il ne renseigne toujours pas sur l'adéquation de la charge.

– *Estimation du temps nécessaire en fonction d'une typologie des activités et des dossiers (légers et lourds).* Après avoir défini les principales tâches d'une ou d'un AS, on estime le temps nécessaire pour leur exécution, selon qu'il s'agit de situations lourdes ou légères. Ce modèle trouve ses limites dans la diversité des situations et les impondérables du travail social.

– *Calcul de la charge en fonction du temps effectivement employé.* Les AS notent le temps utilisé par bénéficiaire et par activité. Méthode exigeante, elle est précise et permet de réorganiser, si nécessaire, certaines procédures. Elle révèle notamment des différences selon la «*personnalité*» des AS. Elle donne une image claire de la charge, mais sans indiquer une éventuelle surcharge et ses conséquences sur la qualité de l'aide.

– *Calcul de la charge en fonction du temps qu'il serait souhaitable d'investir.* Les AS notent toutes les activités qu'il serait judicieux d'effectuer pour une aide de valeur. C'est la seule méthode qui permette une relation entre la charge de travail et la qualité du service social. Ce calcul peut étayer une demande de postes supplémentaires.

88. *Ibidem*, 16.

89. Rickenbach, 1957, 116 s.

Les raisons qui militent pour une baisse du nombre de dossiers sont, pour Rickenbach: la protection de l'AS contre l'usure, l'attrait pour la profession parmi de jeunes AS, le bien-être du bénéficiaire et son intégration dans la société, et par ce biais, une économie financière pour la collectivité.

2.4. *Services communaux de protection de la jeunesse, région de Zurich, 1966*

En 1966, un travail de diplôme à l'Ecole sociale de Zurich pose le problème de la charge de travail dans les services communaux de la Protection de la jeunesse de la région de Zurich et constate notamment que le nombre de dossiers par AS a passé de 218 en 1950 à 165 en 1964⁹⁰.

2.5. *Services de protection de la jeunesse et des tuteurs, Genève et Vaud, 1968*

En 1968, l'Ecole d'études sociales et pédagogiques (EESP) de Lausanne dresse à l'intention de Paula Lotmar, de l'Ecole sociale de Zurich, l'inventaire du nombre de dossiers traités au Service de protection de la jeunesse (SPJ) et à l'Office du Tuteur général (TG) des cantons de Genève et Vaud⁹¹. L'inventaire relève un « *numerus clausus* » pratiqué au TG du canton de Vaud: par lettre du 21.10.1963, le Tribunal cantonal autorise le service à appliquer ce *numerus clausus* fixé à 80 cas par AS. Un dépassement est prévu, ce qui montre que la norme est relative. L'inventaire s'appuie sur une expertise effectuée en 1957 déjà au TG du canton de Genève dans le cadre du programme européen de service social des Nations Unies. Cette expertise affirmait qu'« *une moyenne de 130 cas apparaît comme tout à fait excessive et incompatible avec une différenciation des cas, aux fins d'approfondissement de certains problèmes particulièrement délicats. Bien qu'il semble difficile de fixer un chiffre moyen, nous sommes portés à croire que la norme pourrait s'établir autour de 80 mandats par travailleur social, compte tenu du fait que certains d'entre eux sont infiniment moins lourds que d'autres et connaissent des périodes de sommeil.* »

90. Meyer, Dezember 1966.

91. Major, novembre 1968.

2.6. *Services sociaux communaux, canton de Zurich, 1971*

En 1971, D. Hanhart, enseignant à l'École sociale de Zurich, publie les résultats d'une étude réalisée dans des services sociaux communaux du canton de Zurich⁹². Cette étude a permis de recueillir durant un an des données concernant 160 situations. Ces dernières ont été choisies en fonction de quatre catégories jugées significatives: problèmes conjugaux, endettement, enfants placés, vieillesse.

Les résultats montrent que le temps investi par les AS dépend de trois facteurs: la catégorie du problème, l'AS et l'ancienneté de la situation. Le travail administratif occupe 24% du temps total, les activités en contact direct avec le ou la bénéficiaire 53%, et celles avec des tiers 23%.

2.7. *Formation «Organisation des tâches et charge de travail», Berne, 1976*

Dès 1976, Ruth Brack⁹³, professeure au Département de formation continue de l'école de travail social de Berne, donne un cours intitulé «*Arbeitsplanung und Arbeitsbelastung*».

Ce cours, réitéré environ sept fois, est suivi par une centaine de participantes et participants, ce qui permet à Ruth Brack de récolter un matériel conséquent: les AS, travaillant dans des services sociaux publics (notamment dans les cantons de Berne et de Zurich), des services sociaux d'hôpitaux et des services sociaux pour personnes handicapées notent quotidiennement les activités effectuées en fonction de diverses catégories définies empiriquement. Par ailleurs, un matériel considérable est collecté concernant des études de la charge de travail aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas et en Allemagne. La plupart de ces enquêtes ne sont pas publiées.

2.8. «Charge de travail en service social», *Ruth Brack, 1984*

En 1984, publication de la première édition du livre *Das Arbeitspensum in der Sozialarbeit* de Ruth Brack⁹⁴, tiré à 1000 exemplaires, suivie d'une 2^e édition (tirage 1200 exemplaires) puis d'une 3^e (2100 exemplaires). A la suite de

92. Hanhart, 1971.

93. Brack Ruth, travailleuse sociale diplômée de l'École de travail social de Zurich, Master of Social Work, thérapeute de famille.

94. Brack, 1984.

ces publications, de nombreux services sociaux en Suisse allemande entreprennent des mesures de la charge de travail, aboutissant souvent à la création de nouveaux postes d'AS.

Cet ouvrage, fondateur, constitue aujourd'hui encore – en Suisse germanophone tout au moins – l'unique référence reconnue en matière d'évaluation et de standards de la charge de travail en service social. Fondé sur l'analyse de nombreuses pratiques, il présente différentes méthodes, avec leurs avantages et leurs inconvénients. Guide pratique de l'évaluation de la charge de travail, l'ouvrage de Ruth Brack est également une contribution à un débat qui concerne aussi bien la qualité des prestations offertes au public que les conditions de travail des AS. Au vu de son importance et du fait qu'il n'est pas disponible en français, nous en présentons les aspects centraux.

2.8.1. Définitions⁹⁵

Charge de travail appropriée: «La charge de travail est appropriée lorsqu'elle peut être accomplie par un·e professionnel·le normalement performant·e dans le cadre du temps de travail prévu et avec une qualité irréprochable.»⁹⁶ Ruth Brack entend par «qualité irréprochable»: «une bonne qualité à la hauteur des connaissances professionnelles disponibles»⁹⁷.

Surcharge objective: la surcharge objective se manifeste lorsque le travail à faire s'accumule et prend du retard, ou lorsque l'AS ne peut plus accueillir tous les bénéficiaires, ou que le temps manque pour les recevoir, ou encore lorsque la qualité du travail baisse.

Surcharge subjective (ou psychique): de l'ordre du vécu, elle est ressentie diversement par chaque AS. La surcharge subjective est causée par les nombreux problèmes amenés par les bénéficiaires qui ne trouvent pas de solution complète. La confrontation permanente avec la souffrance humaine pèse d'autant plus sur les AS que même un travail professionnel de qualité ne peut la supprimer entièrement. Couplée à une surcharge objective, la charge psychique devient particulièrement insupportable. Les symptômes de la surcharge subjective sont la fatigue, la lassitude, le cynisme, les maladies, l'insatisfaction, des sentiments de culpabilité et d'impuissance, un désinvestissement, la démission, le stress ou le *burn-out*.

95. Les citations qui suivent ont été traduites par nos soins.

96. Brack, 1984, 19.

97. *Ibidem*.

2.8.2. Différents modèles d'évaluation de la charge

Selon Ruth Brack, l'évaluation de la charge peut se faire selon six modèles différents, trois inappropriés et trois appropriés. Elle les décrit en partant de celui qui lui semble le plus inadéquat :

1. *L'approche « globale »*, qui définit le nombre d'AS en fonction du nombre d'habitants d'une région donnée, est inappropriée car la structure de la population et, partant, les problèmes sociaux varient selon les régions ou les quartiers, la densité du réseau institutionnel et la situation économique du moment. Quelques expériences ont été réalisées avec ce modèle⁹⁸, mais la difficulté principale reste l'absence d'indicateurs précis.

2. *Le décompte simple du nombre de dossiers* est une répartition en fonction du temps de travail de chacun des AS et part de l'idée que les variations d'intensité du travail entre les différents dossiers s'équilibrent en cours d'année. Ruth Brack constate au contraire que les variations sont considérables. Ce modèle provoque un engagement minimal de la part des AS; la définition floue de ce qu'est un « dossier » aboutit à des distorsions. Il a cependant l'avantage d'être très simple à appliquer et c'est, relève Ruth Brack avec regret, le plus utilisé en Suisse.

3. Le décompte des dossiers peut être affiné pour pallier les insuffisances du modèle 2. *Le décompte qualifié des dossiers selon la problématique* consiste à catégoriser les dossiers et à attribuer une norme de temps à chaque catégorie, ce qui permet ensuite de les distribuer entre les AS. Ce modèle est lui aussi inapproprié, car la typologisation est toujours insatisfaisante et incomplète. De plus, un catalogue exhaustif des problèmes ne serait pas opérationnel. Enfin, le type de problème ne dit rien sur l'intensité de l'aide demandée et obtenue.

4. *Le décompte qualifié des dossiers selon leur « lourdeur »*⁹⁹ est nettement plus approprié. Ce modèle compte le nombre de dossiers selon leur degré de difficulté, mesurée en fonction d'un système de points. La présence d'un critère donne un point; le total des points indique la charge. Ces critères de pondération peuvent être: crises fréquentes, haute exigence de temps, situation familiale complexe, personne à risque, mandat légal, trajets importants, absence d'une langue commune... Ruth Brack estime ce modèle convenable pour la répartition du travail dans une équipe, mais non pour la définition d'une charge de travail adéquate.

5. *Le décompte des prestations ou des actes* consiste à attribuer une valeur temps standard à chaque prestation ou acte (désendettement = x heures,

98. Direction de l'aide sociale du canton de Berne 1966 et 1974; Pro Infirmis 1974.

99. « Belastungsdruck. »

organiser une aide familiale = y heures, etc.). On décompte le nombre des prestations effectuées durant un an, on les multiplie par les valeurs temps standardisées, et on obtient la charge de travail. Le sérieux du modèle repose sur la fiabilité des valeurs temps standardisées et sur une définition précise des prestations. Des études dans ce sens font encore largement défaut. Ce modèle permet de répartir le travail dans une équipe, mais pas de planifier les besoins en AS.

6. *Le décompte du nombre d'entretiens ou de réunions* repose sur le principe selon lequel l'entretien est l'acte central en service social. On compte le nombre d'entretiens possibles (avec des bénéficiaires et des tiers) dans le temps de travail net disponible, on fixe un standard de temps pour l'entretien qui tient compte des travaux de préparation et des démarches nécessaires (ce modèle sera présenté plus loin). Simple à appliquer, ce modèle permet la répartition du travail dans une équipe et la planification des besoins en AS.

Pour les modèles 4 à 6¹⁰⁰, il faut commencer par déterminer le temps de travail net disponible, une donnée souvent mal évaluée selon l'expérience de Ruth Brack. En raison des variations saisonnières et des interventions d'aide qui s'inscrivent dans la durée, elle opte pour une base annuelle. Du total d'heures de travail annuelles, on déduit les vacances, les jours fériés, la moyenne d'absences pour maladie et visites médicales, ainsi que les pauses (2 fois 15 minutes par jour, soit environ 100 heures par an). En ayant pour base une durée de travail hebdomadaire de 42 heures et 5 semaines de vacances annuelles, cela donne environ 1700 heures disponibles. Ruth Brack propose d'opérer des déductions lors de situations particulières (par exemple: service militaire, débutants dans la profession ou dans le service, employés âgés de 50 ans et plus, perfectionnements longs). Enfin, il convient de déduire les éventuelles charges spécifiques supplémentaires (groupes de travail, projets, accueil d'un stagiaire, etc.), par hypothèse, 100 heures. Restent disponibles: 1600 heures.

Ruth Brack distingue trois grands domaines de tâches des AS, pratiqués dans tous les services sociaux. L'observation a permis de constater des proportions de temps assez proches dans divers services¹⁰¹.

– *Le travail direct avec et pour les bénéficiaires* comprend toutes les tâches attribuables à une personne donnée dans les domaines de l'aide, du soutien et de la procuration de ressources, soit les entretiens, les visites à domicile, les téléphones, les démarches, la correspondance, le travail administratif lié au

100. Les seuls appropriés selon Ruth Brack.

101. Ces proportions ont été expérimentées dans six services.

dossier, les synthèses et rapports de situation. S'y ajoutent les trajets, l'organisation et la préparation de ces tâches. Dans les services observés, la proportion de travail direct avec et pour les bénéficiaires se situe entre 60 et 70 % du temps disponible.

– *Le travail indirect pour les bénéficiaires* comprend les contacts généraux avec d'autres services, le développement communautaire, la création de ressources, les relations publiques et la formation continue des AS. Ce domaine occupe entre 9 et 12% du temps disponible (dont 5% pour la formation continue). Selon Ruth Brack, c'est souvent le travail indirect pour les bénéficiaires qui est réduit en situation de surcharge, travail pourtant central pour la qualité des prestations.

– *Les tâches liées à l'organisation*: ce sont les colloques d'équipe, l'organisation et la coordination interne du service. Ce domaine occupe entre 20 et 28% du temps disponible.

A partir de ces expériences, Ruth Brack propose un standard de répartition du travail: 60 à 65% du temps pour le travail direct avec et pour les bénéficiaires (60% de 1600 heures = 960 heures), 20% pour le travail indirect (= 320 heures) et 15 à 20% pour l'organisation (20% de 1600 heures = 320 heures). Le mode de calcul se différencie par la suite selon le modèle utilisé.

Le décompte qualifié des dossiers selon leur lourdeur (modèle 4) se fait à partir des heures de travail disponibles pour le travail direct avec les bénéficiaires, dont il convient de déduire les « *consultations uniques* ». On entend par consultation unique une demande d'information, éventuellement une démarche simple, sans suite (sans ouverture de dossier). Par expérience, il faut compter par AS environ 30 consultations uniques par année à raison de 1,5 heure, soit 45 heures en tout. Il faut ensuite définir les critères de lourdeur ou de complexité, qui doivent être « *objectifs* » et bien délimités. Au-delà de 8 à 9 critères, la méthode devient inapplicable. La présence de chaque critère donne un point. Enfin, il convient de catégoriser les dossiers: x dossiers avec 1 point, y avec 2 points, etc. Le total des points de tous les dossiers des AS est mis en relation avec leur temps de travail disponible et permet une répartition équitable des dossiers entre les AS.

Le décompte des prestations ou des actes (modèle 5) est effectué à partir des heures disponibles pour le travail direct avec les bénéficiaires. Trois étapes sont nécessaires: établir la liste des prestations/actes avec leur valeur temps standard; compter les prestations prévues pour l'ensemble des bénéficiaires dans l'année; constater s'il y a correspondance entre le possible et le nécessaire. Ruth Brack recommande un contrôle trimestriel de ce « *budget temps* », sachant que les standards ne sont pas toujours pertinents.

Le décompte du nombre d'entretiens/réunions (modèle 6) exige 4 étapes:

– Déduire du temps annuel disponible pour le travail direct, les consultations uniques, soit 45 heures (voir ci-dessus). Reste 915 heures (=960 h. – 45 h.) pour les entretiens.

– Etablir un standard de temps nécessaire pour un entretien. Ruth Brack pose comme référence une durée d'entretien de 45 à 60 minutes, à laquelle elle ajoute toutes les démarches, téléphones, travaux administratifs relatifs au dossier (tant à l'intérieur du service qu'à l'extérieur), les trajets, ainsi que tous les travaux de préparation et d'organisation qui s'y rapportent. Suite à une observation chronométrée dans plusieurs grands services sociaux, un «*entretien*» (selon cette définition élargie) dure entre 1,75 à 2 heures. Moyenne proposée 1,9 heure.

– Calculer le nombre d'entretiens possibles. Les 915 heures disponibles pour les entretiens sont à diviser par la durée d'un «*entretien*» (selon la définition précédente: 1,9 heure). 480 entretiens sont possibles.

– Etablir le nombre d'entretiens nécessaires, en fonction de critères à définir (selon la lourdeur des situations, selon la politique du service, etc.) et du nombre de situations. Par hypothèse, 60 dossiers à 10 entretiens dans l'année chacun, soit 600 entretiens. Cet exemple de calcul fait apparaître, si les standards préalablement définis sont maintenus, une surcharge de travail: 120 entretiens ne pourront avoir lieu (600 entretiens nécessaires, 480 entretiens possibles).

2.8.3. Remarques finales

Ruth Brack remarque que les études sur la charge de travail sont généralement entreprises lorsque la charge apparaît comme problématique. Les observations faites dans ces situations ne reflètent pas un état souhaitable, car il faut éviter d'élever en standard ce qui est problématique.

En outre, Ruth Brack souligne à plusieurs reprises à quel point la question de l'adéquation de la charge de travail est intimement liée à la qualité et à l'efficacité des prestations rendues. Un manque de temps dans le suivi des bénéficiaires non seulement diminue la satisfaction professionnelle des AS, mais peut allonger la durée de l'aide et, partant, la rendre plus coûteuse.

2.9. *Mesure de la charge de travail, Aide et soins à domicile en Suisse romande, Berne et Tessin, 1996*

Dans un domaine voisin du travail social (ou à cheval entre les domaines de la santé et du social), celui des Services d'aide et de soins à domicile, la

question de l'évaluation de la charge de travail a été étudiée dès 1992 par le Groupement des services de santé publique des cantons romands, de Berne et du Tessin (GRSP) et aboutit à une publication en 1996¹⁰². Le GRSP constate de grandes disparités entre les divers services d'aide et de soins à domicile quant à leur développement, leur organisation, leur financement, leurs missions, leur degré de professionnalisation, leur dotation en personnel, etc. Les auteurs estiment que la situation ne permet pas de proposer un outil commun de mesure de la charge de travail. Certaines de leurs réflexions sont néanmoins intéressantes.

Trois questions préalables doivent être clarifiées (p. 2 s.):

– *Pourquoi mesurer?* Pour orienter le bénéficiaire? Pour des raisons d'épidémiologie? Pour déterminer des prestations? Pour fournir des ressources? A cause du système de financement?

– *Que mesurer?* Les auteurs font une distinction entre demande et offre. Il convient selon eux de distinguer les demandes ou les besoins de la population (les soins requis) de l'offre disponible (les soins donnés). Si le relevé de l'offre (les services d'aide à domicile) est complexe, du fait de la disparité des services et de statistiques hétéroclites, l'évaluation des besoins de la population est encore plus difficile à opérer.

– *Comment mesurer?* En Romandie, à Berne et dans le Tessin, aucune méthode validée scientifiquement n'est utilisée pour la dotation en personnel des services d'aide et de soins à domicile. Les cantons de Berne, Fribourg et Genève ne connaissent aucune norme. Les cantons du Jura, Neuchâtel, Valais, Vaud et Tessin déterminent le personnel nécessaire en fonction du nombre d'habitants et, parfois, par catégorie d'âge.

Après l'étude de quelques outils, les auteurs proposent un outil «*idéal*» de mesure de la charge de travail adapté aux services d'aide et de soins à domicile. Il repose sur six critères (p. 89 s.):

1. *Domaine d'activité couvert*: la méthode est pluridisciplinaire (par opposition au seul domaine des soins) et permet d'évaluer l'ensemble des besoins de la clientèle.

2. *Finalité de la mesure de la charge*: elle quantifie les besoins (demande) et non l'offre, et indique l'allocation de ressources nécessaires à la réalisation des objectifs fixés, donc la dotation en personnel (nombre et type de personnel).

3. *Type de charge mesurée*: l'outil renseigne sur la charge requise (demande) et non sur la charge effective (offre), et tient compte de l'évolution de la demande.

102. Berthou, 1996.

4. *Champ couvert*: la méthode mesure l'ensemble des prestations, à savoir les prestations directes et indirectes (temps de coordination, travail administratif, déplacements, etc.).

5. *Démarche qualité*: elle est intégrée dans la méthode.

6. La méthode «*idéale*» choisie par le groupe est intégrée dans le processus de gestion (les relevés peuvent servir à différents niveaux du processus). Elle est universelle (adaptable à d'autres régions). Elle est simple pour la saisie et ne requiert ni formation spécifique, ni support informatique. Des temps standardisés sont attribués à chaque prestation.

Les auteurs citent un travail canadien qui complète les critères évoqués ci-dessus. Selon cette étude¹⁰³, il importe de «*privilégier un outil conçu selon une logique de support à l'intervention, plutôt qu'un outil conçu selon une logique d'aide à la gestion des ressources*». L'outil le plus utile est celui le plus acceptable par les utilisateurs, plutôt que celui jugé «*scientifiquement*» le plus fiable. En d'autres termes, il vaut mieux avoir un instrument imparfait, mais largement employé, qu'un outil «*parfait*», mais peu utilisé.

Nous retenons deux autres réflexions d'une autre étude du même groupe, portant sur la charge en soins infirmiers dans les EMS et les hôpitaux.

D'une part, les auteurs soulignent que la mesure de la charge de travail en soins infirmiers est uniquement une évaluation du temps: de nombreux autres aspects, particulièrement présents, composent la charge de travail au sens propre, mais échappent à la mesure et constituent un «*travail invisible*»: la charge physique (ergonomie) et la pénibilité des horaires, la charge psychique (stress, adaptation), la charge affective (relations, situations de deuil) et la charge intellectuelle ou cognitive (traitement de l'information)¹⁰⁴.

D'autre part, les auteurs relèvent l'existence de «*restrictions mentales qui accompagnent la mesure de la charge de travail*»: les administrations craignent qu'une mesure, quelle qu'elle soit, ne soit inflationniste, c'est-à-dire qu'elle entraîne des coûts supplémentaires. Quant aux soignants, ils craignent le taylorisme: diviser en tâches élémentaires une activité soignante par nature complexe ne permet pas de l'évaluer correctement. De même, l'addition d'activités néglige «*l'incalculable charge liée à la réorganisation permanente des activités (un soin interrompu puis repris est plus lourd que le même soin réalisé sans interruption), de même que le caractère non linéaire de l'accumulation des émotions. [...] Autrement dit: la somme des éléments n'est pas forcément égale à leur tout.*»¹⁰⁵

103. Laberge, Aubé, 1994, cité par *ibidem*, 98.

104. Berthou, 1995, 26.

105. *Ibidem*, 30.

3. Synthèse

Comme on peut le voir, les études antérieures à la fin des années 1980 sont peu nombreuses et d'ampleur variable. Cependant, le nombre de situations assumées par un ou une AS semble élevé et cet état de fait paraît problématique.

Les réflexions d'ordre théorique sont intéressantes, d'une part parce qu'elles permettent de préciser la question de l'évaluation de la charge en travail social (surtout celles de Brack et de Rickenbach), d'autre part parce qu'elles montrent à quel point certaines interrogations reviennent, de manière lancinante, dans les discussions sur la question de l'évaluation de la charge en travail social.

L'ouvrage de Joan Orme permet de rappeler de façon opportune que les débats sur l'évaluation de la charge en travail social sont à replacer dans un contexte plus large et que l'environnement social et politique influence la manière dont on peut s'y prendre pour étudier cette question.

Soulignons l'importance, pour la Suisse germanophone, des travaux de Ruth Brack. Un certain nombre de pratiques actuelles en sont directement inspirées ou ont été entreprises avec sa collaboration. Elles seront, avec d'autres, présentées au chapitre suivant. Cela nous permettra de dégager les avantages et les limites de divers modes d'évaluation de la charge de travail.

III

Quelques pratiques actuelles

Pour connaître les expériences, réflexions et études menées en matière d'évaluation de la charge de travail, nous avons recensé les travaux en Suisse et à l'étranger (voir introduction du chapitre II). Nous ne prétendons pas à l'exhaustivité, qui serait d'autant plus difficile à réaliser que le champ du travail social est éclaté en de multiples unités aux pratiques diverses, mouvantes et généralement peu documentées. Le degré de précision de ces présentations est variable, car il dépend de la documentation que nous avons pu obtenir. Nous présentons d'abord les expériences ou les études venant de l'étranger (6 pratiques). Nous nous concentrons par la suite sur les pratiques helvétiques (16 pratiques).

1. A l'étranger

Nos recherches ne nous ont pas permis d'avoir accès à des expériences ou des études effectuées en France sur la question de l'évaluation de la charge de travail en service social. Nous avons reçu en revanche des informations de 4 pays nous permettant de documenter 5 pratiques: au Québec (un travail de recherche en cours et un modèle d'évaluation de la charge de travail), en Allemagne, en Angleterre (deux expériences) et en Irlande.

1.1. Les travailleurs sociaux en CLSC¹⁰⁶, Québec, 2000

La situation des travailleurs sociaux au Québec paraît problématique, notamment à cause de la réorganisation du secteur socio-sanitaire où domine

106. CLSC: Centre local de services communautaires, qui offre des services de santé, d'aide à domicile, des services sociaux.

une nouvelle culture de l'évaluation et de l'efficience. Dans une demande de subvention pour un projet de recherche¹⁰⁷, Romaine Malenfant, sociologue, professeure à l'Université de Laval, note comme mots clés: *stress, sentiment d'impuissance, manque de reconnaissance, malaise, accroissement de la charge de travail et conséquences sur la qualité des interventions, détresse psychologique très élevée comparée à d'autres professions, maladies et désir de quitter son emploi*. Son projet de recherche s'intitule: «*L'expérience de la pratique de l'intervention sociale en CLSC*» et porte sur les pratiques sociales, la santé au travail, les intervenantes et intervenants sociaux, l'identité et la reconnaissance professionnelles. Elle cite quelques études sur la situation québécoise du personnel social¹⁰⁸.

1.2. Balises pour l'attribution de la charge de cas des travailleurs sociaux exerçant en CLSC, 1998

L'organisation professionnelle des travailleurs sociaux du Québec se préoccupe de la question de la charge de travail. En 1998, elle publie des «*Balises pour l'attribution de la charge de cas des travailleurs sociaux exerçant en CLSC*»¹⁰⁹, un document de 9 pages¹¹⁰.

Les «*Balises...*» ont été élaborées afin que «*les travailleurs sociaux soient en mesure de maintenir la qualité de leurs services aux clients-usagers. [...] D'autre part, les professionnels doivent pouvoir se baser sur quelques balises objectives indiquant une certaine limite à ne pas dépasser, sous peine d'exercer dans des conditions dangereuses pour la protection du public.*» Mais ce ne sera pas simple, car «*il y a les facteurs impondérables dans toute pratique professionnelle; les situations de crise, les urgences, la complexité des problématiques. Ces facteurs sont à toutes fins utiles impossibles à prévoir et à quantifier.*»

Afin de maîtriser la charge de travail, les «*Balises...*» suggèrent:

– Une définition de la charge de travail («*l'ensemble des activités professionnelles et administratives exécutées par le travailleur social dans l'exercice de sa fonction*») et une typologisation des activités (notamment les tâches administratives, les réunions, les comités, le travail de consultation et de liaison, la supervision et la formation continue).

107. Malenfant, 2001.

108. Bernier et Larivière, 1996; Boyer et coll., 1995.

109. Ordre professionnel des travailleurs sociaux du Québec, 7.5.1998.

110. Nous n'avons pas pu savoir si les principes présentés dans ce document étaient appliqués.

III. Quelques pratiques actuelles

– Une définition de la charge de cas (« l'ensemble des services directs et indirects que le travailleur social doit offrir aux clients, dans le cadre de sa fonction ») et une typologisation des activités (notamment les entretiens téléphoniques et en face à face avec le bénéficiaire, les synthèses de cas, la tenue des dossiers, les rapports et les démarches).

– Une approximation du temps consacré aux interventions directes et indirectes, ainsi qu'à la rédaction des rapports psychosociaux. Les temps indiqués sont: 45 à 60 minutes pour une entrevue individuelle (+ 15 minutes de mise à jour du dossier); 60 à 90 minutes pour une entrevue conjugale ou familiale (+ 25 minutes de mise à jour du dossier); 120 à 180 minutes pour une visite à domicile (y compris le déplacement et les notes aux dossiers); 60 à 120 minutes pour la rédaction d'un rapport. Mais « certains rapports peuvent exiger plus de temps », une « intervention en situation de crise ou une entrevue d'évaluation est généralement plus longue que le temps mentionné ».

– Une norme acceptée du nombre d'activités professionnelles significatives par jour. Par activité professionnelle significative, « nous entendons toute intervention ou acte professionnel qui se rapporte aux tâches décrites plus haut dans la charge de travail et la charge de cas ». Exemples d'activités significatives: entretiens conjugaux, notes au dossier, visite à domicile, appels téléphoniques, discussion de cas. Selon ce document, la norme moyenne acceptée est de 7 activités professionnelles significatives.

1.3. Service social et de la jeunesse, Freiburg im Breisgau, 2000

Dans ce service, la mesure de la charge de travail des AS s'effectue par le biais d'une saisie électronique quotidienne¹¹¹.

Elle est différenciée selon le type de mandat (aide sociale, aide à la jeunesse, autres) et selon le type d'activité: entretiens avec le citoyen dans le service¹¹², entretiens avec le citoyen à domicile¹¹³, contacts avec d'autres institutions.

111. Sozial- und Jugendamt der Stadt Freiburg im Breisgau. Lettre du 12.10.2000 et annexes.

112. « Bürgergespräche im Amt. »

113. « Besuche beim Bürger. »

*1.4. Service de protection de l'enfance et de la famille*¹¹⁴, Gilford/UK, 2001

Ce service utilise depuis 1992 un outil de mesure de la charge de dossiers¹¹⁵ afin de parer aux situations de stress des AS, de répartir équitablement le travail et de l'améliorer. Cet outil, un document de 5 pages, se veut avant tout simple à utiliser. Il tient compte de 5 aspects: *l'intensité du travail, la responsabilité, la complexité de la situation, le degré d'urgence et le temps nécessaire.*

Lors d'une séance entre l'AS et son superviseur, chaque dossier est classé sur une échelle de 1 à 5 points. Ensuite, le chef de groupe détermine un standard pour tout le monde, à partir de l'AS qu'il juge travailler avec une charge maximale et quel que soit son nombre de points. Ce système a été critiqué par les AS comme arbitraire, les mettant dans une position de devoir justifier leur emploi du temps, et trop chronophage; ils soulignent également que l'évaluation n'est suivie d'aucun effet si la charge est élevée.

1.5. Services sociaux, Hampshire/UK, 1999

La direction des services sociaux du Hampshire a entrepris une réflexion sur la charge de travail suite à un audit sur le stress en 1997. Nous disposons du rapport de la direction des services sociaux au Conseil du comté du Hampshire¹¹⁶. Ce document dresse une analyse de la charge de travail dans 7 services sociaux du comté du Hampshire. En voici quelques éléments.

Les AS et leurs chefs assument de nombreuses heures supplémentaires (6 à 10 heures par semaine). L'étude cherchait à savoir ce qui ne pouvait être fait, tant pour les bénéficiaires anciens que pour les nouveaux demandeurs ou pour toute autre tâche jugée prioritaire. Il ressort qu'une centaine de demandes de bénéficiaires sont en attente dans 5 des 7 groupes analysés.

Selon les AS et leurs chefs, l'insuffisance de temps est manifeste, puisque les analyses de situations, les décisions et les supervisions sont peu préparées. Il manque un soutien administratif.

Selon l'auteure, la mesure de la charge de cas est délicate à mener au vu des nombreuses variables qui la déterminent. Il faudrait pouvoir mettre en relation le temps nécessaire pour accomplir des tâches déterminées selon un standard de qualité donné. Par ailleurs, l'évaluation de la charge de travail ne

114. Child and Family Care, Craigavon and Banbridge Community Health and Social Services Trust, Gilford, U.K.

115. «*Caseload.*» Craigavon and Banbridge Community Health and Social Services Trust, March 2001.

116. Hardy, 12 November 1999.

doit pas elle-même constituer une contrainte supplémentaire trop lourde. Quelques principes sont énoncés:

- On ne peut exiger de personne de travailler plus longtemps que les heures pour lesquelles il ou elle est payée.
- L'ensemble du personnel doit bénéficier de supervisions et perfectionnements réguliers.
- Le management assume la responsabilité pour l'accomplissement ou le non-accomplissement des missions à travers la gestion des ressources disponibles: répartition des tâches et de la charge de travail, définition de standards de qualité.
- Le personnel assume la responsabilité du travail qui lui est attribué.
- Le management, en accord avec le personnel, distribue les tâches en tenant compte des compétences, de la complexité des besoins des bénéficiaires et des standards de qualité attendus, ainsi que du temps disponible.

Le rapport indique qu'un outil de la mesure de la charge de travail reste à développer.

1.6. Service de santé mentale, Belfast, 1995

Un modèle¹¹⁷ permettant de déterminer le nombre de travailleuses sociales et de travailleurs sociaux (TS) nécessaires dans le domaine de la santé mentale a été élaboré par le Centre de recherche pour la santé et l'aide sociale de l'Université de Belfast. Cette étude relève que leur nombre est insuffisant depuis trente ans déjà (voir encadré page 62).

2. En Suisse

Nous présentons des pratiques et des réflexions de service social en dehors de l'aide sociale publique des cantons romands. L'ordre des présentations suit une logique géographique. Nous présentons 16 modes de faire.

Trois ont été élaborés par des services présents dans les diverses régions du pays: Pro Infirmis Suisse, Pro Senectute et les Services spécialisés pour personnes handicapées de la vue.

Six ont été développés au plan cantonal: la Loi sur l'aide sociale du canton de Berne, l'Organisme médico-social vaudois, le Service de protection de la jeunesse de Genève, l'Office cantonal des mineurs et des tutelles à Neuchâtel, Pro Infirmis Coire et le Service spécialisé pour handicapés de la vue du canton de Berne.

117. Herron, 15 September 1995, 68 s.

Exemple du calcul du nombre de travailleurs sociaux nécessaires en santé mentale dans une ville théorique de 300 000 habitants, Service de santé mentale, Belfast

Etape	Principes, hypothèses	Calcul
1) Définir le champ concerné: Que faut-il entendre par problème de santé mentale?	Tout problème de santé mentale pour l'ensemble de la population.	
2) Déterminer le nombre de personnes touchées par le problème.	Fondé sur des statistiques en santé mentale pour enfants, adultes et personnes âgées.	24000 personnes
3) Déterminer la proportion de personnes susceptibles de demander une aide aux TS; déterminer leurs besoins.	Hypothèse (fondée sur l'expérience):	Par année:
	1/4 ne demandent pas d'aide;	
	1/4 une aide à court terme (5 h.);	600 x 5 h. = 3000 h.
	1/4 une aide à moyen terme (3 h. par semaine durant 3 mois = 36 h.);	600 x 36 h. = 21 600 h.
	1/4 une aide à long terme (2 h. par semaine durant 1 an = 104 h.).	600 x 104 h. = 62 400 h.
		Total: 87000 h.
4) Déterminer le rôle des TS.	Prévention, réhabilitation – traitement, postcure.	Non chiffré.
5) Calculer le nombre de TS nécessaire.	On déduit de l'horaire de travail normal les absences (congés, maladies) et on obtient la ressource en heures annuelles par TS.	Ressource d'un travailleur social: 42 semaines/an; 39 h. par semaine = 1638 h. par an.
	On divise ensuite le nombre d'heures annuelles nécessaires par la ressource en heures d'un TS, ce qui permet de déterminer le nombre de TS nécessaire.	87000: 1638 = 53 TS.

III. Quelques pratiques actuelles

Sept viennent de services actifs à un niveau régional ou communal: le Service social communal de Langenthal, l'Office de la jeunesse et de l'aide sociale de la ville de Zurich; le projet «*Sterntaler*» à l'Office de l'aide sociale de la ville de Zurich; le Service social régional d'Affoltern (Zurich), le Service social d'Adliswil (Zurich); l'Office de l'aide sociale de la ville de Bâle, le Service social communal de Gelterkinden (Bâle-Campagne).

2.1. Pro Infirmis Suisse, 2000

Pro Infirmis Suisse a commencé une démarche «*qualité*» en août 1999, en lien avec le nouveau modèle de financement de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) qui prévoit des contrats de prestations.

Un des éléments de la démarche «*qualité*» est la saisie des prestations: l'ensemble du personnel (social, administratif, direction) saisit tous les jours le temps (en minutes) consacré aux différentes tâches, au moyen d'un logiciel spécialement développé pour Pro Infirmis. Cette saisie est effectuée dans l'ensemble des sections locales de Pro Infirmis Suisse, à l'aide d'un «*Manuel Total Quality management*» actuellement en développement¹¹⁸.

Voici à titre d'exemple la saisie des prestations de Pro Infirmis Vaud, en 2000, effectuée selon trois axes; chaque axe comprend un certain nombre d'activités¹¹⁹:

– *L'objet de prestations*: les commissions et représentations, les projets et promotions, les prestations spéciales, les prestations externes (par exemple: activités de politique sociale, conférences, accueil de stagiaire(s), informations, relations publiques), les prestations internes (par exemple: absences, administration générale, colloques, évaluations et statistiques, supervisions, formation, documentation).

– *La fourniture des prestations*: déplacement, entretien à l'extérieur, entretien au bureau, entretien au téléphone, travail administratif, travail préliminaire/consécutif.

– *Les domaines de prestations*, au nombre de 23¹²⁰. Par exemple: accompagnement, amortissement de dettes, assurances sociales, construction adaptée, demande à l'AI, demande de financement, dépannage, loisirs/vacances, placement en institution, vie personnelle/questions relationnelles...

118. Responsable Romandie et Tessin du Département prestations à Pro Infirmis. Entretien du 29.11.2000.

119. Pro Infirmis Vaud, Saisie des prestations, juin 2000.

120. En 2001, un nouveau système de saisie a été introduit.

Cette saisie est effectuée par bénéficiaire. La démarche vise à savoir quel AS investit combien de temps pour quelles prestations auprès de quel bénéficiaire.

2.2. Pro Senectute Suisse, 1999

Pro Senectute, subventionné principalement par l'OFAS, est financé depuis le 1.1.1999 par un contrat de prestation¹²¹ auquel est liée une démarche «*qualité*». L'organisation est «*tenue de rendre compte des services qu'elle a produits. Chaque trimestre, elle recense le nombre de consultations, d'accompagnements que chaque organisation cantonale a menées à bien tant pour les personnes que pour les activités collectives.*»¹²²

Dans ce contexte, plusieurs sections cantonales de Pro Senectute ont développé des instruments pour mesurer leur travail. Ils ont été discutés lors d'une journée de travail en avril 2000, consacrée au thème: «*Saisie et description des prestations en service social.*» A cette occasion, entre autres interventions, le modèle élaboré dans le canton de Saint-Gall par Pro Senectute Rorschach/Altstätten a été présenté.

Ce service a conçu un manuel pour son service social¹²³. Ce document définit six domaines ou «*groupes de produits*»: gestion du dossier, finances, santé, logement, droit, projet de vie¹²⁴. Chaque «*groupe*» contient un certain nombre de «*produits*». Le «*produit finances*», par exemple, regroupe l'AVS, les prestations complémentaires, l'assurance maladie, les impôts, l'aide administrative et le budget.

Pour chaque «*produit*», une «*check-list*» sert de canevas à l'AS pour mener son intervention. La «*check-list*» contient l'objectif du «*produit*», la description de la «*clientèle*», le processus de la prestation de service, ainsi que les «*produits annexes*» nécessaires à l'intervention et la mesure du temps investi.

Selon les informations à notre disposition, Pro Senectute affine et généralise ses instruments d'évaluation du travail social. «*Les limites que rencontre la mesure de l'action sociale ne sauraient pour autant dispenser d'affiner l'instrument statistique. C'est pourquoi Pro Senectute Suisse examinera en étroite collaboration avec les partenaires compétents des organisations cantonales l'opportunité d'introduire les descriptions de produit comme base nécessaire à la saisie des*

121. Sur la base de l'article 74 LAI et de la modification du RAI en février 2000.

122. *Nouvelles de Pro Senectute Suisse*, juin 2000, 6.

123. *Soziale Dienstleistungen – ein Produkt. Handbuch für die Sozialberatung*. Pro Senectute Regionalstelle Altstätten und Rorschach, Oktober 1999.

124. «*Lebensgestaltung.*»

données.»¹²⁵ Un travail de diplôme élaboré par une collaboratrice de Pro Senectute dans le cadre de la HES Argovie approfondit ces thèmes¹²⁶.

2.3. Services spécialisés pour personnes handicapées de la vue, 2001

Depuis 2001, dans le cadre du contrat de prestations avec l'OFAS, la grande majorité des services spécialisés pour personnes handicapées de la vue en Suisse saisit les différentes activités de ses employées et de ses employés (direction, secrétariat, spécialistes en réhabilitation, AS). L'analyse de cette saisie est attendue pour la première moitié de 2002¹²⁷.

L'ensemble des activités sont enregistrées. Lorsqu'elles durent plus de 15 minutes, elles sont attribuées à une catégorie spécifique. Cette saisie est parfois différenciée par bénéficiaire.

Un catalogue¹²⁸ de 14 points (décrit en 13 pages) organise les activités.

1. *Conseil bref non nominatif.*
2. *Conseil social individuel aux personnes handicapées* (subdivisé en premier contact avec le client, travail social avec le client, travail social pour le client, déplacement, prestation sociale avec et pour le client, mais non rattachée au client).
3. *Réadaptation individuelle des personnes handicapées* (subdivisée en premier contact, basse-vision, locomotion, activités de la vie journalière, braille, informatique, autres conseils en réadaptation, prestation de réadaptation avec et pour les clients).
4. *Moyens auxiliaires en dehors de la réhabilitation.*
5. *Conseil social et de réadaptation aux personnes handicapées en groupe.*
6. *Conseil aux proches et aux personnes de référence* (subdivisé en conseils individuels avec et pour les proches, conseils en groupe).
7. *Aide aux personnes handicapées dans des lieux d'accueil qui ont des horaires d'ouverture réguliers et définis.*
8. *Cours pour les personnes handicapées ou leurs proches* (différencié selon les cours d'un jour, les cours en bloc, semestriels et annuels, et le travail en faveur de plusieurs cours).
9. *Cours destinés à la formation continue du personnel spécialisé et de secrétariat.*

125. *Nouvelles de Pro Senectute Suisse*, juin 2000, 6.

126. Bützberger, 1999.

127. Courrier de la directrice de la Beratungs- und Rehabilitationsstelle für Sehbehinderte und Blinde, Bern, 15.3.2001.

128. UCBA: 14.12.2000.

10. *Soutien et promotion de l'intégration des personnes handicapées* (subdivisé en information et relations publiques, prestations ayant un objet spécifique, travail de fond/projets ayant un objet spécifique, prestations de base pour favoriser l'entraide).

11. *Secrétariat* (subdivisé en tâches avec et sans lien avec des moyens auxiliaires).

12. *Activités de gestion et d'organisation* (subdivisé en colloques, perfectionnement, nouveaux collaborateurs, gestion administrative du service, administration direction, projet organisationnel, coordination, autres, dont les pauses).

13. *Absences* (vacances, maladie, etc.).

14. *Autres prestations*.

2.4. Nouvelle Loi sur l'aide sociale du canton de Berne, 2002

En mars 2000, le Conseil exécutif du canton de Berne envoie en procédure de consultation le projet de loi sur l'aide sociale qui va remplacer l'ancienne loi sur les œuvres sociales de 1961. Ce projet de loi a été accepté sans opposition en juin 2001 par le Grand Conseil¹²⁹. Certains aspects de la nouvelle loi nous intéressent, puisqu'ils traitent de la question de la charge de travail.

Cette nouvelle loi se fonde, selon la brochure de présentation, sur « *un modèle de pilotage orienté vers les résultats. [...] Ce modèle de pilotage poursuit les objectifs suivants: renforcer le pilotage assuré par le canton; accroître l'efficacité et l'efficience de l'aide sociale; garantir que les prestations apportent, comme par le passé, une aide effective aux bénéficiaires; garantir que l'aide sociale soit toujours adaptée aux besoins et de bonne qualité, mais aussi accessible et intelligible à tous.* »¹³⁰

La mission de l'aide sociale est orientée vers l'insertion professionnelle et sociale et « *prévoit notamment diverses mesures et incitations destinées à favoriser l'insertion et à récompenser la participation à des mesures d'insertion* »¹³¹. « *Les prestations de l'aide sociale sont accessibles à tous et de qualité appropriée.*

129. Loi sur l'aide sociale (LASoc) du 11 juin 2001. Entrée en vigueur le 1.1.2002.

130. Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne. *Une nouvelle loi sur l'action sociale, pour quoi faire?* Brochure accompagnant le projet mis en consultation entre avril et juin 2000, 8.

131. Rapport du Conseil exécutif à l'intention du Grand Conseil (27.3.2000). *Projet de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP), Loi sur l'aide sociale (LASoc)*, 3.

III. Quelques pratiques actuelles

Elles sont orientées vers les résultats. Elles font l'objet de contrôles réguliers quant à leur adéquation avec les objectifs visés ainsi qu'à leur rapport coût-utilité» (LASoc, art. 5). «Toutes les personnes dans le besoin ont droit à l'aide sociale personnelle et matérielle. [...] Toutes les personnes ont le droit de solliciter le service social de leur commune» (LASoc, art. 23).

La loi précise que *«le Conseil exécutif édicte des directives sur la taille minimale ainsi que sur l'effectif en personnel spécialisé des services sociaux» (LASoc, art. 18). Il se fonde sur «la régionalisation des services sociaux, qui sera instaurée au moyen d'une consigne de taille minimale. Le calcul d'effectifs conformes aux besoins et un certain nombre de charges propres à assurer la qualité (notamment en ce qui concerne la formation et le perfectionnement) poseront les conditions nécessaires pour que l'aide sociale produise les effets escomptés auprès des bénéficiaires. Les communes doivent fournir une attestation des résultats qui sera l'aboutissement d'une analyse des résultats et d'un rapport adressé au canton (reporting).»¹³²*

La définition de cette taille minimale se réfère aux critères suivants: *«Garantie d'une suppléance qualifiée; facilité d'accès; existence d'une infrastructure de base (administration, etc.) et d'une structure qui permette et favorise un raisonnement en réseau régional; possibilité d'échanges au sein du personnel spécialisé; répartition du poids professionnel et du stress psychologique entre plusieurs personnes. La SAP¹³³ considère qu'au vu de ces critères, il faut au moins deux professionnels par service social, donc deux assistants sociaux diplômés, qui se partageront au minimum 150 % de poste.»¹³⁴*

Les besoins en nombre de postes et en frais de perfectionnement devront être prouvés chaque année, sur la base des critères suivants: *«Nombre de dossiers et leur évolution; nombre d'heures consacrées à la prise en charge des clients; complexité des tâches, structure démographique; particularités régionales; nombre d'habitants et taux de personnes dépendant de l'aide sociale.»¹³⁵*

2.5. Organisme médico-social vaudois (OMSV), 1993

Cet organisme, chargé dans le canton de Vaud de l'aide à domicile, a adopté dès 1993 une dotation de personnel en fonction du nombre d'habitants. Dans les centres médico-sociaux, on prévoit pour chaque tranche de 15 000 habitants: un demi-poste de responsable d'équipe, un poste de secré-

132. *Ibidem*, 25.

133. SAP: Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale.

134. Rapport du Conseil exécutif à l'intention du Grand Conseil (27.3.2000), 29.

135. *Ibidem*, 31.

taire-comptable, 3 postes d'infirmière de santé publique, 1 poste d'AS, 6 postes d'aide au ménage, etc.¹³⁶ L'introduction du « *Barman* » pour les AS est à l'étude¹³⁷.

2.6. Service de protection de la jeunesse (PDJ), Genève, 2000

En automne 2000, 52 des 61 travailleuses sociales et travailleurs sociaux du Service de protection de la jeunesse déposent devant le Grand Conseil une pétition à l'appui d'un projet de motion qui demande un renforcement urgent des effectifs d'au moins 10 postes de TS. Nous lisons dans leur argumentaire que « *la surcharge du service a été à plusieurs reprises quantifiée, évaluée, dénoncée par le personnel, reconnue par la direction, sans faire l'objet d'une augmentation d'effectifs* »¹³⁸. Le personnel estime qu'il ne peut plus « *répondre de façon rassurante au mandat de protection des enfants, [...] ni assurer un accueil et un travail de prise en charge de qualité* »¹³⁹.

Le personnel constate que, pour la période 1991-1999, le nombre de nouvelles demandes et le nombre de mineurs suivis ont triplé. Les « *clauses péril* »¹⁴⁰ ont passé de 4 à 21. Le nombre de rapports au tribunal tutélaire pour demander une mesure de protection a doublé. Les tâches augmentent, à cause de la complexité des situations, du travail en réseau et des exigences des tribunaux, alors que le nombre d'AS a diminué de 4 postes. Durant cette même période, toujours selon le personnel, la PDJ s'est désengagée d'actions de prévention, par exemple de divers groupes de discussion avec les parents et les jeunes, des ateliers d'insertion et de l'aide aux devoirs. Le personnel constate également que les multiples audits et réorganisations n'ont pas résolu le problème de la surcharge: les AS en appui éducatif suivent, pour un plein-temps, 77 dossiers en moyenne, ce qui représente environ 100 mineurs. Début décembre 2000, 10 postes supplémentaires ont été accordés.

En juin 2001, un événement se produit qui sera fortement médiatisé: une petite fille de 15 mois meurt seule dans son appartement, à la suite de l'emprisonnement de sa mère. La famille est suivie par l'HG et la PDJ. Cette der-

136. Rapport du Comité directeur à l'attention du Conseil d'Etat (1982), « *Tout compte fait* », *synthèse des résultats EXPI*, 250.

137. OMSV, J. Hippolyte, courriel du 5.2.2001.

138. Délégation du personnel du Service de protection de la jeunesse, 17 novembre 2000.

139. Pétition du personnel du Service de protection de la jeunesse, 13.9.2000.

140. Clause péril: fondée sur l'art. 12 LOJ, elle permet au directeur du service, en cas de péril, le déplacement immédiat du mineur et prive les parents, sur-le-champ, de l'exercice de l'essentiel de leurs droits.

III. Quelques pratiques actuelles

nière est violemment mise en cause dans la presse: «*Drame de Meyrin: la Protection de la jeunesse en pleine crise. Les dossiers, toujours plus délicats, s'entassent sur les bureaux des assistants sociaux. Dans des cas d'urgence, il est souvent difficile d'obtenir une intervention. Hier, le personnel a subi un «débriefing» par l'un des «psy» du crash du SR 111.*»¹⁴¹ Dans la presse, les travailleurs sociaux relèvent leur surcharge: «*On demande des postes et on nous envoie un psy. [...] La PDJ ne peut plus faire son travail. On a besoin de plus de moyens, de plus de lieux d'accueil pour les enfants, de plus de temps. [...] Notre service doit impérativement faire un choix. Soit nous continuons sur la voie de la «protection pour tous et en tout temps», et alors ce n'est pas de 4 postes dont nous avons besoin en 2002 mais 20, voire plus, soit nous acceptons les contours et limites d'un accompagnement plus modeste, moins trompeur aussi, et nous élarguons nos prestations, en annonçant clairement nos intentions et nos limites à nos subventionneurs, les contribuables via le Grand Conseil.*»¹⁴²

2.7. Office cantonal des mineurs et des tutelles, Neuchâtel, 1991

La question du nombre de mandats qu'une ou un AS s'occupant d'adultes doit assumer a fait l'objet d'une réflexion au sein du Service des tutelles et a abouti à un texte, signé par le directeur adjoint du service¹⁴³. Ce document évoque un «*seuil de tolérance*» de 45 dossiers pour un AS avec quelques années de pratique et disposant d'un appui administratif et comptable. Le service a renoncé à pondérer les dossiers en fonction de leur lourdeur, car elle varie considérablement selon l'évolution de la situation.

La charge de travail est établie en tenant compte du temps de travail annuel, qui varie selon l'âge (à cause du droit aux vacances): un employé de moins de 50 ans a une charge théorique de 100%; entre 50 et 60 ans (une semaine de vacances supplémentaire), il a une charge théorique de 97% et enfin dès 60 ans une charge théorique de 88% (cinq semaines de vacances supplémentaires). Les temps partiels sont calculés au prorata.

La charge de travail n'est plus comptée en nombre de dossiers, mais en unités. L'unité est déterminée en fonction du nombre de personnes constituant le ménage.

141. *Tribune de Genève*, 15.6.2001, 3.

142. *Ibidem*.

143. Pavillon, 13 mai 1991.

Exemples de calcul des unités

Une personne compte pour	1,0 unité
Un couple marié faisant ménage commun dont les deux membres sont sous mandat	1,5 unité
Les enfants d'un couple	0,5 unité
Mandats de l'office, après négociation au colloque du service	0,5 à 1 unité

La norme est établie de manière générale à 50 unités. On soustrait d'emblée 5% (2,5 unités) pour des actions «*non chiffrables*» (remplacement de collègues, consultations et mandats non officiels, enquêtes spéciales et de courtes durées). 47,5 unités sont attribuées à un AS de moins de 50 ans, 46 unités à un AS âgé de 50 à 60 ans, et 41,8 unités à un AS de plus de 60 ans. Chaque trimestre, un bilan de l'évolution des dossiers est réalisé et, cas échéant, une correction de la distribution des dossiers.

2.8. *Pro Infirmis, Coire, 1989*

Ce service a entrepris en 1989 une analyse des activités des AS, en collaboration avec Ruth Brack¹⁴⁴.

Pro Infirmis Coire s'occupe à l'époque de 390 dossiers de bénéficiaires. Durant toute l'année 1989, les AS ont relevé leurs activités toutes les 15 minutes. Les 42 activités ont été regroupées en 7 rubriques: aide individuelle, travail avec des groupes, projets, autres activités générales, organisation interne, absences d'AS, déplacements. Ces rubriques ont été regroupées en 3 catégories: travail direct, travail indirect et organisation¹⁴⁵.

Le temps consacré à chacun des bénéficiaires a aussi été consigné (dans ce relevé, les «*contacts uniques ou contacts courts*»¹⁴⁶ ne sont pas pris en compte). Les chiffres décrivent le temps destiné aux bénéficiaires pendant la période

144. *Pro Infirmis Chur, 1989.*

145. *Le travail direct* pour et avec le client regroupe toutes les activités attribuables à un client déterminé. *Le travail indirect* englobe toutes les activités permettant de tenir à jour et de développer des ressources. *L'organisation* regroupe les tâches liées au fonctionnement interne. Voir aussi chapitre II.

146. «*Kurzkontakte.*»

III. Quelques pratiques actuelles

Utilisation du temps productif¹⁴⁷ des travailleurs sociaux par catégorie d'activité

Catégorie d'activité	Pourcentage
Travail direct pour et avec les bénéficiaires	38,5 %
Travail indirect (y c. travail social de groupe)	19,7 %
Organisation	34,5 %
Déplacements	7,4 %
Total	100,0 %

Temps et nombre d'entretiens que l'AS consacre à chaque bénéficiaire

Temps par bénéficiaire	Proportion de bénéficiaires	Nombre d'entretiens dans l'année (moyenne par bénéficiaire)
Moins de 1 heure	21 %	1,0
1 à 3,9 heures	28 %	1,7
4 heures à 14,9 heures	32 %	6,3
15 heures et plus	19 %	18,2
Total	100 %	6,0

de l'observation (1 an); on ignore le temps qui leur est consacré pendant toute la durée de l'intervention.

Près de la moitié des bénéficiaires (49%) ont eu moins de 2 entretiens pendant la durée de l'observation et les AS leur ont consacré moins de 4 heures. Un bénéficiaire sur 5 (19%) a rencontré son AS durant 15 heures ou plus, lors de 18 entretiens (en moyenne). Ce relevé montre d'importantes différences de temps consacré à chacun des bénéficiaires.

147. Les vacances et les pauses sont déduites avant la saisie des activités.

2.9. Service spécialisé pour handicapés de la vue du canton de Berne, 1988 et 1995

Deux analyses du temps de travail ont été effectuées dans ce service, la première en 1988¹⁴⁸ et la seconde en 1995¹⁴⁹. La première observation, d'une durée d'un an, est, selon ses auteurs, «*probablement la première étude effectuée en Europe germanophone procurant des données chiffrées aussi détaillées*».

Le service emploie environ 11 EPT en 1988 et 13 en 1995: AS, spécialistes en réadaptation, personnel administratif et membres de la direction. En 1988, le service comprend environ 7 EPT d'employés sur le terrain: 2 EPT d'AS et 5 EPT de spécialistes en réadaptation. En 1995, on compte environ 8 EPT d'employés sur le terrain: 4 EPT d'AS et 4 EPT de spécialistes en réadaptation. Le service a environ 400 dossiers en charge en 1988 et 500 en 1995.

La méthode d'analyse est identique en 1988 et en 1995: les activités de l'ensemble du personnel sont saisies par auto-observation, contrôlée par des pointages de la direction, avec une précision de 15 minutes, durant 4 mois pour les activités dites régulières (suivi de dossiers) et durant 12 mois pour les activités dites irrégulières ou ponctuelles (travail de groupe, projets collectifs, formation, etc.).

L'analyse part du temps de travail productif (vacances et autres absences déduites). 92 activités ont été saisies en 1988 et 19 en 1995. Les activités ont ensuite été regroupées en trois catégories: le «*travail direct pour et avec les client·e·s*», qui regroupe toutes les activités attribuables à un client précis; le «*travail indirect*», qui bénéficie aux clients en général, ainsi que «*l'organisation*», qui concerne les activités nécessaires au fonctionnement du service.

Les auteures de l'étude constatent une stabilité dans les proportions de catégories d'activité.

L'étude 1995 différencie les activités de la catégorie «*travail direct pour et avec les client·e·s*» qui constitue 71% du temps de travail productif: les AS passent presque un tiers (32%) du «*travail direct*» en contact avec les bénéficiaires (23% d'entretiens, 9% téléphones). Reporté au total de leur temps de travail productif, le temps passé en contact direct représente un peu plus d'un cinquième de leur temps (22%).

148. Brack, Mai/Juli 1990.

149. Brack, 1995.

III. Quelques pratiques actuelles

Répartition du temps de travail productif selon trois catégories d'activités, 1988 et 1995			
Catégorie d'activité	1988	1995	AS
	Ensemble du personnel de terrain ¹⁵⁰	Ensemble du personnel de terrain	
Travail direct pour et avec les client-e-s ¹⁵¹	67 %	67 %	71 %
Travail indirect ¹⁵²	13 %	12 %	8 %
Organisation ¹⁵³	19 %	21 %	21 %
Total	100 %	100 %	100 %

Répartition des activités des AS dans la catégorie « travail direct » et dans le total du temps de travail productif		
Activités des AS	Proportion dans la catégorie « travail direct »	Proportion dans le total du temps de travail productif
Entretien avec bénéficiaire	23 %	16 %
Téléphone avec bénéficiaire	9 %	6 %
Procurer accès aux ressources (y c. déplacements)	36 %	26 %
Tenue du dossier	12 %	9 %
Planification et organisation	9 %	6 %
Déplacements	9 %	6 %
Supervision	2 %	1 %
Total	100 %	71 %

2.10. Service social communal de Langenthal, 1993

Ce service emploie en 1993 cinq AS et suit environ 440 dossiers (aide sociale, mandats tutélaire, placements d'enfants, etc.). L'équipe cherche à

150. Spécialistes en réhabilitation et AS.

151. Entretiens, déplacements, tâches administratives liées au dossier, travail de groupe, supervision.

152. Projets, lectures générales et formation continue.

153. Réunions d'équipes et de groupes de travail, accompagnement de nouveaux collègues.

connaître le temps consacré à chacun des bénéficiaires, afin d'aboutir à un nombre de dossiers de référence permettant un travail de qualité¹⁵⁴.

Durant les six premiers mois de l'année 1993, toutes les 10 minutes, les activités des AS ont été saisies et détaillées par bénéficiaire. Cette saisie montre la répartition du temps des AS¹⁵⁵ selon trois grandes catégories.

Répartition du temps des AS selon trois catégories d'activités		
Part de la catégorie dans la totalité du temps de travail		
Travail direct pour et avec le bénéficiaire:	74%	dont :
En contact avec bénéficiaire		27%
Pour procurer un accès aux ressources		6%
Préparation, gestion dossier, rapport		33%
Contacts avec des tiers		8%
Travail indirect: formation, groupes de travail, représentation	9%	
Organisation: Colloque, gestion, pauses, stagiaire	18%	
Total	101%	

Les auteurs de la recherche ont voulu connaître le temps que chaque AS consacre à chacun de ses bénéficiaires. Les chiffres du tableau ci-contre témoignent du temps destiné aux bénéficiaires pendant la durée de l'observation (6 mois); on ignore le temps qui leur est consacré pendant la durée totale de l'intervention.

Le tableau de la page 75 montre que l'AS 1 consacre moins de 3 h. à 58% de ses bénéficiaires, entre 3 et 7,9 h. à 23% de ses bénéficiaires, etc. Chez tous les AS, les durées courtes (moins de 3 h.) concernent près de la moitié des bénéficiaires, tandis que les durées longues (25 h. et plus) ne touchent que quelques bénéficiaires. Les auteurs de l'étude soulignent que la moitié du temps des AS (48%) est consacrée à un quart (25%) des bénéficiaires. Ils remarquent que la brièveté du temps consacré à un grand nombre de bénéficiaires peut indiquer un manque de disponibilité, à moins qu'il ne s'agisse de simples demandes d'information ou d'orientation, ce que l'étude ne permet pas de savoir. Ces temps très courts sont considérés comme insuffisants pour atteindre un résultat. Les auteurs pensent qu'un trop grand nombre de dossiers par AS augmente, par manque de disponibilité, la part des bénéficiaires auxquels peu de temps est dévolu.

154. Schlussrapport Sozialdienst Langenthal, 1993.

155. Nous ne savons pas s'il s'agit du temps de travail brut ou net (productif).

Temps consacré aux bénéficiaires par AS					
Temps consacré aux bénéficiaires	AS 1	AS 2	AS 3	AS 4	AS 5
Moins de 3 heures	58%	43%	45%	49%	41%
3 – 7,9 heures	23%	23%	36%	29%	22%
8 – 11,9 heures	10%	9%	13%	11%	25%
12 – 24,9 heures	7%	20%	5%	6%	12%
25 heures +	1%	5%	1%	3%	0%
Divers, inconnu	0%	1%	0%	2%	0%
Total des bénéficiaires	99%	101%	100%	100%	100%

2.11. Office de la jeunesse et de l'aide sociale de la ville de Zurich¹⁵⁶ (jusqu'en 2000)

Cet office est subdivisé en deux secteurs¹⁵⁷: le Service d'aide à la jeunesse et à la famille¹⁵⁸ (protection de la jeunesse et service des tutelles) et le Service de l'aide sociale¹⁵⁹ (assistance publique). Une réorganisation importante est en cours depuis l'an 2000 avec la création de 5 centres sociaux « régionaux » et une unification des deux secteurs d'aide. La nouvelle orientation de l'office est fondée sur le travail en réseau et la création de ressources¹⁶⁰.

Monika Stocker, conseillère municipale écologiste chargée du Département des affaires sociales de la ville de Zurich et elle-même assistante sociale de formation, a défini de nouveaux principes de politique sociale municipale, qui visent désormais l'intégration sociale et professionnelle durable des bénéficiaires via le principe « *Arbeit statt Fürsorge* ». Selon elle, il faut réaliser l'accessibilité, la proximité et la participation des habitants et des bénéficiaires, le travail en réseau et la création de ressources, le contrôle de qualité et l'évaluation permanente. L'aide doit être assurée par des AS généralistes chargés d'intégrer diverses approches, individuelle et collective¹⁶¹.

156. « *Amt für Jugend- und Sozialhilfe der Stadt Zürich.* »

157. Jusqu'en juin 2001.

158. « *Abteilung Jugend- und Familienhilfe.* »

159. « *Abteilung Sozialhilfe.* »

160. « *Sozialräumliche Ausrichtung, ressourcenorientierte Ausrichtung* », Schulte-Haller, 2001, 43 s.

161. Stocker, 2000, 42 s.

Nous avons eu connaissance d'outils d'évaluation de la charge de travail. A la suite de la réorganisation de l'office, ces grilles ne sont plus en vigueur sous la même forme; elles servent cependant de base pour l'élaboration de nouveaux outils¹⁶².

Quatre catégories de bénéficiaires de l'aide sociale				
Catégorie de «client-e-s» ¹⁶³	Objectifs	Prestations	Professionnels	Ratio ¹⁶⁴
1. Intégrés, autonomes.	Garantie d'un revenu minimum d'existence. Maintien de perspectives.	Aide financière, forfaitarisée; peu d'aide administrative, pas de conseil (Beratung). Bilan après 6 mois.	Administratifs	~40%
2. En situation de précarisation avec évolution positive possible.	Réinsertion sociale.	Aide financière, conseil et suivi individualisé = travail social intense; peu d'aide administrative.	AS	~25%
3. En situation de marginalité sans évolution positive attendue.	Stabilisation; maintien au plus haut niveau possible.	Aide financière et aide administrative importantes. Suivi social individuel à compléter par des programmes (par exemple, lieux de rencontres) ¹⁶⁵ .	AS	~25%
4. A coopération incertaine ou nulle.	Assurer la survie et éviter la clochardisation. Favoriser la coopération.	Aide financière minimale, peu d'aide administrative, pas de conseil.	Administratifs	~5-10%

162. Directeur Amt für Jugend- und Sozialhilfe der Stadt Zürich, courriel du 12.6.2001.

163. Ruder, 1995, annexe 3; Sozialdepartement der Stadt Zürich. Dienstleistungen und Segmente in den Sozialzentren. Version 17.1.2001.

164. Selon R. Ruder, interview du 4.9.2000.

165. En allemand, selon R. Ruder: «*Vollservice administrativer Art.*»

III. Quelques pratiques actuelles

2.11.1. Une catégorisation des bénéficiaires de l'aide sociale, Service de l'aide sociale de la ville de Zurich

Depuis 1995 environ, en conséquence d'une très forte charge de travail (160 dossiers pour un AS à 100%) et sans perspective de pouvoir augmenter le nombre de postes, le Service d'aide sociale a standardisé son travail. Il distribue les bénéficiaires en quatre catégories¹⁶⁶, définies non en fonction des raisons des demandes, mais des objectifs visés et des prestations fournies¹⁶⁷.

La nouvelle organisation de l'office, dès juillet 2001, maintient ces catégories. Trois nouvelles rubriques sont ajoutées: le service d'accueil («*Intake*») chargé des informations, de l'orientation («*triage*»), du conseil de courte durée et de l'aide financière d'urgence; le conseil sans aide financière; le travail hors dossiers (travail en réseau; créer et favoriser des ressources)¹⁶⁸.

2.11.2. Mesure de la charge de travail par la saisie de 8 domaines d'activité, Service d'aide à la jeunesse et à la famille, Zurich, 1999

Depuis début 1999, le Service d'aide à la jeunesse et à la famille utilise un instrument de mesure de la charge de travail entièrement informatisé. Les AS saisissent tous les jours l'ensemble de leurs activités, avec une précision minimale de 10 minutes.

Huit domaines de travail sont définis et saisis¹⁶⁹:

1. Travail lié aux dossiers des bénéficiaires.
2. Assurance «*qualité*» et «*controlling*».
3. Réseau et projets dans le quartier.
4. Activités internes au service (groupes de travail, missions spécifiques, etc.).
5. Formation continue.
6. Relations publiques.
7. Organisation interne (notamment colloques, supervision d'équipe, permanences).
8. Congés payés.

166. «*Klientensegmente*.» Voir tableau page 76.

167. Directeur Amt für Jugend- und Sozialhilfe der Stadt Zürich, lettre du 28.9.2000.

168. Sozialdepartement der Stadt Zürich. Dienstleistungen und Segmente in den Sozialzentren. Version 17.1.2001.

169. Amt für Jugend- und Sozialhilfe Stadt Zürich, courriel du 9.11.2000.

2.11.3. Outil de pondération de la lourdeur des dossiers,
Service d'aide à la jeunesse et à la famille, Zurich, 1999

Le même service utilise un deuxième outil, également entièrement informatisé, qui permet de pondérer les dossiers des bénéficiaires¹⁷⁰.

Il relève quatre aspects de la situation: la *problématique*, l'existence d'une *collaboration avec le ou la bénéficiaire*, les *prestations effectives de l'AS* et l'*intensité de l'intervention*. Ces quatre aspects sont décrits pour chacune des prestations fournies: *consultation* (suivi social, accompagnement), *prestation ambulatoire* (aides sociales diverses), *prestation stationnaire* (placement), *évaluation/rapports* (à la demande des instances judiciaires).

Pour chacun des quatre aspects relevés, un inventaire détaillé (une page) permet de classer la situation comme «*légère*», «*moyenne*» ou «*lourde*». Cette pondération est effectuée une fois par trimestre, lors d'un entretien entre l'AS et son supérieur hiérarchique. Elle constitue un des critères de répartition des dossiers entre les AS, sans que des quotas rigides ne soient établis. La démarche a par ailleurs étayé le fait que les problématiques deviennent plus complexes, ce qui a permis, dans plusieurs centres, d'obtenir des postes supplémentaires¹⁷¹.

2.12. *Projet «Sterntaler» du Service de l'aide sociale
de la ville de Zurich, 1994*

Il s'agit d'une méthode d'évaluation de la charge de travail d'un autre type¹⁷². Ce projet visait à obtenir une économie des coûts de l'aide sociale grâce à une augmentation du personnel, sans toucher aux normes de l'aide. L'action a été développée par le service dans une période de forte augmentation des dépenses sociales et de plusieurs trains de mesures d'économie prises par la Municipalité. Le service entraînait en matière pour «*économiser efficace*» et faisait le pari d'économiser 3 millions de francs en prestations d'aide si 12 postes supplémentaires lui étaient accordés. Cette stratégie réussit à convaincre les autorités, qui accordèrent les postes supplémentaires.

Le projet consistait en cinq parties: application stricte de la compétence d'assistance selon le lieu de domicile du bénéficiaire; engagement de 10 collaborateurs et collaboratrices supplémentaires (3 AS dans les centres sociaux

170. Amt für Jugend- und Sozialhilfe Zürich, Jugend- und Familienhilfe, octobre 2000.

171. Amt für Jugend- und Sozialhilfe Stadt Zürich, courriel du 9.11.2000.

172. «*Sterntaler*» est le nom d'un conte de Grimm («*Les thalers du ciel*»). L'expérience est décrite par le chef de l'Office de l'aide sociale de la ville de Zurich: Schmid, 1996, 2 s.

et des juristes); renforcement des contrôles internes relatifs au respect des règles; application stricte du principe de subsidiarité, en sollicitant pleinement des tiers payeurs, notamment les assurances sociales; formation spécifique pour les AS; accessoirement, des mesures ponctuelles étaient prises pour éviter des abus.

Les résultats¹⁷³ de cette action ont été évalués: l'économie de 3 millions de francs de prestations a été atteinte (sur un total de prestations d'aide sociale de 125 millions en 1993), de nouvelles formes de travail avec les bénéficiaires auraient été développées, les connaissances des collaborateurs dans le domaine des assurances sociales auraient été considérablement améliorées, la collaboration entre les consultations sociales et le service juridique aurait été intensifiée. Le service a proposé de reconduire le projet «*Sterntaler*» et de pérenniser les nouveaux postes.

2.13. Service social régional d'Affoltern (Zurich), 1995

Ce service s'occupe de l'aide sociale et des tutelles. Dans le cadre d'un travail de diplôme¹⁷⁴, le Tuteur général s'est posé la question de la charge de travail adéquate pour les AS, dans un contexte politique obligeant à légitimer et à rendre transparentes les activités du service social¹⁷⁵. Il a introduit une statistique selon les problématiques¹⁷⁶: chaque dossier est saisi selon un problème principal, auquel peuvent s'ajouter au maximum 5 autres problèmes. Durant une période de 6 mois, les durées des prestations fournies à 40 bénéficiaires (10% des bénéficiaires du service, représentatifs des diverses catégories) ont été minutées¹⁷⁷. Cette saisie se fondait sur un listing comportant cinq domaines¹⁷⁸:

1. *Analyse de la demande/du problème*: accueil, évaluation.
2. *Mesures pour résoudre le problème* (subdivisé en 18 rubriques, par exemple aide financière, avance AI, rentes, impôts, caisse maladie, logement, réseau social, etc.).
3. *Suivi, accompagnement, soutien*.
4. *Divers*: travail administratif, courrier, paiements, déplacement.
5. *Nombre d'actes*: entretiens, téléphones, lettres.

173. Ils sont résumés dans une traduction du DPSA Vaud du 11.7.1995.

174. Müller-Trachsler, 1995.

175. *Ibidem*, 5.

176. «*Fallstatistik nach Problemkategorien*.»

177. «*Tätigkeitsanalyse*.»

178. Müller-Trachsler, 1995, 27.

La démarche a impliqué de définir les préalables nécessaires à toute mesure de la charge de travail: la définition de l'ouverture et de la fermeture d'un dossier a dû être précisée. L'attribution du dossier à une «*catégorie de problème principal*» a permis de rendre visible le vécu subjectif de l'AS; la collaboration entre AS et employés administratifs a été précisée.

**Temps consacré à diverses prestations, en pour-cent.
Quelques exemples du temps consacré aux bénéficiaires¹⁷⁹**

Analyse de la demande/du problème	0,84%
Aide sociale	5,37%
Impôts	4,41%
Logement	5,96%
Conseil, soutien	11,00%
Travail administratif	13,00%
Paielements	28,00%
Déplacements	1,25%

Cette saisie a permis à l'auteur de connaître le temps consacré par chaque AS aux différents bénéficiaires selon la problématique traitée.

**Heures par bénéficiaire selon la catégorie de problématique.
Quelques exemples¹⁸⁰**

Catégorie de problématique	Nombre de bénéficiaires	Heures utilisées, total (AS et administratifs)	Heures utilisées, AS	Part des heures assumées par l'AS
Chômage, avance LACI	5	de 12,5 à 25,7 h.	de 4,8 à 8,3 h.	38%
Aide sociale	7	de 7,5 à 30,2 h.	de 4,0 à 20,0 h.	41%
Gestion (salaire, rente)	5	de 17 à 33,7 h.	de 5,8 à 16,7 h.	49%
Tutelles art. 369	4	de 25,3 à 47,9 h.	de 5,4 à 15,8 h.	49%

179. *Ibidem*, 38.

180. *Ibidem*, 58.

III. Quelques pratiques actuelles

La problématique «*chômage*», par exemple, a donné lieu à une durée d'intervention entre 12 et 25 heures, la problématique «*aide sociale*» entre 7 et 30 heures. Müller-Trachsler constate que la problématique ne dit rien sur les prestations demandées, ni sur l'intensité du travail à effectuer. Le temps investi varie très fortement selon les bénéficiaires et les AS, et l'auteur précise qu'il n'est pas possible de connaître les raisons de ces variations et de savoir si elles sont attribuables aux spécificités des demandes des bénéficiaires ou à des méthodes de travail propres à chaque AS.

En outre, l'auteur constate qu'une partie importante des prestations est fournie par le personnel administratif (plus de la moitié des heures). Dans tous les cas, le temps consacré au travail administratif est considérable.

2.14. Service social d'Adliswil (Zurich), 1997

Ce petit service (6 personnes salariées, 4,5 EPT) chargé de l'aide sociale sous l'égide d'une commission sociale, était confronté, comme beaucoup d'autres, à une forte augmentation du nombre de bénéficiaires entre 1993 et 1996, à l'absence de perspectives pour augmenter la dotation en personnel et à l'introduction, au niveau de la Municipalité, de la nouvelle gestion publique¹⁸¹. Le service prit l'option de tenter d'augmenter son efficacité. Au moment de la sortie du rapport, en 1997, l'expérience est en cours.

La démarche a consisté à établir un catalogue de prestations allouées à 6 catégories de bénéficiaires. Les compétences décisionnelles des AS ont été élargies et une saisie du processus d'aide a été expérimentée. Les constats, après quelques mois, sont les suivants : l'élaboration d'un catalogue de prestations exhaustif et opérationnel en fonction de catégories de bénéficiaires a été une démarche beaucoup plus laborieuse que prévu. L'augmentation des compétences décisionnelles des AS a rapidement constitué un gain de temps mesurable, et les procédures administratives pour les «*cas standards*» (les deux tiers des situations) ont été notablement simplifiées. La saisie du processus d'aide, enfin, s'est heurtée à la difficulté de trouver un outil informatique permettant de saisir (dans une même base de données) les informations administratives du bénéficiaire, les objectifs de l'intervention, les activités du service social, les prestations offertes, le temps investi, et la gestion de l'aide financière.

181. Wuest, 1997, 34 s.

2.15. Office de l'aide sociale de la ville de Bâle, 2001¹⁸²

L'aide sociale dans le canton de Bâle-Ville est régie par le conseil bourgeois de la ville de Bâle¹⁸³. Une nouvelle loi sur l'aide sociale¹⁸⁴, qui remplace celle de 1960 (la plus ancienne en Suisse), a été acceptée en votation populaire le 4 mars 2001, à la suite d'un référendum de l'UDC (entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2001). Cette loi vise l'intégration des bénéficiaires au moyen de diverses mesures (consultation, orientation, formation, stage, emploi protégé, etc.), non sans parenté avec un modèle «*bonus-malus*». En effet, si un bénéficiaire refuse une mesure jugée favorable à sa réinsertion, sa prestation financière est réduite au minimum, qui est inférieur aux normes CSIAS. Par ailleurs, la nouvelle loi introduit la possibilité de déléguer certaines tâches d'assistance ou de réinsertion à des organismes privés, sur la base de contrats de prestation.

Avant même l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, l'Office de l'aide sociale a commencé une restructuration selon les principes de la nouvelle gestion publique. Cette restructuration est actuellement en cours. Nous avons pu obtenir quelques informations auprès du directeur de l'Office de l'aide sociale¹⁸⁵.

L'ensemble des prestations de l'office est organisé en «*groupes de produits*», dont les coûts seront connus. L'office collabore avec des organismes externes chargés de mettre en œuvre l'insertion dans le marché de l'emploi ordinaire (le bilan des programmes d'occupation et autres projets de «*deuxième marché du travail*» ayant été jugé négatif, ce type de mesures a été abandonné).

L'office procède à une catégorisation des bénéficiaires en 4 groupes (les catégories sont les mêmes qu'au Service d'aide sociale de la ville de Zurich, voir pages 76 ss.). Seuls les groupes 2 et 3 bénéficient de mesures d'insertion; les personnes du groupe 1 sont considérées comme n'en ayant pas besoin, tandis que celles du groupe 4 sont considérées comme (momentanément) «*non réintégrables*».

Dès juillet 2001, le service allait être organisé en deux sections distinctes:

– *Intake*: les bénéficiaires sont suivis durant 6 mois au maximum par les AS de l'office ou par du personnel administratif (pour les situations les plus simples). Si le retour à l'autonomie n'est pas possible dans ce laps de temps, les bénéficiaires sont transférés dans la deuxième section. Les AS et le personnel administratif ont une charge moyenne d'une centaine de dossiers.

182. «*Fürsorgeamt der Stadt Basel.*»

183. «*Bürgergemeinde der Stadt Basel.*»

184. «*Sozialhilfegesetz.*»

185. Entretien téléphonique du 2.4.2001.

III. Quelques pratiques actuelles

– *Intégration*: les bénéficiaires sont attribués à un « *coaching bureau* » (un organisme externe sous contrat de prestation) chargé de les intégrer dans le marché de l'emploi au moyen de conseils, d'orientation et d'aides diverses. La mise en œuvre des mesures d'intégration est soumissionnée, puis attribuée à des organismes sans but lucratif ou à des entreprises privées.

Les « *coaching bureaux* » ont des conditions-cadres précises: Thomas Ineichen, directeur de la Coopérative « *Overall* », précise que, sur les 150 personnes dont il a la charge, un tiers doit être réintégré durablement dans le marché du travail dans les 18 mois. La réintégration est estimée durable lorsque la personne a un contrat de travail et a été employée durant 6 mois¹⁸⁶.

2.16. *Service social communal de Gelterkinden* (*Bâle Campagne*), 2000

En été 2000, l'exécutif de cette commune mandate une entreprise privée, la « *Firma ABS Betreuungsservice AG* » de Pratteln, pour s'occuper du service social communal, qui comprend l'aide financière et le service des tutelles¹⁸⁷. Cette privatisation entraîne une réduction de postes de 2,5 à 1,5 EPT (AS et secrétariat). Selon l'exécutif communal, la réduction des postes « *à un niveau moyen* » est réalisable, par des simplifications administratives et une utilisation systématique d'ordinateurs¹⁸⁸.

Nous étions intéressés par les outils mis en œuvre pour évaluer la charge de travail. Les motifs du transfert à une entreprise privée d'une mission traditionnellement dévolue à l'Etat nous intriguaient également. Nous nous sommes adressés à l'administration communale de Gelterkinden, à l'entreprise ABS Betreuungsservice AG, ainsi qu'à la Haute Ecole spécialisée de Soleure, chargée d'une expertise par l'administration communale¹⁸⁹. Cette expertise consistait à analyser le fonctionnement du service social¹⁹⁰ suite à une précédente demande d'augmentation de postes. L'administration communale nous a informés que l'entreprise mandatée disposait d'une expérience dans le domaine de l'aide aux requérants d'asile, que ses professionnels

186. *Agenda*, avril 2001.

187. Cette décision a été vivement critiquée dans la *Basler Zeitung* (25.8.2000), « *Sozialdienst an eine private Firma übergeben* ».

188. *Ibidem*.

189. *Ibidem*.

190. « *Arbeitsplatzanalyse*. »

étaient des « *conseillers et conseillères sociales formés* »¹⁹¹, que les bénéficiaires étaient reçus dans les mêmes locaux de l'administration communale et qu'ils n'avaient pas vécu de changement, et enfin que l'expérience était positive et continuera à être évaluée. Nous n'avons pas pu obtenir le contrat liant la commune à l'entreprise, ni l'expertise de la HES Soleure.

3. Synthèse

Au plan international, l'on peut relever la tentative (dans les « *Balises...* », dans le Hampshire ou à Belfast) de sérier de manière complète les activités des AS. On s'aperçoit cependant, à la lecture de ces modèles, qu'ils ne se situent pas tous sur le même plan: certains sont orientés vers les prestations offertes au public, d'autres prennent en compte l'ensemble de l'activité des AS, d'autres encore s'appuient sur une démarche de type épidémiologique, ce qui montre que le modèle d'appréciation de la charge dépend principalement d'options sociopolitiques. Ces modes d'évaluation ont été mis en place dans des situations de forte charge de travail et d'une exigence de légitimation des services. La remarque selon laquelle l'évaluation de la charge de travail ne doit pas constituer une charge supplémentaire trop lourde semble particulièrement pertinente (Hampshire).

En Suisse, nous avons eu connaissance de 16 expériences différentes. Il est intéressant à noter que 10 expériences s'inscrivent explicitement dans le cadre de la nouvelle gestion publique, et que les autres sont localisées en Suisse romande ou datent d'avant 1995. Ces expériences permettent cependant une visualisation du travail social effectué. Elles n'informent pas sur l'adéquation de la charge de travail, ni sur la pertinence ou l'efficacité de l'aide.

La question de l'égal accès à des prestations garanties et identiques n'est résolue dans aucune des pratiques présentées.

Ces pratiques peuvent être classées en trois grandes catégories:

- Le décompte des dossiers.
- Le décompte des activités.
- Le nombre d'AS selon la population.

Le mode le plus fréquent de cerner la charge de travail est le *décompte des activités*, parfois nommées « *prestations* » ou « *produits* ». Les activités sont

191. « *SozialberaterInnen* », le terme allemand usuel pour désigner un ou une AS étant cependant « *SozialarbeiterIn* ».

192. (De la page 85) Décompte des coûts par bénéficiaire.

III. Quelques pratiques actuelles

Types de pratiques inventoriées			
	Décompte des dossiers	Décompte des activités	Nombre d'AS selon la population
Balises, Québec		X	
Service social, Freiburg im Breisgau		X	
Service protection de l'enfance, Gilford	X		
Services sociaux, Hampshire/UK		X	
Service santé mentale, Belfast			X
Pro Infirmis, Suisse		X	
Pro Senectute, Suisse		X	
Services spécialisés pour personnes handicapées de la vue		X	
Nouvelle Loi sur l'aide sociale, Berne			X
OMSV			X
Service de protection de la jeunesse, Genève		X	
Office cantonal des mineurs, Neuchâtel	X		
Pro Infirmis, Coire		X	
Service spécialisé pour handicapés de la vue, canton de Berne		X	
Service social, Langenthal		X	
Service d'aide à la jeunesse et à la famille, ville de Zurich		X	
Service de l'aide sociale, ville de Zurich		X	
Projet Sterntaler, Service de l'aide sociale, ville de Zurich		X ¹⁹²	
Service social régional, Affoltern		X	
Service social, Adliswil		X	
Office de l'aide sociale, ville de Bâle		X	

décrites et mesurées, le plus souvent via un minutage (tous les quarts d'heure ou toutes les dix minutes) réalisé par les employés et les employées, parfois sous la supervision de la direction ou de mandataires.

Le Service de l'aide sociale de Zurich, le Service social d'Adliswil et l'Office de l'aide sociale de la ville de Bâle poussent cette logique plus loin, en proposant une catégorisation des bénéficiaires par problématique, par objectif et par prestation. A l'Office de l'aide sociale de la ville de Bâle, cette catégorisation s'est faite en parallèle à une relative externalisation du travail social effectué¹⁹³: un exemple caractéristique de la confusion qui règne entre les projets de réforme (ou de privatisation) de l'action publique et ceux de régulation de la charge de travail, qui rend difficile une appréciation globale.

Le projet «*Sterntaler*» au Service de l'aide sociale en ville de Zurich se distingue de toutes les autres pratiques. Ce projet établit un lien – peut-être plus stratégique qu'effectif – entre le nombre de personnes engagées et le coût des prestations, postulant qu'une augmentation du personnel permet d'abaisser le coût des prestations d'aide sociale sans toucher aux normes de l'aide: reste à prouver que ce report de charges n'est pas dommageable aux bénéficiaires.

Le *décompte des dossiers* comme indicateur unique n'apparaît qu'à deux reprises (Service protection de l'enfance Gilford, Office cantonal des mineurs de Neuchâtel). Le nombre de dossiers est pondéré en fonction de critères objectifs.

Une troisième approche de l'évaluation de la charge de travail se pratique en déterminant le nombre d'AS *en fonction de la population* d'une région. C'est le cas dans le modèle théorique élaboré par le Service de santé mentale de Belfast, de la nouvelle Loi sur l'aide sociale du canton de Berne et de l'OMSV dans le canton de Vaud. Dans les deux cas suisses, des indicateurs précis et adaptables restent à développer.

Nous approfondirons l'analyse de ces différents modèles dans la suite de ce travail, mais nous pouvons déjà remarquer que la surcharge est parfois affirmée sans qu'on ait d'instrument de mesure de la charge et sans qu'une charge standard soit établie; il arrive aussi, en fonction de circonstances sociales et politiques, que des postes soient attribués pour faire face à cette «*surcharge*».

Nous allons maintenant voir dans le détail ce qu'il en est de l'évaluation de la charge dans les cantons romands.

193. De même qu'au Service social communal de Gelterkinden, dont on ignore toutefois le mode d'évaluation de la charge de travail.

IV

L'aide sociale dans le canton de Fribourg

1. Missions

Dans le cadre de la Loi sur l'assistance publique de 1951, l'assistance était décidée, distribuée et financée par les 250 exécutifs communaux. L'Etat cantonal décidait et finançait l'assistance publique des Confédérés et des personnes de nationalité étrangère, sur la base de dossiers préparés par les communes. Ce mode de faire créait des inégalités de traitement.

Un certain nombre de principes nouveaux ont été inscrits dans la nouvelle Loi sur l'aide sociale (LASoc) du 14.11.1991, entrée en vigueur le 1.7.1994, qui modifient profondément la pratique de l'aide sociale dans le canton de Fribourg: principalement la régionalisation et la professionnalisation des services sociaux et l'instauration de commissions sociales, composées d'élus politiques et de citoyens, et qui sont les organes décisionnels en matière d'attribution d'aide sociale à l'ensemble des demandeurs (Fribourgeois, Confédérés, personnes de nationalité étrangère). Cette loi a également introduit des recommandations cantonales en matière d'aide sociale. Une nouvelle répartition des charges a été décidée: les prestations d'aide financière sont dorénavant également partagées entre les communes de domicile – ayant adhéré à un Service social régional (SSR) – et le canton; les frais de fonctionnement (salaires) sont assumés par les communes. A partir de juillet 1994, l'aide matérielle est unifiée pour l'ensemble des personnes demandant l'aide sociale¹⁹⁴. Dès cette date, l'aide sociale se fonde sur des recommandations cantonales et le Service social cantonal établit des statistiques.

194. A l'exception des requérants d'asile qui relèvent de réglementations particulières.

La précarisation de l'emploi, le chômage dit d'«*exclusion*» et, de façon générale, la nouvelle pauvreté¹⁹⁵ ont donné lieu à différentes interventions parlementaires. Une étude sur la situation des personnes au chômage en fin de droit a été entreprise à la demande du Grand Conseil en 1996¹⁹⁶ et une large consultation autour de l'éventuelle introduction d'un Revenu minimum d'insertion (RMI) a été menée. Le principe d'un RMI a finalement été abandonné au profit d'une révision de la LASoc de 1991.

Cette révision de la LASoc, du 26.11.1998, est entrée en vigueur le 1.1.2000. La LASoc a dorénavant pour but de «*favoriser l'autonomie et l'intégration sociale de la personne dans le besoin*» (art. 2). «*Une personne est dans le besoin lorsqu'elle éprouve des difficultés sociales ou lorsqu'elle ne peut subvenir à son entretien, d'une manière suffisante ou à temps, par ses propres moyens*» (art. 3). «*L'aide sociale comprend la prévention, l'aide personnelle, l'aide matérielle et la mesure d'insertion sociale. La prévention comprend toute mesure générale ou particulière permettant d'éviter le recours à l'aide personnelle et matérielle. L'aide personnelle comprend notamment l'écoute, l'information et le conseil. L'aide matérielle est une prestation allouée en espèces, en nature ou sous la forme d'un contrat d'insertion sociale. La mesure d'insertion sociale, dans le cadre d'un contrat d'insertion sociale, permet au bénéficiaire de l'aide sociale de retrouver ou de développer son autonomie et son insertion sociales*» (art. 4).

La révision de 1998 introduit différentes nouveautés :

– *La répartition des tâches* entre les organes de la Loi fédérale sur l'assurance chômage (LACI) et la Loi cantonale sur l'emploi et l'aide aux chômeurs (LEAC), d'une part, et ceux la LASoc d'autre part, est précisée: les organes de la LACI/LEAC mettent en œuvre des Mesures d'insertion professionnelle, ceux de la LASoc gèrent des Mesures d'insertion sociale (MIS).

– *Le contrat d'insertion peut être imposé*: «*Un contrat d'insertion sociale individualisé peut être conclu avec la personne dans le besoin. Sa nature juridique est celle d'un contrat de droit administratif. Dans la mesure où le contrat d'insertion sociale est en adéquation avec les capacités et les potentialités de la personne dans le besoin, cette dernière y est astreinte. Si elle refuse le projet d'insertion sociale proposé, l'aide matérielle peut être réduite jusqu'au minimum*» (art. 4a). Le contrat d'insertion est limité à une durée de 6 à 12 mois (art. 4b). Les personnes effectuant une MIS reçoivent une aide non remboursable,

195. *Message N° 116 accompagnant le projet de révision de la loi sur l'aide sociale du 14.11.1991 (LASoc) du Conseil d'Etat du canton de Fribourg au Grand Conseil*, 20 octobre 1998, 1 s. Cité désormais: *Message N° 116*.

196. *Friboulet [et al.]*, 1997.

augmentée d'un montant incitatif de 100 fr. Aucun droit à un contrat d'insertion sociale n'existe et, selon les estimations¹⁹⁷, les destinataires des MIS représentent le tiers des bénéficiaires de l'aide sociale.

– *Le canton établit un catalogue des MIS.* Un document¹⁹⁸ fournit des repères conceptuels (définitions, objectifs) et les modalités concrètes de mise en œuvre du dispositif d'insertion sociale (organisation, procédures, contrat d'insertion, catalogue des mesures). Afin d'assumer la nouvelle mission d'insertion, le gouvernement estime que 10 postes d'AS supplémentaires doivent être créés et qu'une formation complémentaire spécifique est nécessaire pour l'ensemble des AS¹⁹⁹. La concrétisation de cet objectif relève des SSR.

– *Le SSR doit répondre à certains critères de taille minimale et de professionnalisme.* Il met en œuvre les MIS et prospecte auprès d'organismes potentiels pour les inciter à créer des MIS²⁰⁰. Il doit soumettre au Service social cantonal, en vue de leur validation, des propositions de mesures d'insertion sociale²⁰¹. Le service social «*examine avec la personne bénéficiaire et le tiers organisateur, au moins tous les deux mois, l'adéquation de la mesure d'insertion sociale*»²⁰².

– *Le Conseil d'Etat fixe des normes contraignantes de l'aide matérielle pour les communes.* Ce changement a été accueilli avec satisfaction par les communes, puisqu'il stipulait une égalité de traitement et qu'«*en réalité, il n'y aura pas de changements fondamentaux, puisque les tribunaux se basent aujourd'hui déjà sur les normes de la CSIAS et obligent ainsi indirectement les commissions sociales à les appliquer*»²⁰³. La loi introduit une répartition des charges à raison de 50 % pour l'Etat et 50 % pour les communes («*pot de district*»).

– *L'aide matérielle est un droit, puisqu'elle «ne peut être refusée à une personne dans le besoin, même si celle-ci est personnellement responsable de son état»* (art. 24 LASoc). Les communes sont censées jouer un rôle actif: «*Les communes veillent à ce que les personnes dans le besoin bénéficient de l'aide sociale octroyée en vertu de la présente loi, notamment les mesures d'insertion sociale*» (art. 15).

197. *Message N° 116.*

198. Concept MIS/LASoc (Loi sur l'aide sociale du 14.11.1991 modifiée le 26.11.1998). Direction de la santé publique et des affaires sociales du canton de Fribourg, novembre 1999.

199. *Message N° 116.*

200. *Ibidem*, 48.

201. *Règlement du 30.11.1999 d'exécution de la Loi sur l'aide sociale du canton de Fribourg (RELASoc)*, entrée en vigueur 1.1.2000, art. 17. Cité désormais: *Règlement du 30.11.1999...*

202. *Ibidem*, art. 4.

203. *Message N° 116.*

2. Organisation et mandats

La population du canton de Fribourg est de 236 300 personnes fin 2000.

L'organisation de l'aide sociale relève de la compétence communale. L'Etat fixe les normes, coordonne, conseille et veille à ce que les communes assument leurs tâches.

Le Conseil d'Etat «*édicte les normes de calcul de l'aide matérielle, en se référant aux normes CSLAS. Il consulte préalablement les commissions sociales et les milieux intéressés*» (art. 22a LASoc). «*L'Etat peut confier, par convention, à des institutions privées, le mandat d'octroyer l'aide sociale à certains groupes de personnes, notamment aux personnes soumises à la législation en matière d'asile*» (art. 14).

Le Service social cantonal rembourse aux communes l'aide matérielle à charge de l'Etat. Il «*veille à ce que les communes, les services sociaux et les commissions sociales assument leurs tâches en matière d'aide sociale*» (art. 21). Il contribue à la coordination des services sociaux et propose des mesures générales relatives à l'information, à la prévention et à la formation. Il assume un travail de conseil, de circulation de l'information et de formation, par des visites dans les commissions sociales et par l'organisation de journées thématiques ouvertes à leurs membres et aux employés des SSR, ou par l'envoi d'informations concernant l'application de la loi. En 2001, le Service social cantonal comprend six postes EPT. Il est chargé de veiller à l'application non seulement de la LASoc, mais encore de la Loi sur l'asile et de la Loi sur l'aide aux victimes d'infractions.

«*Les communes créent une commission sociale composée de cinq à neuf membres. Les membres de la commission sociale peuvent être choisis hors des exécutifs communaux. Le responsable du service social et l'AS chargé du dossier assistent aux séances de la commission avec voix consultative*» (art. 19 LASoc). La commission sociale est habilitée à prendre toutes décisions concernant l'octroi, le refus, la modification, la suppression et le remboursement de l'aide matérielle; elle en détermine la forme, la durée et le montant. Elle prend également les décisions relevant du contrat d'insertion sociale (art. 20).

Le service social a (notamment) pour tâches de contribuer à la prévention sociale, d'instruire les dossiers d'aide sociale, de fournir l'aide personnelle et l'aide matérielle (art. 18 LASoc). Il soumet des préavis sur les diverses formes de l'aide à la commission sociale. Les AS instruisent les demandes et les transmettent à la commission sociale. Les prestations sont versées par le SSR.

Le service social doit «*présenter au Service social cantonal, dans les 60 jours qui suivent la fin de chaque trimestre civil, un récapitulatif des comptes individuels de l'aide matérielle*» et, pour chaque bénéficiaire, «*le décompte des frais des organisateurs de mesures d'insertion sociale au moins une fois durant l'année civile*»²⁰⁴. Il doit également envoyer un rapport d'activité annuel²⁰⁵.

Chaque commune est autonome pour l'organisation de son service social, dans le cadre fixé par la loi. Comme employeur du personnel, il lui appartient de fixer les conditions d'engagement, les cahiers des charges et de déterminer le nombre d'employés. Les communes assument les frais de fonctionnement (salaires) du personnel du SSR. Le Service social cantonal peut les conseiller en matière de politique du personnel, mais n'a pas de compétence pour s'ingérer dans leur organisation. Il n'a pas connaissance de la charge de travail dans les différents SSR²⁰⁶.

Selon la LASoc, les communes doivent «*créer un service social doté de personnel qualifié. Un service social doit englober une population d'au moins 3000 habitants et du personnel qualifié représentant au moins un emploi à mi-temps. Le Conseil d'Etat peut, sur demande motivée, accorder des dérogations*» (art. 18). Un délai de deux ans est accordé aux services sociaux pour se conformer à ces exigences (art. 42a). Le message du Conseil d'Etat précise à cet égard qu'il se réfère «*à des recommandations au niveau suisse, préconisant environ 6000 habitants*»²⁰⁷ et ajoute qu'il n'est pas dans ses intentions d'exiger une extrapolation de ces deux conditions de base pour les services sociaux de plus grande taille²⁰⁸, car le but est d'éviter qu'il y ait de trop petits services par le regroupement en Services sociaux régionaux (SSR). Il s'agit d'assurer un service professionnalisé, de protéger les AS contre l'isolement, de favoriser une égalité dans le traitement des situations et de créer une structure cantonale d'aide sociale.

Est considérée comme qualifiée «*la personne qui est au bénéfice d'un diplôme d'assistant social reconnu ou d'une formation, voire d'une expérience, jugée équivalente par la Direction*» (art. 7). La proportion d'AS diplômés va en augmentant. Actuellement, environ 85 % des AS disposent d'une qualification de base dans le domaine de l'action sociale ou dans un domaine proche (diplôme d'une école supérieure de travail social ou universitaire)²⁰⁹.

Le financement de l'aide matérielle est pour moitié à charge de l'Etat, l'autre étant à charge des communes (remboursement par district), sous réserve de la législation fédérale et des conventions internationales (art. 32 LASoc). L'aide aux personnes de passage et sans domicile fixe est assurée par l'Etat. La même répartition s'applique pour les frais des MIS dans le cadre du contrat d'insertion, ainsi que pour divers autres frais de formation et de coordination.

204. (De la page 90) *Règlement du 30.11.1999...*, art. 10.

205. (De la page 90) *Ibidem*, art. 11.

206. Cette particularité nous a obligés à mener des investigations ciblées dans des SSR fribourgeois.

207. Nous n'avons pas pu reconstituer l'origine du nombre de 6000 habitants.

208. *Message N° 116*.

209. Interview du chef du Service social cantonal Fribourg, 23.1.2001.

En août 2000, le canton de Fribourg compte 28 SSR²¹⁰. Quinze SSR interviennent dans plusieurs communes, sur la base d'ententes intercommunales ou d'associations de communes. Le nombre d'habitants desservis par un SSR se situe entre 753 personnes (Jaun) et 34000 (la Gruyère)²¹¹. Quatre services sociaux desservent un nombre d'habitants inférieur à 3000.

*2.1. Service social régional du district de la Broye*²¹²

Les AS parviennent à remplir les missions du service (la prévention, l'aide personnelle, l'aide matérielle et les mesures d'insertion sociale), bien que la prévention ne soit pas ou rarement ciblée. En plus de ces missions, les AS ont diverses activités: colloques, représentation dans divers comités, formation continue, etc.

Le SSR ne gère pas d'argent liquide, pour des raisons de sécurité. Les AS signent des avis de débit, ensuite l'argent est remis soit par virement, soit par le paiement de factures (loyers...), soit par chèque.

Les AS sont pour moitié diplômés d'une école sociale, pour l'autre de l'université. Un AS qui vient d'être engagé a une formation d'éducateur spécialisé et a dû faire un complément de formation (brevet en assurances sociales).

Il n'existe pas de procédure officielle de formation interne, mais tous les AS sont encouragés à suivre les cours de la Fédération des employés en assurances sociales (FEAS), qui peut se solder par un brevet ou un diplôme; pour le reste, la formation continue est choisie en fonction des intérêts des différents collaborateurs et d'un budget. Le nombre de jours de formation par AS n'est pas réglementé. Il n'y a ni spécialisation, ni hiérarchie entre les AS.

*2.2. Service social régional de Marly*²¹³

Les AS ont un cahier des charges «classique». La cheffe de service a d'autres tâches: élaboration du budget, rapports de gestion pour la commune et le canton, fonctions communales en lien avec le dicastère des affaires sociales; elle est en partie déchargée par la secrétaire, qui a un brevet en assurances sociales.

210. Début 2002, il n'y en a plus que 26, suite à des regroupements.

211. Liste des services sociaux régionaux du canton de Fribourg. Etat au 21.8.2000.

212. Interview du chef du service social et Tuteur général, 09.04.2001.

213. Interview de l'AS responsable du service social, 23.04.2001.

Le service n'a pas d'argent liquide, notamment pour marquer le fait que les AS ne sont pas des «*distributrices d'argent*». Les AS délivrent des quittances à faire valoir auprès du service des finances de la commune, dans le même bâtiment. Les bénéficiaires sont souvent accompagnés au service des finances par un AS. Pour deux dossiers de mères seules avec plusieurs enfants, l'aide est versée sur un compte bancaire (exceptions pour des raisons pratiques).

Il existe une aide communale au logement pour les personnes bénéficiaires de prestations complémentaires et un budget important (environ 280000 fr.) pour des programmes pour les chômeurs en fin de droit.

Une des AS est en formation, une autre est diplômée de l'Université de Fribourg (travail social). La cheffe de service possède une maîtrise en sciences sociales (Université de Laval, Montréal).

La formation continue est possible, mais difficile à réaliser. Les AS du service participent aux journées de formation cantonales. Il n'y a ni spécialisation, ni hiérarchie entre les AS.

2.3. Service social régional de l'Entente sociale intercommunale, Vuisternens-devant-Romont²¹⁴

Ce SSR compte une seule AS (diplômée) et s'occupe de l'aide sociale pour 24 communes (28 villages – les fusions récentes ont diminué le nombre de communes). Les tâches assumées par l'AS (avec l'aide d'une employée administrative à 10%, qui s'occupe plutôt de la comptabilité) correspondent aux tâches prévues. En plus de l'aide financière, l'AS s'occupe de nombreux dossiers d'aide personnelle: prévention, transfert à d'autres services, recherche de dons privés, aide à la gestion, élaboration de budget, plan de désendettement... Elle participe aussi à diverses réunions sur le plan cantonal.

L'aide financière est versée par le SSR soit par CCP, soit par virement bancaire. Dans certaines situations d'urgence, l'AS octroie une aide en liquide. Des programmes cantonaux de formation, sur un sujet ou un autre, sont parfois offerts.

3. Ratios bénéficiaires-AS

Le canton de Fribourg connaît des statistiques cantonales de l'aide sociale depuis l'entrée en vigueur de la LASoc (1.7.1994), qui sont publiées dans des recueils statistiques. Le premier recueil couvre la période du 1.7.1994 au

214. Interview de l'AS (unique) du service, 04.04.2001.

30.6.1995, les suivants la période d'octobre à septembre (afin de pouvoir s'y référer pour l'établissement du budget). Ils procurent de nombreuses informations sur le nombre de dossiers et de bénéficiaires selon leur âge, leur sexe, leur origine, la composition du ménage, la commune de domicile, le SSR dont ils relèvent, les causes de la demande d'aide, la durée de l'aide, le taux de personnes assistées par commune et les coûts de l'aide sociale par habitant. Les rapports d'activité annuels, établis par le Service social cantonal, fournissent le nombre de dossiers d'aide matérielle et d'aide personnelle, ainsi que le nombre d'employés par SSR. Les définitions sont les suivantes:

- Un *dossier* peut comprendre une ou plusieurs personnes: le «*chef de corde*» (terme officiel) seul, ou avec la ou les personnes constituant le ménage.
- Un *dossier d'aide matérielle* est défini par un versement dans l'année. Il peut s'agir d'un versement unique comme d'une aide matérielle importante durant toute l'année. Le Service social cantonal connaît ces dossiers, puisqu'il intervient financièrement.
- Un *dossier d'aide personnelle* se fonde sur l'information fournie par les SSR. Il n'existe pas de règles partagées en ce qui concerne la définition d'un dossier d'aide personnelle. Il peut s'agir d'une demande de renseignement téléphonique ou d'un suivi durable et régulier pour un problème de gestion administrative et financière. Comme pour les dossiers d'aide matérielle, la durée et l'intensité de l'aide personnelle sont variables.
- Le *nombre de dossiers* comprend le total des dossiers avec une intervention dans l'année (il s'agit donc du cumul des dossiers et non pas d'un nombre à un moment précis).
- *Fermeture des dossiers*: pas de règles communes.

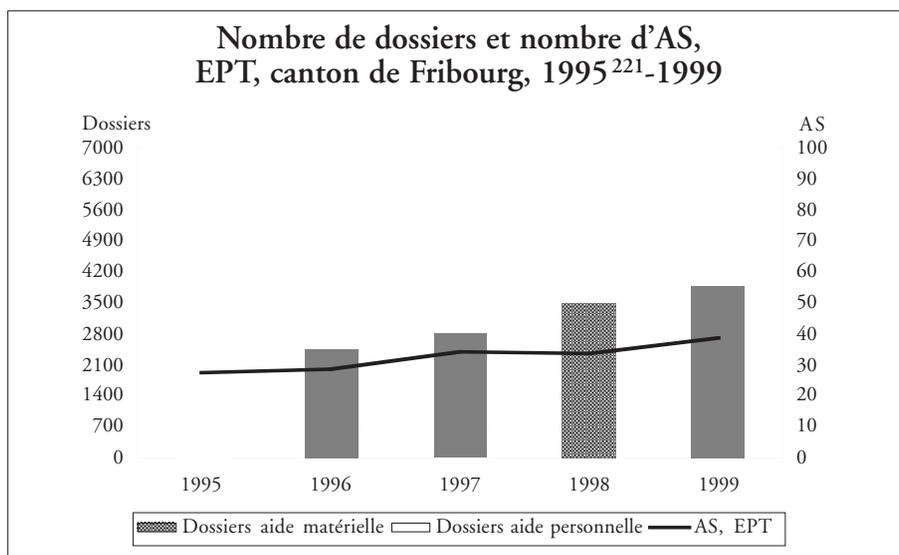
Le tableau ci-contre fournit le total du nombre de dossiers suivis dans l'année, ainsi que l'état de la dotation EPT AS au 31 décembre de chaque année. Ces données permettent de calculer la moyenne des dossiers suivis dans l'année par AS.

Ce tableau fait apparaître des augmentations partout: les dossiers d'aide matérielle passent de 2486 (1996) à 3885 (1999), soit une augmentation de 56%. Cette évolution n'est pas entièrement suivie par la dotation d'AS qui passe de 27,4 EPT à 38,5 EPT, soit une augmentation de 40%. La charge en dossiers financiers par AS augmente: elle est de 87 dossiers financiers par AS en 1996 et de 101 en 1999.

L'incertitude de la définition des dossiers d'aide personnelle et l'absence de règles communes concernant la fermeture des dossiers rendent le calcul d'un ratio AS-bénéficiaires (toutes catégories confondues) aléatoire. Calculé en tenant compte de ces réserves, le ratio passe de 138 dossiers (au total) par AS (1995) à 160 dossiers (1999).

IV. L'aide sociale dans le canton de Fribourg

Nombre de dossiers et nombre d'AS EPT, canton de Fribourg, 1995-1999						
	1995 ²¹⁵	1996 ²¹⁶	1997 ²¹⁷	1998 ²¹⁸	1999 ²¹⁹	Augm. 1995(6)-1999
AS, EPT (31.12.)	27,44	28,50	34,13	33,71	38,51	+ 40 %
Stagiaires, EPT (31.12.)	6,00 ²²⁰	4,93	2,15	2,00	0,50	- 90 %
Administration, EPT (31.12.)	12,70	17,80	17,14	14,47	18,11	+ 43 %
Dossiers d'aide matérielle		2486	2842	3484	3885	+ 56 %
Dossiers d'aide personnelle		2048	2208	2133	2288	+ 12 %
Total des dossiers	3794	4534	5050	5617	6173	+ 63 %
Dossiers d'aide mat. par AS		87	83	103	101	+ 16 %
Nombre total de dossiers suivis dans l'année par AS	138	159	148	167	160	+ 16 %



215. Rapport d'activité 1995. LASoc du 14.11.1991. Service social cantonal. 27.9.1996

216. Rapport d'activité 1996. LASoc du 14.11.1991. Service social cantonal. 23.6.1997

217. Rapport d'activité 1997. LASoc du 14.11.1991. Service social cantonal. 19.6.1998.

218. Rapport d'activité 1998. LASoc du 14.11.1991. Service social cantonal. 7.12.1999.

219. Rapport d'activité 1999. LASoc du 14.11.1991. Service social cantonal. 21.8.2000.

220. Il n'est pas possible de savoir s'il s'agit de personnes ou de postes EPT.

221. Pour 1995, seul le nombre total de dossiers est connu.

Nous disposons d'informations pour les trois SSR visités, qui proviennent des mêmes sources que le tableau précédent. Les mêmes réserves méthodologiques s'appliquent.

	Broye		Marly		Vuisternens	
	1995 ²²²	1999 ²²³	1995	1999	1995	1999
AS, EPT (31.12.)	1,75	3,55	1,00	1,50	0,40	0,60
Stagiaires, EPT (31.12.)	–	–	–	0,50	–	–
Administration, EPT (31.12)	1,00	2,25	0,75	1,00	–	0,10
Dossiers d'aide matérielle	62	139	68	163	31	58
Dossiers d'aide personnelle	288	293	114	103	41	52
Total des dossiers	350	432	182	266	72	110
Dossiers d'aide matérielle par AS	34	39	68	109	77	97
Nombre de dossiers totaux suivis dans l'année par AS	200	122	182	177	180	183

Ce tableau montre des évolutions contrastées entre les SSR: le nombre de dossiers totaux suivis dans l'année par AS a considérablement baissé dans la Broye; il est resté stable dans les deux autres SSR. Cette évolution se distingue des statistiques cantonales globales qui, elles, notent une augmentation du nombre de dossiers. Nous constatons par ailleurs des différences importantes entre les trois SSR en ce qui concerne le nombre de dossiers financiers par AS: ce ratio se situe en 1999 à 39, 97 et 109. Les données disponibles ne nous permettent pas de savoir si ces différences sont dues à l'absence de définitions communes ou à des charges en dossiers différentes.

222. Rapport d'activité 1995; LASoc du 14.11.1991; Service social cantonal, 27.9.1996. Cette même source renseigne pour les deux autres colonnes 1995 du tableau.

223. Rapport d'activité 1999; LASoc du 14.11.1991; Service social cantonal, 21.8.2000. Cette même source renseigne pour les deux autres colonnes 1999 du tableau.

3.1. Service social régional du district de la Broye²²⁴

Un dossier est ouvert dès le premier entretien conduisant à des démarches (même un simple courrier); on n'ouvre par contre pas de dossier pour un simple renseignement téléphonique ou une demande rapidement réorientée. Ces consignes ne sont pas écrites. Les dossiers sont archivés une fois par année. C'est le secrétariat qui s'en occupe: il demande aux AS de rendre les dossiers dont ils ne veulent plus dans leurs tiroirs (il n'y a pas de délai fixé, cela s'effectue selon l'appréciation personnelle de l'AS en charge). Dans les statistiques, on distingue les dossiers d'*aide personnelle* et les dossiers d'*aide matérielle* (financière), mais pas les dossiers lourds des dossiers légers. Les activités assumées en dehors des dossiers sont comptées dans les heures de travail.

Le SSR compte 4,15 EPT d'AS et 2,55 EPT (2,75 depuis le 1^{er} avril 2001) d'employés administratifs (secrétariat et comptabilité). La dernière augmentation (20% de poste administratif) est due à la création, il y a quelques années, d'un service de contentieux. On constate depuis 1994 une augmentation à peu près régulière de la dotation en personnel, qui s'explique par le fait que, lors de la création du service en 1994, le budget était «*un peu minimaliste*». En raison de l'augmentation du nombre de dossiers, de projets nouveaux, etc., des dotations supplémentaires ont été demandées et obtenues.

Les AS sont largement secondés par le personnel administratif. Chaque AS a un dictaphone pour le courrier courant. Le secrétariat s'occupe de la réception, du standard téléphonique. Au moment du téléphone ou de la visite d'une nouvelle personne, les secrétaires rédigent un petit «*mémo*» qui explique la situation. Le secrétariat s'occupe également de la comptabilité, de la rédaction des procès-verbaux, du classement et de l'archivage des dossiers, etc.

Les «*mémos*» remplis par les secrétaires sont soumis à l'ensemble des AS lors du colloque hebdomadaire. «*Chacun se sert selon son sentiment de disponibilité, mais il n'y a pas de ratio selon le pourcentage de travail, ni de nombre maximum de dossiers.*» Un AS est chargé chaque jour des situations considérées comme urgentes.

L'évolution du nombre de dossiers par AS est plutôt à la baisse, car la dotation en personnel a été renforcée jusqu'en 2000, alors que l'augmentation du nombre de dossiers n'a duré que jusqu'en 1998. Pour le chef du service social, le nombre de dossiers donne une indication trompeuse: leur poids est variable et les statistiques fournissent le nombre de dossiers sur une année, qui ne correspond pas forcément au nombre de dossiers dont un AS a la

224. Interview du chef du service social et tuteur général, 09.04.2001.

charge à un moment donné. Le jour où nous les avons rencontrés, un AS à 100% estimait avoir 63 dossiers, dont 35 véritablement actifs, et une autre AS à 50% en suivait également 35.

3.2. Service social régional de Marly²²⁵

En général, un dossier est ouvert après un entretien, mais cela se fait plutôt au cas par cas, en fonction de la nature de la sollicitation. La procédure n'est pas consignée. L'archivage se fait d'année en année (norme: pas d'intervention depuis au moins un an).

Dans ses statistiques, la cheffe de service distingue les dossiers ayant nécessité moins de trois interventions des autres. Elle distingue également les dossiers avec et sans aide financière.

En 2001, on compte 2,5 EPT AS (avec le poste de la cheffe de service, qui est partiellement administratif) et un EPT d'employée administrative. De 1992 à 1994, une AS était seule (1 EPT), avec 25% d'appui administratif (50% en plus dès 1994). Des augmentations régulières ont eu lieu depuis, à cause de l'augmentation du nombre de situations (1995: 182; 2000: 273) et des interventions (situations plus complexes, «*gens perdus*»), du travail en réseau et de l'introduction des MIS.

La secrétaire répond aux appels téléphoniques, mais elle ne fixe que rarement les rendez-vous. C'est également elle qui réceptionne les arrivants, bien que les personnes aillent souvent directement dans le bureau de l'AS. Les AS font elles-mêmes leur courrier et la secrétaire s'occupe des photocopies, des corrections et des expéditions. Elle est responsable des subsides de caisses maladie et ses collègues AS la sollicitent sur certains sujets (assurances sociales).

Au moment où nous l'avons rencontrée, la cheffe de service ne prend plus de nouvelles situations. Les dossiers se répartissent entre les deux autres AS, selon un principe (non formel) de tournus, qui tient compte de leur pourcentage respectif de travail (100% et 50%) et des circonstances (disponibilité immédiate, etc.). La distribution des nouvelles situations se fait lors de chaque sollicitation (téléphone ou visite): en 2000, à raison de 77 nouveaux dossiers, c'est possible de fonctionner ainsi. Il n'existe pas de nombre maximum de dossiers.

Actuellement, la cheffe de service suit 93 dossiers; l'AS (à 100%): 124; l'AS (à 50%): 56.

225. Interview de l'AS responsable du service social, 23.04.2001.

3.3. Service social régional de l'Entente sociale intercommunale, Vuisternens-devant-Romont²²⁶

Un dossier est ouvert à partir de deux entretiens. Il n'est pas nécessaire qu'il y ait une aide financière. L'archivage a lieu lorsqu'il n'y a plus ni aide financière, ni contact. Il se fait sans délai fixe, selon l'appréciation personnelle de l'AS et le temps à sa disposition. Souvent, le SSR effectue un archivage massif, pour gagner de la place. Toutes les situations de contentieux sont classées à part (avec les «*disparus sans laisser d'adresse*»). L'AS distingue de manière informelle les dossiers lourds des dossiers légers, mais cette distinction n'apparaît pas dans les statistiques, au contraire de celle entre les dossiers d'*aide financière* et les dossiers d'*aide personnelle*. Les activités assumées en dehors des dossiers sont comptées dans les heures de travail et reprises (elles sont parfois payées en heures supplémentaires).

Le service compte un poste d'AS à 60 % et un 10 % d'employée administrative. Le temps de travail de l'AS a été relevé ces dernières années suite à l'augmentation de la masse de travail: 33 % en 1994, 50 % en 1996, 60 % depuis 1998. Le poste de secrétaire a aussi légèrement été augmenté.

La secrétaire s'occupe principalement de la comptabilité mensuelle, des comptes et du budget. Elle inscrit ces données dans le programme informatique et s'occupe également des arriérés de cotisation et de participation de caisses maladie et du contentieux (courrier, «*enquêtes*» pour recherche de personnes). Elle ne s'occupe pas de réception, ni du téléphone. L'AS suit actuellement 105 dossiers, dont 46 sont actifs; elle constate une légère diminution.

4. Actualité de la question de la charge de travail

Dans les documents à notre disposition, aucune mention n'est faite de la question de la charge de travail. Selon le chef du Service social cantonal, un problème de surcharge existe cependant certainement, «*comme partout*».

Quant aux 10 nouveaux postes d'AS nécessaires pour la nouvelle mission d'insertion et indiqués dans le message du Conseil d'Etat, il s'agit d'une estimation permettant d'évaluer leur coût d'introduction (en fonction du nombre de MIS et du nombre actuel de dossiers par AS). Les communes sont seules à décider de l'engagement d'AS dont elles assument les coûts, et le chef du Service social cantonal pense que ces nouveaux postes n'ont été créés qu'en partie.

226. Interview de l'AS (unique) du service, 04.04.2001.

Au SSR du district de la Broye, le chef de service considère que lorsqu'un AS est trop chargé ou se sent en surcharge, il peut en parler lors du colloque hebdomadaire et justifier de ne prendre aucune situation nouvelle. Si un dossier est difficile, il peut être présenté lors de l'intervision qui a lieu une semaine sur deux. Pour un dossier très lourd, le chef de service peut également encourager l'AS concerné à partager la charge avec un collègue. Parallèlement à ces solutions de décharge ponctuelle, le chef de service estime qu'un problème de surcharge plus général serait probablement débattu lors du colloque général (mensuel). Selon lui, on ne constate pas de surcharge, ni au secrétariat, ni chez les AS et il en veut pour preuve le temps consacré aux activités « *annexes* », notamment une demi-journée trimestrielle de réflexion sur un sujet.

Au SSR de Marly, la cheffe de service considère que la charge de travail augmente. Elle estime le nombre de dossiers par AS trop élevé, mais constate une certaine acceptation de cette situation en raison des problèmes financiers de la commune et des bons rapports de travail avec la commission sociale. Le principal argument pour demander une augmentation de postes est statistique. La cheffe de service estime qu'un 50% supplémentaire serait nécessaire à la bonne marche du service, pour pouvoir travailler correctement et surtout « *à un rythme normal* ». Elle note une sorte d'effet pervers, d'autocensure de la part des responsables de service: l'attente régulière et optimiste d'une embellie, qui fait parfois hésiter à demander un nouveau poste (crainte de devoir par la suite renvoyer du monde...). Avec l'accord des autres AS, la cheffe de service a installé les trois bureaux de façon contiguë, portes généralement ouvertes. Pour elle, ce système favorise la communication et permet de mieux savoir et ressentir ce qui se passe. Par ailleurs, les situations difficiles (qui peuvent générer du stress ou de la surcharge) sont également discutées lors du colloque bimensuel, ce qui permet à une AS de se décharger ou de recevoir des conseils. Dès lors, s'il est connu qu'une AS suit une situation difficile, les autres vont régulièrement s'informer de la progression du dossier.

Au SSR de Vuisternens-devant-Romont, l'AS déclare que les indices de travail supplémentaire (augmentation du nombre de dossiers, d'entretiens ou du nombre d'heures supplémentaires) permettent d'argumenter une éventuelle demande de poste. Depuis quatre ans, elle constate une légère diminution du nombre de dossiers (5 à 10 en moins par année), mais ils se révèlent par contre plus complexes qu'auparavant (la charge administrative de chaque dossier augmente aussi). En conclusion, la charge de travail est restée assez stable. L'AS ne constate pas de surcharge générale, mais, si c'était le cas, elle réclamerait une augmentation de poste comme elle l'a déjà fait. Lors de surcharge ponctuelle, elle module ses heures en travaillant plus une semaine et moins la suivante.

5. Synthèse

– L'aide sociale a pour mission de contribuer à la prévention sociale, de fournir l'aide personnelle et matérielle, dont les mesures d'insertion sociale. Les AS instruisent les demandes et la décision est prise par la commission sociale sur la base de normes cantonales. Les prestations sont versées par le SSR.

– Il existe 28 services sociaux régionaux (SSR) en 2000 dans le canton de Fribourg²²⁷, dont 16 interviennent dans plusieurs communes sur la base d'ententes ou d'associations communales. Les communes (ou régions) doivent organiser un service social pour 3000 habitants, avec au moins 50 % de personnel qualifié. L'organisation du travail est différente suivant les SSR.

– Le personnel des services sociaux est engagé et financé par les communes; les prestations d'aide financière sont assumées par le canton et par les communes à parts égales.

– Les normes d'ouverture et de fermeture de dossiers sont différentes dans les SSR. Elles ne sont nulle part écrites.

– Le nombre de dossiers qui ont reçu une aide matérielle dans l'année peut être relevé avec précision. Le nombre de dossiers sans aide matérielle repose sur le seul chiffre fourni par les SSR (pas de règles partagées en ce qui concerne la définition d'un dossier d'« aide personnelle »). Il n'existe pas de nombre maximum de dossiers par AS. Le travail hors dossiers n'est pas relevé.

– On peut constater des augmentations partout: dans la dotation en personnel, tant administratif que social, dans le nombre de dossiers et dans le ratio de dossiers par AS suivis dans l'année. Il n'est cependant pas possible d'établir le ratio bénéficiaires/AS à un moment précis. Le nombre de postes dans les SSR a été décidé en fonction de spécificités locales.

– On ne trouve pas de mention de surcharge dans les documents analysés. Les avis divergent à ce propos dans les trois SSR: l'un constate une charge de travail correcte, l'autre une stabilité, le troisième une augmentation de la charge de travail.

Avec les données à notre disposition, nous ne pouvons pas connaître précisément le nombre de dossiers que les AS ont à suivre. En conclusion, les documents en notre possession et les interviews menées dans trois services sociaux ne permettent pas de dégager une pratique fribourgeoise commune et partagée de l'évaluation de la charge de travail.

227. Début 2002, il n'y en a plus que 26 suite à des regroupements.

QUELLE PART DE VOTRE
BUDGET ALIMENTATION
POUVEZ-VOUS CONSACRER
À VOTRE LOYER ?



PESSIN

V

L'aide sociale dans la République et Canton du Jura

1. Missions

Jusqu'à fin 2001, l'aide sociale dans la République et Canton du Jura était régie par la Loi sur les œuvres sociales (LOS)²²⁸ datant de la création du canton (1978) et du décret datant de la même année sur les allocations spéciales²²⁹. La LOS réglait l'aide sociale «*traditionnelle*», tandis que les allocations spéciales étaient destinées aux personnes pauvres considérées comme plus autonomes.

Devant l'évolution du chômage et de ce qu'il est convenu d'appeler «*les processus d'exclusion*», le gouvernement jurassien a mis en route, en mai 1996, une révision de la LOS qui comprenait la suppression du décret sur les allocations spéciales.

Ces travaux de révision, qui s'inspirent largement des expériences réalisées dans les autres cantons romands, ont abouti à la mise en consultation en juin 1999 de deux projets de loi: l'un sur l'*action sociale* et l'autre sur les *mesures cantonales en faveur des demandeurs d'emploi*. Ces projets ont en commun de viser l'insertion des bénéficiaires en appliquant le principe de contrepartie; ils ont été votés par le Grand Conseil en décembre 2000. La nouvelle Loi sur l'action sociale (LASoc) est entrée en vigueur le 1.1.2002, et celle sur les mesures cantonales en faveur des demandeurs d'emploi le 1.1.2001.

La République et canton du Jura connaît donc aujourd'hui, sur le plan des dispositifs d'aide matérielle, un double régime: d'une part l'aide sociale et d'autre part les mesures cantonales en faveur des demandeurs d'emploi.

228. Loi sur les œuvres sociales du 26.10.1978, RCJU.

229. Décret du 6.12.1978 concernant les allocations spéciales en faveur des personnes de condition modeste et arrêté du 10.3.1992, RCJU.

La Loi sur les mesures cantonales en faveur des demandeurs d'emploi²³⁰ prévoit «*des mesures spécifiques pour les demandeurs d'emploi aptes au placement, mais qui n'ont plus ou pas droit aux prestations LACI*». Les prestations prévues par cette loi sont destinées aux personnes nécessiteuses, aptes au placement, domiciliées dans le Jura depuis deux ans, et qui n'ont pas ou plus droit aux prestations LACI.

La LASoc²³¹ traduit la volonté de dynamiser les mesures d'aide sociale. Elle comprend des mesures incitatives socioprofessionnelles, qui remplacent les allocations spéciales. «*La présente loi est basée sur le principe de la solidarité et vise au renforcement de la cohésion sociale. Elle a pour but de prévenir les causes de pauvreté et d'exclusion sociale; d'apporter l'aide sociale nécessaire aux personnes dans le besoin; de favoriser l'autonomie et l'intégration sociales et professionnelles des personnes en difficulté; d'assurer la coordination de l'action sociale dans le canton*» (art. 1).

L'action sociale s'exerce par quatre moyens, à savoir «*des mesures d'information et de prévention; de l'aide sociale, accordée sous forme d'aide personnelle ou matérielle; des mesures d'insertion; du soutien à des institutions publiques ou privées*» (art. 4).

Les personnes dans le besoin bénéficient d'une aide personnelle appropriée «*en vue de favoriser leur autonomie et leur intégration sociale. [...] Cette forme d'aide comprend notamment l'écoute, l'information, le conseil, le soutien dans certaines démarches et, au besoin, l'intervention auprès d'autres organismes*» (art. 24). L'aide matérielle «*vise à garantir le minimum vital social des personnes dans le besoin. Une aide matérielle minimum ne peut être refusée à une personne dans le besoin même si celle-ci est personnellement responsable de sa situation*» (art. 25).

Les mesures d'insertion sociale sont destinées aux personnes qui ne remplissent pas les conditions de la Loi sur les mesures en faveur des demandeurs d'emploi. A l'instar de plusieurs cantons romands et du Tessin, et suite aux recommandations de la CSIAS, ces mesures ont pour but de développer la capacité de travail et l'autonomie sociale des bénéficiaires (art. 15). Elles sont formalisées dans un contrat. Durant la mesure, le bénéficiaire reçoit un modeste supplément financier (l'aide n'est pas remboursable). Le projet d'insertion peut prendre différentes formes selon les capacités, les souhaits et la situation de la personne concernée. L'article 17 LASoc précise qu'il peut s'agir «*d'actions destinées à aider les bénéficiaires à retrouver ou à développer leur capacité de travail et leur autonomie sociale; d'activités auprès de collectivi-*

230. Loi sur les mesures cantonales en faveur des demandeurs d'emploi du 6.12.2000, entrée en vigueur le 1.1.2001, RCJU.

231. Loi sur l'action sociale du 15.12.2000, entrée en vigueur le 1.1.2002, RCJU.

tés publiques ou d'institutions d'utilité publique sans but lucratif, d'activités ou de stages dans des entreprises, définis en accord avec celles-ci, de stages en vue de l'acquisition ou de l'amélioration de la formation professionnelle.» De plus, l'autorité d'aide sociale peut prendre en considération des projets d'insertion particuliers proposés par les bénéficiaires.

Des programmes d'insertion sont prévus pour environ 150 chômeurs et 150 bénéficiaires de l'aide sociale²³². *«La participation au programme d'insertion fait l'objet d'un contrat de droit public conclu entre l'autorité d'aide sociale et la personne dans le besoin. Ce contrat porte sur un projet d'insertion défini en principe en accord avec l'intéressé»* (art. 16 LASoc). *«Un contrat d'insertion est conclu lorsque le projet envisagé paraît adapté aux possibilités de l'intéressé et propre à redonner ou à développer chez ce dernier sa capacité de travail ou son autonomie et qu'il peut être mis en œuvre sans faire appel à des moyens disproportionnés»* (art. 19). *«L'autorité d'aide sociale peut assujettir la personne dans le besoin à un projet d'insertion répondant aux conditions de l'article 19. Si l'intéressé refuse le projet proposé, l'aide matérielle peut être réduite au minimum»* (art. 20). *«L'Etat et les communes mettent en place des programmes d'activité, d'occupation et de formation, ainsi que des stages et d'autres actions propres à permettre au bénéficiaire de l'aide sociale de retrouver ou de développer sa capacité de travail et son autonomie sociale»* (art. 15).

2. Organisation et mandats

La population du canton du Jura compte 68 800 personnes fin 2000.

Jusqu'à fin 2001, l'aide sociale dans la République et Canton du Jura est de la responsabilité de la commune de domicile (art. 68 LOS) et le Conseil communal fonctionne comme autorité responsable des œuvres sociales (art. 3 LOS).

Dès l'entrée en vigueur de la nouvelle LASoc au 1^{er} janvier 2002, l'aide sociale incombe à l'Etat (Service cantonal de l'action sociale), à l'exception des communes de Delémont et de Porrentruy qui ont obtenu une délégation de compétences durant une période transitoire de trois ans en ce qui concerne l'aide financière. Les contrats liés aux mesures d'insertion ressortent intégralement et immédiatement au Service cantonal de l'action sociale.

L'objectif visé par la cantonalisation est la garantie d'une égalité de traitement. La réorganisation comporte un regroupement des trois services sociaux régionaux (SSR) en un seul organisme de droit public, mais ne touche pas l'implantation géographique des SSR.

232. Consultation sur les propositions de révision de la loi sur les œuvres sociales, 25.6.1999. RCJU, 14.

La demande d'aide sociale franchit un certain nombre d'instances, précisées dans les articles 27 à 35 de la LASoc:

1. Le demandeur s'adresse au SSR de sa région qui «réunit sans délai les renseignements et les documents disponibles» (art. 30).

2. Le SSR transmet la requête à la commune de domicile du requérant.

3. L'autorité communale complète le dossier et l'adresse «sans retard» (art. 31), accompagné de son préavis motivé, au Service cantonal de l'action sociale.

4. L'autorité d'aide sociale (le service cantonal de l'action sociale ou l'autorité communale à Delémont et Porrentruy) décide de l'octroi de l'aide sociale, notifie sa décision au requérant, ainsi qu'au tiers qui a établi la demande. Il adresse une copie à la commune de domicile et au SSR qui a reçu la requête.

5. L'instance communale compétente verse les prestations accordées.

Comme cela peut prendre du temps, «dans les cas d'urgence ou de besoin manifeste, le Service de l'action sociale peut accorder immédiatement une aide provisoire» (art. 33). Les modalités de l'aide d'urgence seront précisées.

Pour la formation du personnel des services sociaux, la nouvelle loi est identique à l'ancienne. L'Etat «encourage la formation de travailleurs sociaux et d'autres personnes s'occupant de l'action sociale en favorisant la mise sur pied de cours, de conférences et d'institutions ayant pour but de parfaire cette formation. Il conclut les conventions nécessaires avec les écoles sociales et les autorités des autres cantons. L'Etat et les communes facilitent aux membres des autorités et au personnel de l'action sociale la participation aux cours et aux conférences» (art. 66).

Le financement de l'aide sociale reste en grande partie inchangé dans la nouvelle loi. Les prestations d'aide sont partagées entre le canton et les communes à raison de 60% pour l'Etat et 40% pour les communes. Une clé de répartition entre communes permet de répartir les charges. Il en est de même pour les coûts de formation ainsi que pour les charges de fonctionnement des SSR (auparavant, les communes de la circonscription devaient assumer seules une part précipitaire de 20%).

Les trois districts jurassiens se sont organisés de diverses manières:

– Le district des Franches-Montagnes a instauré, en 1980, un SSR professionnalisé regroupant l'aide sociale et l'aide à domicile.

– Dans les deux autres districts (Porrentruy, Delémont), l'aide sociale était auparavant distribuée par les conseillers communaux (aide sociale de «milice») et un service social communal professionnalisé existait uniquement dans les villes (Porrentruy et Delémont); l'aide à domicile était assurée par

une quinzaine de services d'aide familiale et une douzaine de services de soins à domicile. Cette situation, disparate et inéquitable, a changé au début des années 1990 avec la constitution de SSR dans les districts de Delémont (1993) et de Porrentruy (1992). Chaque SSR couvre le territoire de son district²³³.

Les SSR sont chargés de l'instruction et du suivi de l'aide matérielle, des mesures tutélaires et de protection de la jeunesse²³⁴, des prestations d'accompagnement de la Loi sur l'aide aux victimes d'infraction (LAVI), depuis 1993, de mandats confiés par les offices régionaux de placement (ORP)²³⁵, dès 1998 via un contrat de prestation qui met à disposition de faibles pourcentages de postes de travail. Le SSR des Franches-Montagnes est chargé de l'aide à domicile, secteur qui ne concerne cependant pas les AS.

Les SSR ne gèrent pas d'argent, sauf dans quelques situations exceptionnelles (difficultés majeures de gestion) et n'ont pas de comptabilité d'aide sociale.

L'organisation et la répartition du travail (social et administratif) sont différentes dans chaque SSR.

2.1. Service social régional de Delémont

Le SSR de Delémont est organisé en trois secteurs²³⁶:

– Un secteur administratif, chargé de la réception et d'une partie de la correspondance des AS. Il comprend, en janvier 2001, 2 postes EPT.

– Un secteur social, regroupant l'aide sociale et la protection de la jeunesse – y compris les curatelles éducatives. Les deux tiers des AS assument leur correspondance, les autres recourent aux secrétaires. Ce secteur comprend 3,9 EPT d'AS attribués à la ville de Delémont et 3 EPT d'AS pour les villages, ainsi qu'un 50% de secrétariat.

– Un secteur tutélaire chargé des mandats de tutelle, à l'exception des curatelles éducatives. Il comprend 2,5 EPT de tuteurs et 2 EPT de secrétaires-comptables.

233. Une exception concerne Epauvillers qui est desservi par le SSR Porrentruy, en raison de facilités d'accès et de recouplement avec les secteurs d'aide à domicile.

234. Au SSR de Delémont, les mandats tutélaires sont assumés par un secteur spécifique, intégré au SSR.

235. Suivi social durant 6 mois au maximum pour résoudre les problèmes sociaux susceptibles d'entraver une insertion professionnelle.

236. SSRD, Organigramme, 22.1.2001, et entretiens avec le directeur, janvier 2001.

2.2. Service social régional des Franches-Montagnes²³⁷

Le SSR des Franches-Montagnes connaît une tradition de collaboration entre l'aide sociale, les services de soins à domicile et d'aide familiale. Ces trois services partagent les mêmes locaux, organisent des réflexions et collaborent. La « *base administrative* » (réception, téléphones) est commune; 3 AS (2,3 EPT) et 5 secrétaires (dont une secrétaire-comptable attribuée au secteur des curatelles, une secrétaire assumant, entre autres, l'administration des soins à domicile, et une apprentie) travaillent au SSR.

La répartition des tâches sociales et administratives ne relève pas d'une séparation stricte. La philosophie générale implique que les AS se concentrent sur la relation avec le bénéficiaire, tout en assumant certaines tâches administratives (courrier, par exemple), tandis que le secrétariat peut être sollicité pour décharger les AS.

2.3. Service social régional de Porrentruy²³⁸

Le SSR de Porrentruy est également polyvalent. Il comprend le service social et le centre de puériculture. Au service social, la charge la plus importante est constituée des dossiers LAVI et de protection de la jeunesse. Dans ce contexte, les dossiers d'aide sociale sont considérés comme « *presque reposants* » par le directeur du SSR, qui souligne que, dans ce district, peu de structures et d'institutions existent. Les AS disposent de peu de temps – il faut donc « *se débrouiller* ».

Tous les AS (5,8 postes EPT à fin 1999) traitent l'ensemble des mandats (tutelles, LAVI, aide sociale, etc.). Les AS assurent en principe eux-mêmes la globalité du travail administratif; pour ce faire, chaque AS a un ordinateur et différentes lettres types et rapports types sont à leur disposition.

Les secrétaires, au nombre de trois, s'occupent de l'accueil, du secrétariat de direction et d'un peu de correspondance pour les AS. Elles peuvent répondre à certaines demandes, telle une déclaration d'impôt simple. L'une d'entre elles assume uniquement la comptabilité pour les tutelles.

3. Ratios bénéficiaires-AS

Nous disposons de deux sortes de statistiques: celles élaborées par le Service cantonal de l'aide sociale concernant l'aide matérielle, et celles élaborées par

237. Entretien téléphonique avec le directeur du SSR, 16.01.2001.

238. Entretien téléphonique avec le directeur du SSR, 15.01.2001.

chacun des SSR selon leurs propres règles. Chacun reconnaît que les données relevées sont insuffisantes et, pour les statistiques des SSR, artisanales.

3.1. Les statistiques du Service cantonal d'aide sociale: l'aide financière

Ces statistiques annuelles dénombrent les dossiers avec une aide financière (une charge nette annuelle), soit les dossiers d'aide sociale et les dossiers d'allocations spéciales²³⁹. L'aide peut être unique ou, au contraire, durer pendant toute l'année. Un dossier peut comprendre un individu, un couple ou une famille. Les dossiers sans aide financière ne sont pas comptabilisés. Nous disposons des données pour les années 1990 à 1998.

Une part des dossiers sont instruits par l'administration communale²⁴⁰ et ne concernent pas les AS des SSR. Cette part varie selon les régions: 32% dans le district de Delémont, 34% dans les Franches-Montagnes et 44% dans le district de Porrentruy, soit 36% pour l'ensemble du canton²⁴¹.

Année	District de Delémont	District des F.-M. ²⁴³	District de Porrentruy	Total Jura
1990	310	29	223	562
1991	349	29	234	612
1992	356	31	229	616
1993	404	34	253	691
1994	398	41	233	672
1995	423	46	195	664
1996	388	41	189	618
1997	435	54	225	714
1998	463	56	206	725
Evolution 1990-1998	+ 49%	+ 93%	- 8%	+ 29%

239. Datant d'avant l'entrée en vigueur de la nouvelle LASoc, ces statistiques comportent les deux types d'aide.

240. La LOS permettait que les communes de domicile procèdent à l'instruction des dossiers. C'est le conseiller communal responsable des œuvres sociales ou le secrétariat communal qui attribuait l'aide selon les normes établies par le Service social cantonal.

241. RCJU/AIS/JP, 18.5.00. Implication des SSR dans les procédures communales d'aide sociale matérielle. Année 1998.

242. Ce total comprend les dossiers d'aide sociale et les dossiers d'allocations spéciales décomptés par commune.

243. Franches-Montagnes.

Pour l'ensemble du Jura, le nombre de dossiers a passé de 562 en 1990 à 725 en 1998, soit une augmentation de 29% (avec une baisse entre 1994 et 1996). Si l'on considère les districts, la situation est chaque fois différente. L'évolution est irrégulière: entre 1990 et 1998, le nombre de dossiers a baissé de près de 10% à Porrentruy, alors qu'il a presque doublé dans les Franches-Montagnes et augmenté de moitié à Delémont.

Un deuxième tableau montre un changement dans les dispositifs d'aide mis en œuvre. Les dossiers d'«allocations spéciales» diminuent en nombre absolu et, plus fortement encore, en proportion de l'ensemble des dossiers d'aide. La part des dossiers d'«allocations spéciales» dans l'ensemble des dossiers a diminué de moitié, passant de 15% à 7%.

Nombre de situations (Jura)	1990	1998
Aide sociale	475	673
Allocations spéciales	87	52
Total	562	725
Proportion d'allocations spéciales par rapport au total des situations d'aide	15,5%	7,2%

Nous connaissons l'évolution de la dotation en personnel dans les trois SSR pour les années 1993 à 2000, avec le détail des postes de direction, postes d'AS, de tuteurs et de secrétaires.

Année	SSR Delémont	SSR F.-M.	SSR Porrentruy	Total Jura
1990 ²⁴⁶	–	1,5	–	–
1991 ²⁴⁷	–	1,5	–	–
1992 ²⁴⁸	–	1,5	4,0	–
1993	4,5	2,0	4,5	11,0
1994	4,5	2,0	5,5	12,0
1995	5,5	2,0	5,5	13,0
1996	5,5	2,0	5,5	13,0
1997	5,5	2,0	5,5	13,0
1998	5,9	2,1	5,8	13,8
1999	6,9	2,3	6,0	15,2
2000	7,4	2,3	6,8	16,5
Augmentation depuis la 1 ^{re} année disponible	+ 64%	+ 47%	+ 70%	+ 50%

Entre 1993 et 2000, pour l'ensemble du canton, les postes de secrétariat ont passé de 5,5 EPT à 7,65 (+ 39%); les postes de direction de 1 EPT à 1,65 et ceux de tuteurs généraux de 2 à 2,5.

Le tableau montre l'évolution de la dotation d'AS, qui a été renforcée dans les trois SSR, mais qui ne correspond pas à l'augmentation du nombre de dossiers du district. En effet, dans le district de Delémont, le nombre de dossiers financiers a augmenté de moitié et le nombre d'AS de près des deux tiers; dans les Franches-Montagnes, ce nombre a presque doublé, mais le nombre d'AS n'a été relevé que de moitié; dans le district de Porrentruy enfin, le nombre de dossiers financiers a baissé et les postes AS ont augmenté de 70%.

La diversité des modalités d'organisation de chaque SSR, l'instruction d'une partie des dossiers financiers par les administrations communales et la pluralité des mandats assumés par les AS en plus de l'aide sociale peut expliquer, partiellement, ce qui apparaît comme une évolution chaotique. Sur ces bases, nous ne pouvons pas établir le ratio du nombre de dossiers par AS.

Nous nous sommes adressés directement aux SSR pour tenter de connaître le nombre de dossiers assumés par les AS.

3.2. Les statistiques des services sociaux régionaux

Comme on l'a vu, les SSR assument plusieurs mandats en plus de l'aide sociale. Les statistiques de certains SSR distinguent ces différents mandats, mais un dossier peut apparaître plusieurs fois. Les dossiers d'aide non financière figurent dans les chiffres qui vont suivre. Il n'existe pas de définition partagée de ce qu'est un dossier, ni de règles communes concernant la fermeture.

244. (De la page 110) Eléments statistiques relatifs aux dépenses d'aide sociale annoncées par l'Etat et les communes pour la répartition des charges des œuvres sociales. Années 1990-1998. Nombre de situations d'aide sociale annoncées à la répartition des charges. RCJU, Département de la santé et des affaires sociales, Service de l'aide sociale, Joël Plumey, 18.5.2000.

245. (De la page 110) RCJU, AIS. Dotation des services sociaux régionaux 1993-2001, 15.6.2000.

246. Chef du service cantonal de l'aide sociale, courriel du 12.12.2000.

247. *Ibidem.*

248. *Ibidem.*

3.2.1. Service social régional de Delémont, secteur social

Le SSR de Delémont a un secteur social clairement distinct des autres secteurs.

Nombre de dossiers du SSR Delémont, secteur social 1994-1999 ²⁴⁹					
	1994	1995	1996	1997	1999 ²⁵⁰
Nombre de dossiers	303	447	552	606	663
Interventions sans suite	61	76	64	57	–

Le rapport annuel de 1999 contient les ratios de dossiers par AS au 31.12.1999. Quelques exemples :

AS 1	100%	115 dossiers
AS 2	100%	82 dossiers
AS 3	50%	29 dossiers
AS 4	50%	50 dossiers

Les fortes variations entre AS ne sont pas commentées dans le rapport et, selon le directeur du SSR, elles font apparaître l'urgente nécessité d'élaborer un relevé statistique fiable. Ces différences peuvent être le résultat de définitions non partagées, ou de charges en dossiers différentes entre les AS. Nous ne disposons pas d'éléments permettant de trancher entre ces hypothèses.

3.2.2. Service social régional des Franches-Montagnes

Le SSR des Franches-Montagnes ne différencie pas les dossiers selon leur lourdeur, sauf pour les « *interventions courtes* », appelées « *petits dossiers* » : il s'agit de demandes sans ouverture de dossier car l'action s'est limitée à quelques téléphones ou courriers et au maximum à 3 entretiens. Les « *petits dossiers* » ne sont pas comptabilisés dans la statistique.

249. Rapport d'activité 1997, SSR District de Delémont.

250. Rapport d'activité 1999, SSR District de Delémont. Nous n'avons pas le rapport d'activité 1998.

**Nombre de dossiers en cours à la fin de l'année,
SSR Franches-Montagnes, 1995-1999²⁵¹**

	1995	1996	1997	1998	1999
Dossiers en cours	180	159	173	209	222

Sachant que ce SSR employait, en 1999, 2,3 AS EPT, le ratio de l'ensemble des dossiers actifs en fin d'année est de 97 dossiers par EPT.

3.2.3. Service social régional de Porrentruy

Le SSR ne distingue pas les dossiers selon leur lourdeur. Le rapport constate que 11 des 37 communes du district n'ont accordé aucune aide financière en 1998²⁵².

Nombre de dossiers, SSR Porrentruy, 1998-2000²⁵³

	1998	1999	2000
Nombre de dossiers traités	605	547	
Dossiers en cours au 1 ^{er} janvier	349	336	325

Sachant que ce SSR employait (en 1999) 6,8 AS EPT, le ratio de l'ensemble des dossiers actifs en début d'année est de 48 dossiers par EPT.

4. Actualité de la question de la charge de travail

La République et Canton du Jura n'a pas développé d'instrument permettant de mesurer la charge de travail en service social. Un modèle de calcul a cependant été élaboré en 1992 par le Service de l'aide sociale du Départe-

251. Service social et médico-social des Franches-Montagnes. Rapport d'activité 1999.

252. Rapport d'activité 1999, SSR Ajoie et Clos-du Doubs, 16.

253. *Ibidem*.

ment de la santé et des affaires sociales²⁵⁴, afin de répartir équitablement les forces de travail entre les trois SSR. A partir des dotations en cours, ce modèle extrapole des normes en tenant compte de la structure urbaine ou rurale de la région, du taux de prise en charge de la population résidante, de la pyramide des âges et de l'éloignement géographique²⁵⁵. Ce modèle n'a par la suite plus été utilisé. Le nombre de postes dans les SSR a été décidé d'avantage en fonction de pressions diverses et des rapports de force politiques. La question de la charge de travail revient systématiquement dans les trois rapports annuels des SSR les plus récents.

Au SSR de Porrentruy, on relève que « *le nombre de dossiers qui arrivent au SSR reste important. Le renfort obtenu en personnel est salutaire* »²⁵⁶, que « *les AS sont de plus en plus confrontés à des situations personnelles avec des problématiques à caractère multiple et cumulatif* »²⁵⁷. Dans l'échange des pratiques entre les AS des trois SSR, la question de la « *surcharge de travail* » a été l'un des cinq thèmes majeurs²⁵⁸.

Au SSR Delémont, on note que « *le nombre de dossiers de personnes suivies continue de progresser* »²⁵⁹ et que « *les perspectives 1999 sont inquiétantes pour notre service car nous devons faire face à toujours davantage de demandes d'aide et les moyens à disposition pour y répondre ne sont pas extensibles à l'infini. La question de la surcharge de travail dans notre service et des limites que nous avons atteintes doit se poser impérativement.* » Davantage de dossiers, des dossiers plus lourds et plus complexes, la situation devient « *intolérable et intenable pour le personnel du service qui, à terme, se retrouve en danger. [...] Le secteur social se trouve actuellement à bout de souffle.* »²⁶⁰

Enfin, au SSR des Franches-Montagnes, on dit regretter « *de ne pas avoir plus de temps à consacrer à des activités de prévention ou tout simplement d'avoir la possibilité de prendre plus de temps pour préparer nos hypothèses d'interventions* »²⁶¹.

254. Modèle de calcul de la dotation en assistants sociaux et tuteurs officiels. AIS/JP/23.11.1992.

255. Ce dernier facteur en effet pose un réel problème puisque, selon une estimation faite aux Franches-Montagnes, 6% de l'horaire annuel est consacré aux déplacements des AS.

256. Rapport d'activité 1999 SSR Ajoie et Clos-du Doubs, 3.

257. *Ibidem*, 7.

258. *Ibidem*, 14.

259. Rapport d'activité 1997. SSR District de Delémont, 7.

260. *Ibidem*, annexe 2, 1.

261. Rapport d'activité 1999, Service social et médico-social des Franches-Montagnes, 21.

Dans le cadre de la nouvelle loi, le renforcement des services sociaux est estimé à 1,5 poste supplémentaire au Service cantonal de l'action sociale et deux postes nouveaux sont suggérés «pour renforcer le rôle des SSR, notamment dans la mise en place des mesures d'insertion coordonnées»²⁶². Il s'agit là d'estimations de l'autorité cantonale.

5. Synthèse

– L'aide sociale a pour mission de prévenir les causes de pauvreté et d'exclusion sociale, d'apporter l'aide sociale nécessaire aux personnes dans le besoin, de favoriser l'autonomie et l'intégration sociales et professionnelles des personnes en difficulté et d'assurer la coordination de l'action sociale dans le canton.

– Trois services sociaux régionaux (SSR) existent dans la République et Canton du Jura, soit un par district.

– Les SSR assument plusieurs mandats en plus de l'aide sociale: tutelles, protection de la jeunesse, LAVI, mandats ORP, aide à domicile aux Franches-Montagnes.

– Le personnel des SSR est engagé par les communes et financé pour 40% par les communes et pour 60% par le canton. La répartition des prestations d'assistance est la même.

– Une statistique cantonale des dossiers avec aide financière existe, dont une partie est suivie par les AS. Cette statistique ne rend pas compte des autres types de dossiers suivis par les AS.

– Les statistiques de chacun des SSR sont artisanales et ne reposent pas sur une définition partagée de ce qu'est un dossier à comptabiliser, ni sur des règles communes concernant la fermeture des dossiers. Le travail hors dossier n'est pas relevé. Il n'est pas possible d'établir le ratio bénéficiaires/AS de façon certaine. Le nombre de postes dans les SSR a été décidé en fonction de pressions diverses et des rapports de force politiques.

– Une surcharge des AS est mentionnée dans tous les rapports annuels des SSR.

Avec les données à notre disposition, nous ne pouvons pas connaître précisément le nombre de dossiers que les AS ont à suivre. En conclusion, les documents en notre possession et les interviews menées dans les trois services sociaux ne permettent pas de dégager une pratique jurassienne commune et partagée de l'évaluation de la charge de travail.

262. Consultation sur les propositions de révision de la loi sur les œuvres sociales, 25.6.1999. RCJU. Proposition N° 1, 10.

VI

L'aide sociale dans la République et Canton de Neuchâtel

1. Missions

La République et canton de Neuchâtel possède depuis le 25 juin 1996 une nouvelle Loi sur l'action sociale (LAS). Elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1997.

La loi a pour but d'assurer la coordination de l'action sociale dans le canton, de prévenir les causes d'indigence et d'exclusion sociale, de favoriser l'autonomie et l'intégration sociale et professionnelle des personnes dans le besoin et d'apporter l'aide sociale nécessaire aux personnes domiciliées, séjournant ou de passage dans le canton (art. 1). Elle a également pour but de rationaliser et d'uniformiser les décisions.

«L'action sociale comprend l'ensemble des mesures de prévention, d'aide et de réinsertion dispensées par l'Etat, les communes et d'autres institutions publiques ou privées pour répondre aux besoins de la population du canton en matière sociale» (art. 2). L'aide sociale comprend l'aide personnelle (écoute, information, conseil) et matérielle.

Les principes de la CSIAS sont appliqués, mais ne sont pas cités dans la loi *«dans la mesure où une loi cantonale doit garder sa propre autonomie»*²⁶³.

La loi prévoit à l'article 39 qu'une *«aide matérielle minimum ne peut être refusée à une personne dans le besoin, même si celle-ci est personnellement responsable de son état»*. Un arrêté du Conseil d'Etat fixe le montant de cette aide minimum (environ 20 à 25 % de moins que les normes indicatives fixées par la CSIAS pour le forfait I).

263. Commentaire des articles de la Loi sur l'action sociale (sans date), 5.

La loi prévoit des programmes et des contrats d'insertion. «*En participant à un programme d'insertion, les bénéficiaires de l'aide sociale ont la possibilité de fournir une contre-prestation à l'aide matérielle qu'ils perçoivent. Ils ont ainsi l'opportunité de côtoyer la vie professionnelle d'une part, et de tenir un rôle actif et dynamique dans leur rapport avec l'autorité d'aide sociale, d'autre part*»²⁶⁴. Le bénéficiaire n'a pas droit à un projet d'insertion, mais peut y être assujetti (art. 57).

2. Organisation et mandats

La population du canton de Neuchâtel est de 165 700 personnes fin 2000.

L'aide sociale est pour l'essentiel organisée au niveau communal, ce qui explique l'absence de recueil cantonal d'aide sociale unifié et systématisé. Toutefois, un colloque intervilles est organisé périodiquement par l'Office cantonal de l'aide sociale. La tenue de ce colloque permet de sonder les pratiques communales en vue de coordonner et d'harmoniser les normes d'aide matérielle pour l'ensemble du canton.

Le canton a un devoir de surveillance de l'action sociale. Pour ce faire, il dispose d'un Service de l'action sociale cantonale (SAS), qui fait partie du Département des finances et des affaires sociales, et d'une commission cantonale de l'action sociale (art. 7 à 12). «*Les communes prennent les dispositions nécessaires pour que les personnes dans le besoin dont elles ont la charge [...] bénéficient de l'aide sociale prévue par la loi*» (art. 13). Elles doivent disposer de services sociaux professionnalisés (art. 14): «*Chaque service social dispose du personnel qualifié nécessaire [...], représentant au moins un emploi à mi-temps, et d'une structure administrative stable. Est considérée comme qualifiée la personne qui est au bénéfice d'un diplôme d'assistant social d'une école reconnue ou d'une licence en sciences sociales ou qui justifie d'une formation jugée équivalente.*»²⁶⁵

La somme totale des dépenses nettes de l'aide matérielle accordée par les autorités d'aide sociale du canton est supportée à raison de 60% par l'ensemble des communes et de 40% par l'Etat (art. 65). Les communes²⁶⁶ engagent et financent le personnel des services sociaux et établissent leurs cahiers de charge.

L'aide sociale est distribuée dans 6 services sociaux communaux (pour les villes de Neuchâtel, de La Chaux-de-Fonds et du Locle et pour 3 communes

264. Rapport du Département des finances et des affaires sociales, exercice 1999, 89.

265. Règlement d'exécution de la Loi sur l'action sociale, 27.11.1996, art. 3.

266. La commune pour les villes de Neuchâtel, de La Chaux-de-Fonds et du Locle et pour 3 communes rurales, ou des groupements de communes pour les 7 services inter-communaux.

rurales), ainsi que dans 7 services sociaux intercommunaux. Voici trois exemples d'organisation.

2.1. Service social de La Chaux-de-Fonds²⁶⁷

La description de la fonction d'AS du 8.1.2001 indique que l'AS « *vise plus particulièrement au développement de l'autonomie de ses clients, de leur sens des responsabilités, au respect de leur sphère privée dans les limites de l'application de la loi et à la qualité de la relation d'aide avec eux*». Le cahier des charges correspond aux tâches effectives. L'aide est versée en liquide par le caissier du service, sur ordre des AS (transmis par informatique directement après l'entretien). Le service compte 10 AS. Deux ont une formation commerciale et une longue expérience dans le service, cinq sont licenciés en sciences sociales, trois sont des AS diplômés. Une procédure de formation interne a été mise en place. Il n'existe ni hiérarchie, ni spécialisation : chaque AS est polyvalent. Une procédure de formation interne des nouveaux AS a été élaborée.

2.2. Service social de Neuchâtel²⁶⁸

Le cahier des charges de la fonction d'AS du 25.8.1998 indique que l'AS doit « *permettre aux clients de retrouver leur autonomie et leur indépendance, qu'il doit apporter une aide matérielle et morale, qu'il doit faire de l'information, de la prévention et de l'orientation et signaler les problèmes et les besoins sociaux. Dans sa fonction, il ou elle doit évaluer, prendre en charge, effectuer un travail socio-pédagogique, gérer les relations dans le groupe, effectuer du travail administratif, faire de la représentation, se former, etc.* »

Les AS s'occupent des entretiens, de l'aide financière et administrative (aide à la rédaction de lettres, déclarations d'impôts, etc.). L'aide financière est versée par le comptable via un virement bancaire ou postal. Exceptionnellement, elle peut être versée en liquide (moins de 1% des situations). La liste de tâches indique précisément ce que l'AS doit récolter et remplir comme documents (entretien, établissement du dossier d'aide sociale, assurance maladie, etc.).

Tous les AS sont formés (école sociale, université en sciences sociales ou en psychologie). Il n'existe pas de formation interne à proprement parler. Les AS peuvent suivre jusqu'à 10 jours par an de formation continue.

267. Interview du chef du service social, 26.4.2001.

268. Interview du chef du service et d'une AS, 30.3.2001.

Le cahier des charges de la fonction « *collaborateur social* » du 28 juin 2000 indique les mêmes titres de rubriques, avec quelques nuances.

*2.3. Service social intercommunal du Val-de-Ruz, Cernier*²⁶⁹

Ce service couvre 17 communes et compte une seule AS, secondée (depuis peu) par une comptable qui effectue également quelques travaux de secrétariat. Les versements financiers se font par chèque. L'AS est diplômée.

3. Ratios bénéficiaires-AS

La République et Canton de Neuchâtel établit des statistiques de l'aide sociale depuis 1995. Seuls les dossiers d'aide financière apparaissent dans ces statistiques. Un dossier est compté lorsqu'un mouvement financier a été enregistré dans l'année. La question de la fermeture des dossiers n'est pas réglée²⁷⁰.

Les causes de l'indigence sont relevées à l'arrivée du bénéficiaire, selon un codage fourni par le canton. C'est l'AS qui fait l'interprétation. Une cause dominante doit être relevée et cette cause n'est pas modifiée par la suite.

Un accord avec les caisses de chômage a été conclu qui fait que, dans certaines situations (si les prestations de l'assurance chômage sont vraisemblables), les avances sur chômage sont effectuées par les caisses.

Le nombre de dossiers financiers a augmenté de façon continue, passant de 2942 (en 1995) à 3985 (en 1999), soit une augmentation de 35% en cinq ans.

	1995	1996	1997	1998	1999
N =	2942	3192	3319	3562	3985
Augmentation d'année en année		+ 250	+ 127	+ 243	+ 423
Nouveaux dossiers d'aide sociale	705	830	896	1064	1091

269. Interview de l'AS (unique) du service, 15.3.2001.

270. Dans certains endroits, un dossier est considéré comme fermé après 6 mois d'inactivité, ailleurs après 3 mois.

271. République et canton de Neuchâtel, Office de l'aide sociale, janvier 2001. Sont considérés comme dossiers actifs tous les dossiers ayant enregistré un mouvement financier entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de leur année de référence (dépenses et/ou recettes). Un dossier peut contenir plusieurs personnes. Dans la situation d'une famille composée du mari, de l'épouse et d'un enfant, un seul dossier est ouvert.

VI. L'aide sociale dans la République et Canton de Neuchâtel

Nous avons voulu connaître le nombre d'AS chargés de l'aide sociale dans le canton. Comme ce sont les communes qui déterminent le nombre d'AS et les engagent, ce chiffre n'est pas connu de l'autorité cantonale. L'Office de l'aide sociale, à notre demande, a récolté cette information auprès de chacun des services sociaux.

Nombre d'AS EPT et administratifs dans les services sociaux, 2000							
	La Chaux-de-Fonds ²⁷²	Le Locle	La Béroche et Bevaix	Peseux ²⁷³	SSI ²⁷⁴	SSIL ²⁷⁵	Neuchâtel
AS	6,20 + chef service	2,70	0,70	1,50	1,00	0,30	7,30 + chef service
Secrétaire sociale			0,50				
Administration	8,00		0,18	1,00			5,00
	Boudry	SSIR ²⁷⁶	SSIVDT ²⁷⁷	Couvet ²⁷⁸	SSI ²⁷⁹	SSI ²⁸⁰	Total canton
AS	0,70	1,00	1,70	1,50	0,80	0,73	26,10
Secrétaire sociale							0,50
Administration	0,70	0,50	0,20	0,20	0,48	0,10	16,35

272. Le service d'aide sociale de La Chaux-de-Fonds disposait, en 1990, de 4 AS à 100% et de 7 postes administratifs à 100%.

273. Augmentation de 50% en avril 2000.

274. Marin, Hauterive, Saint-Blaise.

275. Service social intercommunal de la région du Locle (Les Brenets, La Brévine, Brot-Plamboz, Le Cerneux-Péquignot, La Chaux-du-Milieu, Les Ponts-de-Martel, La Sagne).

276. Service social intercommunal du Val-de-Ruz (Cernier, Chézard, Dombresson, Villiers, Le Pâquier, Savagnier, Fenin-Villars-Saules, Fontaines, Engollon, Fontainemelon, Le Hauts-Geneveys, Montmollin). Dès le 1^{er} janvier 2001, augmentation du poste administratif de 30%.

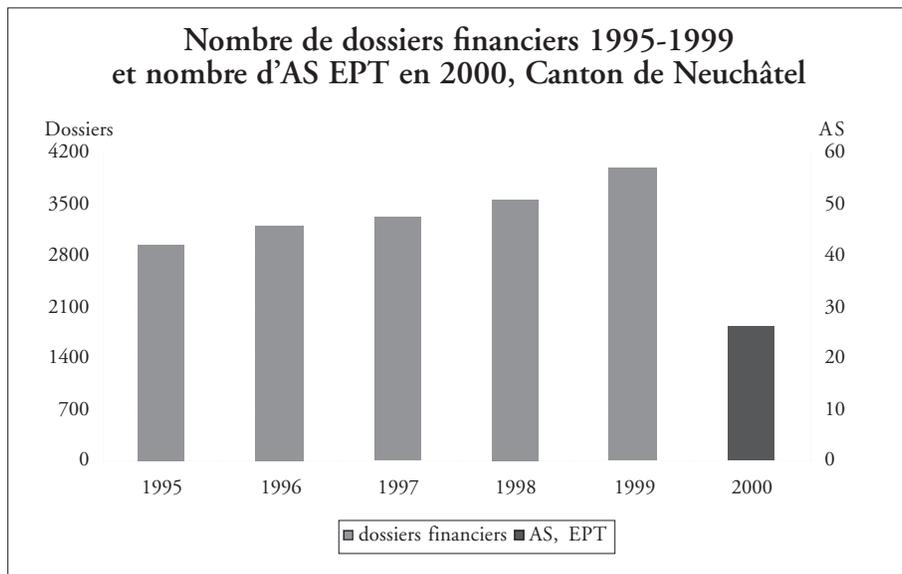
277. Service social intercommunal du Val-de-Travers (Fleurier, Couvet, Les Verrières, Noiraigue, Travers, Boveresse, Buttes, La Côte-aux-Fées, Môtiers, Saint-Sulpice, Les Bayards). Augmentation de 120% en février 2000.

278. En février 2000, passage de 0,5 EPT à 1,5 EPT à 50%.

279. Lignièrès, Cornaux, Cressier; Le Landeron. Le poste du Landeron a été augmenté de 10% (de 30 à 40%) en mai 2000.

280. Auvernier, Bôle, Colombier et Corcelles-Cormondèche. Dès janvier 2001, nouvelle organisation: le SSI ne compte plus que les communes d'Auvernier, Bôle et Colombier et emploie une AS à 63,41% (+ 10% de collaborateur administratif).

Le total des postes d'AS dans le canton se monte à 26,1 EPT. Nous pourrions établir le ratio de dossiers financiers par AS en l'an 2000, mais nous ne disposons pas du nombre de dossiers pour cette année. Comme les informations concernant l'évolution de la dotation AS depuis 1995 sont lacunaires, nous ne pouvons pas non plus connaître la situation passée et son évolution.



Afin de préciser la situation, nous avons mené des recherches plus approfondies auprès de trois services sociaux.

3.1. Service social de La Chaux-de-Fonds²⁸¹

Il existe trois types de dossiers :

- Les dossiers « *divers* », sans aide financière, sont des dossiers internes, qui ne sont pas transmis à l'Etat.
- Les dossiers « *de gérance* » sont à peu près équivalents à des tutelles, mais sans mandat (par exemple pour des personnes âgées placées et sans famille). Pour ces dossiers, l'AS aide à la gestion, mais les pouvoirs publics n'interviennent pas en matière financière.
- Les dossiers « *actifs* » sont ouverts dès qu'une aide financière est versée. Ils représentent la grande majorité des dossiers.

281. Interview du chef du service social, 26.4.2001.

Il n'existe pas de définitions écrites de ces différents types de dossiers.

Un dossier est fermé quand une personne n'a plus besoin d'aide financière. Il arrive que des dossiers fermés soient transformés en dossiers «*de gérance*» pour continuer le suivi, même sans apport financier.

On ne fait pas de distinction entre les dossiers au niveau officiel, mais, à l'interne, on distingue les trois types de dossiers. Le chef de service travaille une méthode pour évaluer la charge des AS en fonction de la lourdeur des dossiers.

Deux personnes étaient en voie d'être engagées au printemps 2001. En les comptant, on arrive à 7,8 EPT AS (répartis sur 10 personnes) et 6,5 postes administratifs. Le nombre de postes a été stable ces dernières années. Il est en hausse depuis mi-2000 (dans les deux secteurs). Ces nouveaux postes étaient réclamés depuis quelque temps, en raison de l'augmentation du nombre de dossiers.

Les postes administratifs recouvrent quatre domaines :

– *Réception*: réception des bénéficiaires, orientation après une évaluation sommaire du problème, gestion des téléphones et des agendas.

– *Caisse*: sur décision des AS, remise de l'argent (en principe en liquide).

– *Secrétariat*: rédaction du courrier des AS et démarches pour décharger les AS (gestion des problèmes de caisses maladie ou liés à la fiscalité...); le secrétariat fournit également aux AS une check-list pour l'ouverture et la fermeture d'un dossier.

– *Comptabilité*: s'occupe des enregistrements et des paiements de factures préalablement visées par les AS, établit la comptabilité annuelle et trimestrielle; le service de comptabilité fournit également des listes de contrôle (par exemple, une liste trimestrielle de tous les comptes sans démarches financières, transmise aux AS au cas où ils auraient oublié de fermer un dossier).

Des permanences journalières sont organisées à tour de rôle pour recevoir les nouvelles situations. Le nombre de dossiers dit «*normal*» est de 150²⁸², mais ce nombre est de 180 en 2001 (il s'agit de dossiers actifs avec aide financière). L'objectif du chef de service est de le réduire à 140 dossiers par AS. La proportion de dossiers de gérance et divers est faible par rapport aux 1100 à 1200 dossiers actifs (on en dénombre environ 300, auxquels il faut ajouter les dossiers ponctuels dont le secrétariat s'occupe).

282. Procédure de formation des nouveaux collaborateurs, fonction AS, La Chaux-de-Fonds, 8.1.2001: «*Le nombre dit normal de dossiers est, pour mi-2001, fixé à 150.*»

*3.2. Service social de Neuchâtel*²⁸³

Un dossier est ouvert et comptabilisé dans les statistiques dès qu'un versement financier est effectué (compte d'aide sociale ou de gérance). A l'interne, le service dénombre les situations «sans dossier», mais il n'y a pas de consignes écrites. L'archivage se fait 6 mois après la dernière intervention, qu'elle soit financière ou non. Il n'y a pas de différenciation entre les dossiers lourds et légers.

Actuellement, le service compte 7,3 AS (postes répartis entre 9 personnes) et 5 employés administratifs (+ deux apprentis), plus le chef de service. En 8 ans, le nombre de postes a augmenté de 2 EPT d'AS environ et d'un EPT d'employé administratif, en raison de l'augmentation du nombre de dossiers (jusqu'en 2000).

Une réceptionniste s'occupe de l'accueil, partiellement des téléphones, elle annonce aux AS concernés toutes les arrivées. Un secrétariat gère le courrier, le reste des appels, établit et archive les dossiers; une personne est spécialisée dans les problèmes liés aux caisses maladie; deux comptables s'occupent des versements et de la caisse (pour les versements en liquide).

La permanence est assurée à tour de rôle par les AS (un par jour) et la distribution se fait de cette façon (celui qui est de permanence prend les nouveaux venus). Une fois par année, un rééquilibrage est effectué.

Il n'existe pas de nombre maximum de dossiers. Si le nombre moyen par AS augmente, c'est qu'il faut créer un nouveau poste. On compte aujourd'hui environ 130 dossiers par EPT, auxquels il faut ajouter pour chaque AS une vingtaine de dossiers «de gérance». Jusqu'en 1999, ce chiffre était à la hausse (parfois jusqu'à 160-170), mais il est redescendu en 2000.

*3.3. Service social intercommunal du Val-de-Ruz, Cernier*²⁸⁴

Un dossier est ouvert dès qu'une aide financière est fournie. Pour les autres demandes, un formulaire avec les coordonnées est rempli. Même s'il ne s'agit pas de «dossiers actifs» au sens de la définition cantonale, ils nécessitent parfois beaucoup de temps. Pour un «dossier actif», la procédure est la suivante: le demandeur remplit un avis d'aide sociale, qui est envoyé au Service d'action sociale pour vérification. Ensuite, toute ouverture de dossier est soumise à la CSI (commission sociale intercommunale, comprenant 8-9 membres

283. Interview du chef du service et d'une AS, 30.3.2001.

284. Interview de l'AS (unique) du service, 15.3.2001.

internes au SSR et un conseiller social cantonal avec voix consultative), qui se réunit toutes les deux semaines.

Aucune règle d'archivage précise n'a été élaborée. L'AS constate qu'elle garde certains dossiers ouverts un an ou plus après les dernières prestations, car il peut subsister d'autres démarches à faire. Quand un dossier est fermé, l'AS le signale en remplissant un avis d'aide sociale complémentaire. Il n'existe pas de distinction formelle entre dossiers lourds et légers.

Une AS travaille à 100% depuis 2000 (80% auparavant) et une comptable/secrétaire à 80% depuis 2001 (50% auparavant). La raison de ces augmentations est la surcharge de travail constatée peu après la création du service, en 1999.

L'employée administrative ne s'occupait précédemment que de la comptabilité. Depuis l'augmentation de son poste, elle effectue également quelques tâches de secrétariat et de réception téléphonique. Par ailleurs le conseiller social du canton vient sur demande apporter son aide pour les dossiers complexes et s'occupe des urgences pendant les vacances de l'AS. Au 31.12.2000, l'AS suit 116 dossiers.

4. Actualité de la question de la charge de travail

Dans le passé, l'autorité cantonale a pu quelquefois constater des surcharges dans des SSR, notamment en constatant le nombre élevé d'erreurs dans les dossiers. L'inspectorat des finances de Neuchâtel a effectué une enquête similaire à celle que le Contrôle cantonal des finances a réalisée dans le canton de Vaud (voir le chapitre concernant l'aide sociale dans le canton de Vaud). A l'examen des dossiers, l'inspectorat n'a pas constaté d'erreurs flagrantes.

Un nouveau logiciel va être introduit, qui prévoit des rubriques compatibles avec celles prévues par l'OFS dans sa statistique annuelle de l'aide sociale en Suisse, ainsi qu'un «*indice de charge*» pour chaque AS, soit un coefficient attribué à chaque dossier (vraisemblablement selon une échelle de 1 à 5). Cet indice est en construction, sur la base de celui utilisé par l'Office cantonal des mineurs et des tutelles de Neuchâtel (voir chapitre III). Grâce à ce nouveau logiciel, les données sur les bénéficiaires seront disponibles depuis les différents postes de travail.

Au Service social de La Chaux-de-Fonds, le chef de service juge la charge de travail problématique, mais il pense qu'elle devrait se normaliser très bientôt. Tous les trois mois, il fait le point sur la charge de chaque AS. En plus du nombre de dossiers, le chef de service examine également le nombre de visites par dossier et par AS, ce qui permet de mieux évaluer la charge et de

pondérer l'indicateur «*nombre de dossiers*». Le service a fait appel à un organisme extérieur de supervision pour qu'il propose des solutions aux problèmes de tension dans l'équipe.

Au Service social de Neuchâtel, le chef de service juge tous ses collaborateurs trop chargés. Dans certaines situations, la surcharge empêche de prendre le temps de la réflexion nécessaire pour accomplir du bon travail, ou pour de la supervision ou de la formation continue (les 10 jours annuels auxquels les AS ont droit sont sous-utilisés). Il estime que le passage aux virements postaux forfaitarisés offre de nombreux avantages (possibilité de faire des ordres permanents, de préciser la date exacte de versement...) et a enlevé beaucoup d'agitation dans le service.

Au Service social intercommunal du Val-de-Ruz, Cernier, l'AS estime que les deux augmentations de poste ont permis d'améliorer nettement la situation, et juge toute autre augmentation comme «*musique d'avenir*». Elle estime cependant qu'un 50% supplémentaire d'AS serait nécessaire, ou éventuellement un 100% de secrétariat (à la place du 80% actuel). En effet, une grande partie de la surcharge concerne l'aspect administratif de son travail, qui a tendance à prendre le pas sur le travail social. De plus, le fait d'être seule crée un sentiment d'isolement et ne permet pas de se décharger, d'échanger ou de demander conseil à un collègue dans les situations difficiles.

5. Synthèse

– L'aide sociale a pour mission de prévenir les causes d'indigence et d'exclusion sociale, de favoriser l'autonomie et l'intégration sociale et professionnelle des personnes dans le besoin et d'apporter l'aide sociale nécessaire aux personnes domiciliées, séjournant ou de passage dans le canton.

– L'organisation de l'aide sociale est dévolue aux communes. Chaque service social doit disposer de personnel qualifié (au moins un emploi à mi-temps). Les communes engagent et financent le personnel des services sociaux. L'aide sociale est distribuée dans 6 services sociaux communaux (pour les villes de Neuchâtel, de La Chaux-de-Fonds et du Locle et pour 3 communes rurales), ainsi que dans 7 services sociaux intercommunaux. Les prestations d'aide financière sont assumées par le canton à 40% et par les communes à 60%.

– Un dossier est ouvert au premier versement financier; il apparaît dans les statistiques cantonales. La fermeture des dossiers n'est pas réglementée. Les services distinguent à l'interne divers autres types de dossiers sans aide financière.

– L'organisation du travail est différente suivant les services. Les prestations financières sont versées soit par versement bancaire forfaitarisé, soit par le caissier ou encore par remise d'un chèque.

- Le travail hors dossier n'est pas décompté. Un nombre maximum de dossiers (150) est fixé à La Chaux-de-Fonds.
- Le nombre de postes dans les services sociaux a été décidé en fonction de spécificités locales.
- L'autorité cantonale a pu constater, à certaines périodes, des surcharges de certains services. Ces constats se basent sur le nombre élevé d'erreurs à certaines périodes. L'inspectorat des finances de Neuchâtel a effectué une enquête et n'a pas constaté d'erreurs flagrantes. Les services que nous avons interrogés ont tous soulevé le problème de la surcharge.
- Un nouveau logiciel doit être introduit. Il prévoit des rubriques compatibles avec les rubriques prévues par l'OFS et un «*indice de charge*» pour chaque AS sur la base de celui utilisé par l'Office cantonal des mineurs et des tutelles de Neuchâtel. Cet indice tiendra compte du temps de travail annuel net et du nombre de personnes constituant le dossier.

Avec les données à notre disposition, nous ne pouvons pas connaître précisément le nombre de dossiers que les AS ont à suivre. En conclusion, les documents en notre possession et les interviews menées dans trois services sociaux ne permettent pas de dégager une pratique neuchâteloise commune et partagée de l'évaluation de la charge de travail.

VII

L'aide sociale dans le canton du Valais

1. Missions

Au 1^{er} janvier 1997, la Loi sur l'intégration et l'aide sociale (LIAS)²⁸⁵ est entrée en vigueur en Valais. Elle a pour but «*le renforcement de la cohésion sociale; elle est destinée à venir en aide aux personnes ayant des difficultés d'intégration sociale ou dépourvues des moyens nécessaires à la satisfaction de leurs besoins vitaux et personnels indispensables; elle favorise l'intégration sociale et économique des bénéficiaires qui sont appelés à participer activement à la sauvegarde ou au rétablissement de leur autonomie; elle encourage la recherche des causes des difficultés sociales, les mesures préventives, la formation et le perfectionnement professionnels ainsi que l'information*» (art. 1).

La loi prévoit des aides non matérielles (art. 9), des aides matérielles (art. 10) et un contrat d'insertion sociale (art. 11).

Elle se base sur deux principes: d'une part, toute personne doit jouir d'un droit à l'intégration sociale et d'autre part toute personne est responsable de sa participation à la construction sociale et «*s'inscrit dans une nouvelle perspective de l'aide sociale qui abandonne progressivement le concept étriqué d'assistance pour devenir une réelle assurance sociale supplétive*»²⁸⁶. Elle privilégie la notion de projet, de démarche.

Les recommandations de la CSIAS servent de base à l'établissement des budgets d'aide sociale²⁸⁷. En cas de manque de collaboration ou de faute,

285. Loi sur l'intégration et l'aide sociale (LIAS) du 29.3.1996.

286. Département de la santé, des affaires sociales et de l'énergie, Service de l'action sociale. Présentation du service. *Guide social Valais*, Service de l'action sociale, Sion (sans date). Cité désormais: *Guide social Valais*... Il réunit des documents sur la législation (lois fédérales, conventions internationales, lois et règlements cantonaux) et l'organisation.

287. Règlement d'exécution de la Loi sur l'intégration et l'aide sociale du 9.10.1996, entré en vigueur le 1.1.1997, art. 5.

une déduction de 15% du forfait I est prévue, ainsi que la suppression du forfait II; cette mesure doit être justifiée et limitée dans le temps²⁸⁸.

2. Organisation et mandats

La population du canton du Valais est de 276 200 personnes fin 2000.

Le Service de l'action sociale (SAS) du Département cantonal de la santé, des affaires sociales et de l'énergie contrôle l'application de l'aide sociale dans les communes²⁸⁹ et édite un recueil décrivant la procédure de demande d'aide sociale²⁹⁰.

L'aide sociale incombe à la commune de domicile ou de séjour. Les communes sont responsables de l'organisation et de l'application de l'aide; elles peuvent déléguer leurs tâches à un Centre médico-social (CMS) (art. 4 LIAS)²⁹¹. Nous n'avons pas pu savoir combien de communes délèguent l'aide sociale à un CMS; nous savons cependant que leur proportion va croissant. Le CMS peut comprendre ou être constitué de plusieurs CMS subrégionaux (qui couvrent le territoire de plusieurs communes) ou locaux (Nendaz).

Chaque commune fait partie d'une région sanitaire déterminante pour la répartition des frais et l'organisation des services d'aide sociale²⁹². On compte en tout 17 CMS dans 6 régions, soit 4 CMS régionaux, 12 CMS subrégionaux et 1 CMS local²⁹³. Le Département de l'action sociale a signé des contrats de prestations avec 6 CMS.

Région	CMS régional	CMS subrégional	CMS local
Brigue, Conches, Rarogne oriental	1		
Martigny, Entremont		3	
Monthey, Saint-Maurice	1	2	
Sierre	1		
Sion, Hérens, Conthey		4	1
Viège, Rarogne occidental, Loèche	1	3	

288. Département de la santé, des affaires sociales et de l'énergie, Service de l'action sociale. Lettre aux administrations communales du canton, 9.3.1999.

289. *Guide social Valais...*

290. *Ibidem.*

291. Cette particularité nous a obligés à mener des investigations ciblées dans des services sociaux valaisans.

292. Règlement d'exécution de la Loi sur l'intégration et l'aide sociale du 9.10.1996, art. 1.

293. Site des CMS: www.CMS-smz-vs.ch

La somme totale des dépenses nettes de l'aide matérielle accordée par les autorités d'aide sociale du canton est supportée à raison de 60% par l'ensemble des communes et de 40% par l'Etat (art. 16-17 LIAS). Les communes conviennent d'un mode de répartition des 60% de frais qui leur incombent. La loi prévoit, à défaut d'entente, une clé de répartition (50% à assumer par la région et 50% par la commune de domicile).

Les pratiques de l'aide sociale sont différentes selon les régions. Une étude montre que *« l'application du dispositif législatif de prise en charge n'est pas uniforme sur le territoire cantonal. Les pratiques varient non seulement en fonction du contexte économique et social, mais aussi des cultures professionnelles propres à chaque région. »*²⁹⁴

2.1. Centre médico-social régional de Monthey²⁹⁵

Les AS du service social travaillent pour 0,9 EPT à Monthey même. Une AS va trois fois par semaine à Collombey et une autre à Troistorrents. Pour Champéry et Val-d'Illicz, le travail se fait à la demande. Le CMS de Monthey est un service polyvalent: les AS s'occupent de toutes sortes de demandes et de dossiers, mais ont également un rôle de *« poteaux indicateurs »*, c'est-à-dire qu'ils réorientent certains dossiers vers d'autres services. Les tâches des AS sont l'aide financière, l'aide au logement, les démarches auprès des caisses maladie, l'aide à la gestion. En général, ce sont les AS eux-mêmes qui versent l'argent liquide lors de l'entretien, contre un reçu. Le directeur du CMS préfère cette solution, car elle nécessite un contact régulier entre le service et le bénéficiaire. Quand c'est possible, le service règle directement des factures (loyers, etc.).

Un service polyvalent se trouve confronté à de très nombreuses situations de détresse (professionnelle, familiale, financière, personnelle...). Selon le directeur du CMS, ces tâches correspondent globalement aux missions d'un service social.

Les AS sont tous diplômés d'une école sociale. Une formation interne à la démarche *« qualité »* est offerte, ainsi qu'une supervision. La grande partie du personnel est polyvalente. Le seul niveau hiérarchique est celui du directeur du service.

294. *Chômeurs en fin de droits: où vont-ils? Bénéficiaires de l'aide sociale: d'où viennent-ils?* 2001, 90.

295. Interview du directeur du CMS, 11.4.2001.

*2.2. Centre médico-social régional de Sierre*²⁹⁶

Le CMS s'occupe de l'aide sociale et du maintien à domicile, de l'information sociale, de soutien personnel, de la coordination avec d'autres services (associations, services spécialisés). Dans la plupart des situations, l'aide sociale est versée sous forme d'argent liquide par les AS (une à deux fois par mois). Dans certaines situations, pour des personnes n'ayant pas de problème de gestion, le service fait parvenir l'aide par virements bancaires.

Les AS sont tous diplômés d'une école sociale. Selon les statuts, il existe un «*devoir de formation*», mais il n'existe pas de procédure interne à ce sujet. Dans la pratique, la formation continue se décide en fonction de propositions individuelles, selon les intérêts de chacun. Le seul niveau hiérarchique est celui de la responsable du service. Il existe en outre des responsabilités de sec-teurs (une personne sert de contact avec le milieu de l'emploi, une autre pour les personnes âgées), mais il ne s'agit pas véritablement de spécialisation.

*2.3. Centre médico-social subrégional de Sion*²⁹⁷

Le CMS s'occupe de l'aide sociale de 4 communes: Sion, Veysonnaz, les Agettes et Salins. L'aide financière concerne environ la moitié des dossiers. Les autres tâches sont: l'aide administrative, le maintien à domicile, l'aide à la gestion, les informations, le conseil. Selon l'AS interviewée, on peut estimer que les tâches assumées correspondent à celles qui devraient l'être, car les missions ne sont pas très précises.

C'est la responsable administrative qui verse l'argent, le plus souvent en liquide et parfois par virement bancaire. Le but de ce système est d'éviter que les bénéficiaires soient connus comme touchant l'aide sociale; par ailleurs, cela oblige à des rendez-vous relativement réguliers avec les AS, ce qui permet un meilleur contrôle.

Les AS sont tous formés. Le système de formation continue est le suivant: différents programmes sont proposés et ensuite, pour chaque AS, c'est à la carte (droit à 5 jours de formation par an au choix pour un EPT).

296. Interview de la responsable du service des AS, 25.4.2001.

297. Interview de la responsable des AS, 21.3.2001.

3. Ratios bénéficiaires-AS

Les statistiques cantonales permettent de réunir différentes données²⁹⁸. Ces statistiques existent depuis la réforme de 1997 de l'aide sociale. L'aide sociale était auparavant entièrement gérée par les communes et il n'existe pas de données centralisées au niveau cantonal pour les années antérieures.

L'ouverture du dossier est réglée par la procédure définie dans la LIAS (obligation de rendre une décision dans les 30 jours qui suivent la demande d'aide, etc.). Concernant la fermeture des dossiers, il n'existe pas de règle uniforme. Un dossier peut comprendre une ou plusieurs personnes. Un nouveau programme informatique doit être mis en place prochainement.

Catégorie	1997	1998	1999	1 ^{er} semestre 2000
Domiciliés en VS:				
– divers	3	7	5	5
– région Brigue	63	135	198	156
– région Martigny	194	286	345	278
– région Monthey	369	486	601	448
– région Sierre	105	141	167	138
– région Sion	418	601	609	492
– région Viège	55	107	152	111
Total	1207	1763	2077	1628
Aide ponctuelle ³⁰⁰ , total	21	214	398	150
Total général	1228	1977	2475	1778

298. Les informations proviennent des formulaires de demande d'aide sociale transmis par les communes.

299. Source: Service de l'action sociale, courriel du 25.1.2001. Exclus de l'analyse: Valaisans domiciliés dans un canton CH – 2 ans; Valaisans sans domicile fixe (ni séjour) dans un canton CH; Valaisans domiciliés en France; Valaisans domiciliés en Allemagne; Valaisans et Confédérés domiciliés à l'étranger.

300. Etrangers, Valaisans et Confédérés sans domicile fixe (ni séjour) en Valais et aide de moins d'un mois aux personnes domiciliées. Pour les personnes non domiciliées, il s'agit pour une grande part de factures médicales non payées par des touristes.

Le nombre total de dossiers d'aide financière a doublé en deux ans: il a passé de 1228 (en 1997) à 2475 (en 1999), soit une augmentation de 101 %.

Le nombre d'AS dans les six régions nous a été communiqué par le Groupement valaisan des CMS³⁰¹.

Nombre d'AS (fixes et temporaires), canton du Valais, 1997-1999³⁰²			
	1997	1998	1999
Personnes	48	62	55
EPT	28,5	33	35,3

Le nombre d'AS en EPT a augmenté entre 1997 et 1999, passant de 28,5 à 35,3 EPT, soit une augmentation de 24 %.

Le personnel administratif travaille également pour l'aide et les soins à domicile. Il est impossible de dissocier les secteurs d'activité au niveau des statistiques cantonales, qui se basent sur les formulaires OFAS (subvention 101bis LAVS).

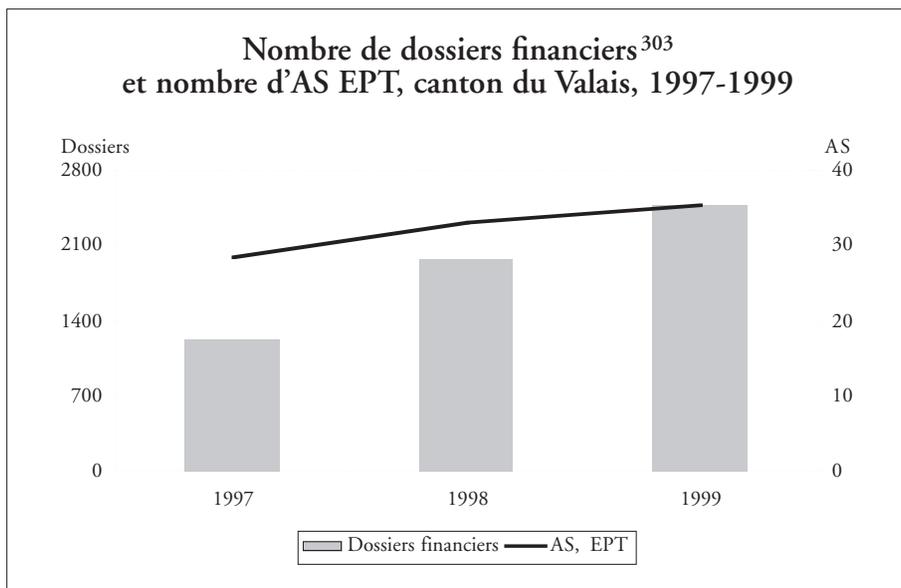
Si nous mettons en rapport le nombre de dossiers financiers suivis dans l'année et le nombre d'AS, nous constatons que la charge en dossiers financiers par AS a augmenté dans les trois années considérées.

Nombre de dossiers financiers dans l'année par AS EPT, 1997-1999			
	1997	1998	1999
Dossiers financiers par AS	43	60	70

Comme nous ne connaissons pas le nombre de dossiers sans aide financière, ni les autres tâches des AS, et que la fermeture des dossiers n'est pas réglementée, nous ne pouvons rien dire sur l'évolution de leur charge de travail. Le graphique ci-contre met en relation l'évolution du nombre de dossiers financiers et celle des AS.

301. Courriel du 16.2.2001.

302. Secrétaire du Groupement valaisan des CMS, courriel du 16.2.2001.



3.1. Centre médico-social régional de Monthey³⁰⁴

Théoriquement, un dossier est ouvert dès le premier entretien; pratiquement, quelques situations sans suite échappent à ce comptage. Les consignes ne sont pas écrites. Les dossiers sont gardés une année avant archivage et le tri se fait une fois l'an.

On fait une distinction entre les dossiers administratifs et les dossiers d'assistance financière: seuls les seconds apparaissent dans la statistique. Jusqu'à l'an 2000, des statistiques sur les dossiers demandant 1-5, 6-12 et plus de 12 interventions étaient demandées par le Département cantonal de la santé publique et de l'action sociale.

Le CMS compte (en 2000) 6,5 EPT d'AS, 1 comptable et 1,8 poste de secrétariat. Les postes administratifs sont stables, alors que les postes d'AS sont en augmentation, à cause de la charge de travail.

Les secrétaires s'occupent de la réception et du téléphone. Les AS et les secrétaires établissent une grille de travail en commun pour tout ce qui doit se faire ensemble et une secrétaire est toujours présente pour les urgences.

Les AS indiquent chaque semaine leurs disponibilités au secrétariat. Les secrétaires répartissent les rendez-vous en fonction de ces disponibilités. Il n'y a pas de nombre maximum de dossiers.

303. Total de l'aide aux personnes domiciliées et aide ponctuelle.

304. Interview du directeur du CMS, 11.4.2001.

En 1999, 834 dossiers (financiers ou non) étaient répartis entre 5,8 postes, ce qui donne 143 dossiers par AS.

3.2. Centre médico-social régional de Sierre³⁰⁵

La règle d'ouverture des dossiers, qui n'est pas écrite, est la suivante: un entretien = un dossier; deux entretiens téléphoniques = un dossier. Après une année sans contact, un dossier n'est plus décompté dans les statistiques et, si la personne revient par la suite, un nouveau dossier est ouvert. Jusqu'à récemment, les statistiques cantonales prévoyaient des distinctions entre dossiers, en fonction du nombre d'interventions. Ces relevés sont toujours utilisés en interne.

Le CMS compte 4,8 EPT d'AS et entre 1,5 à 2 postes administratifs (il est difficile de distinguer les postes, puisque certaines secrétaires travaillent à la fois pour le reste du CMS et pour le service d'aide sociale). Il faudrait encore ajouter à ce chiffre une partie des services de comptabilité de chaque commune du district. Le nombre de postes administratifs est resté stable ces dernières années (plus de travail en général, mais également moins besoin de secrétaires en raison de l'informatisation). Le nombre de postes d'AS a légèrement augmenté en 2000, à cause de la charge de travail.

Les secrétaires s'occupent du courrier (dactylo, envois), de la réception téléphonique (messages, orientation). Elles gèrent la comptabilité des dossiers d'aide sociale, ainsi que les dossiers médicaux (les AS ne font que viser les factures).

Un tournus hebdomadaire d'accueil des nouveaux bénéficiaires a été mis en place. Il est fixé lors du colloque où chacun donne ses disponibilités. Chaque semaine un AS est «*de garde*» et un autre en réserve pour les urgences. Il n'y a pas de nombre maximum de dossiers. «*Les tournus se décident à l'amiable et parfois les personnes qui se proposent sont celles qui sont déjà les plus chargées.*»

Actuellement, pour un EPT, on compte entre 110 et 130 dossiers. Aucune augmentation spectaculaire de ce nombre n'a été constatée, sauf en l'an 2000. Par contre, la proportion de dossiers d'aide sociale non financière est de plus en plus importante.

305. Interview de la responsable du service des AS, 25.4.2001.

3.3. Centre médico-social subrégional de Sion³⁰⁶

Un dossier est ouvert dès le premier entretien (sauf s'il ne s'agit que d'un renseignement téléphonique ou écrit). Sans intervention pendant un an, un dossier est désactivé. Cela peut s'allonger, car un délai d'attente d'un an après d'éventuels remboursements est fixé.

Le CMS distingue les dossiers demandant 1-5, 6-12 et plus de 12 interventions, mais la notion d'intervention n'est pas définie et toutes les interventions ne sont pas consignées. Un autre comptage différencié existe entre les dossiers avec et sans aide financière, dont la proportion est à peu près égale.

Le CMS compte 3,5 EPT d'AS et 1 EPT administratif, auxquels s'ajoute un 100% supplémentaire (d'AS ou de secrétariat) pour les réfugiés et les permis B humanitaires, suite à un accord avec la Croix-Rouge. Aucun changement n'a eu lieu au sein même du service depuis au moins quinze ans, sauf la création du poste de délégué de la Croix-Rouge lorsque les situations de réfugiés ont été attribuées aux communes. La secrétaire administrative s'occupe de toutes les démarches administratives.

Une AS est responsable de l'accueil; elle centralise les nouvelles demandes, les évalue, parfois les réoriente. Elle les répartit au prorata du temps de travail de chaque AS, en fonction de leurs dossiers en cours. Une seule AS est spécialisée (dans le maintien à domicile). Il n'y a pas de nombre maximum de dossiers.

En l'an 2000, 976 dossiers sont répartis entre 4,5 postes (avec celui de la Croix-Rouge); si l'on affine pour le service d'aide sociale, cela donne 756 dossiers pour 3,5 EPT, soit 216 dossiers par EPT.

4. Actualité de la question de la charge de travail

Selon le responsable cantonal et les trois responsables de CMS rencontrés, la question de la charge de travail n'est pas à l'ordre du jour en Valais: aucune étude n'a été entreprise à ce sujet; aucune plainte formelle ou revendication organisée ne s'est présentée. La décentralisation de l'aide sociale valaisanne et l'éclatement des responsabilités parmi de nombreux acteurs rend par ailleurs difficile une analyse de la situation valaisanne.

Cependant, on peut constater que³⁰⁷:

306. Interview de la responsable des AS, 21.3.2001.

307. Selon le collaborateur scientifique du Service de l'action sociale, téléphone du 6.4.2001.

- Les contraintes financières augmentent.
- Le nombre de dossiers augmente plus fortement que les effectifs des AS.
- Les situations des bénéficiaires sont plus complexes.
- Le travail en réseau prend davantage de temps.
- Lors de discussions informelles, certains AS disent avoir beaucoup de travail.

Ces éléments pourraient indiquer une augmentation de la charge de travail.

Le directeur du CMS de Monthey relève que sa région a été fortement touchée par le chômage; de nombreuses personnes en fin de droit, «*cabossées par la vie*», des familles éclatées, des *working-poors* fréquentent le CMS. La charge de travail des AS est lourde. Une surcharge a sans doute existé mais, grâce aux dotations supplémentaires, la plupart des AS se disent satisfaits. Une négociation est en cours avec les syndicats pour réaliser une convention collective de travail.

Au CMS de Sierre, on se plaint de manquer de temps pour les activités de maintien à domicile et, de manière générale, pour les visites à domicile. Dans l'ensemble cependant, la situation est correcte, mais la responsable du service des AS admet que le CMS a dû abandonner des activités d'action sociale ou de prévention par manque de temps. Elle signale qu'une démarche «*qualité*» est en cours dans le canton du Valais.

Au CMS subrégional de Sion, les AS se plaignent souvent de surcharge. Pour l'objectiver, depuis le début de l'année 2001, ils introduisent systématiquement dans l'ordinateur toutes leurs interventions ou actions. Ce relevé pourrait justifier une demande d'augmentation de postes. Pour la personne que nous avons rencontrée, une grande partie (au moins) de la surcharge est subjective: c'est tout ce qui concerne les limites émotionnelles des AS, leur sentiment de débordement, leur trop grande implication, leur conviction d'être la seule solution pour les personnes en difficulté. Cette surcharge subjective est un problème; une supervision, par exemple, permettrait de l'éviter ou de la diminuer. La personne que nous avons rencontrée pense qu'il est nécessaire que les AS aient beaucoup de travail, pour qu'ils évitent de trop fouiller (voire fouiner) dans la vie des personnes qui souvent ne réclament qu'une aide ciblée et craignent de se faire envahir.

5. Synthèse

- La mission de l'aide sociale publique est d'aider les personnes ayant des difficultés d'intégration sociale ou dépourvues des moyens nécessaires à la satisfaction de leurs besoins vitaux et personnels indispensables, de favoriser

l'intégration sociale et économique des bénéficiaires qui sont appelés à participer activement à la sauvegarde ou au rétablissement de leur autonomie et d'encourager la recherche des causes des difficultés sociales, les mesures préventives, la formation et le perfectionnement professionnels, ainsi que l'information.

– En Valais, l'aide sociale incombe aux communes. Elle est distribuée dans 17 Centres médico-sociaux (4 CMS régionaux, 12 subrégionaux et 1 local).

– L'organisation du travail est différente suivant les CMS. L'ouverture d'un dossier financier est réglée par la procédure définie dans la LIAS (obligation de rendre une décision dans les 30 jours qui suivent la demande d'aide, etc.). Concernant la fermeture des dossiers, il n'existe pas de règle uniforme. Les statistiques cantonales relèvent le nombre de dossiers pour lesquels une aide financière a été effectuée dans l'année. Les dossiers non financiers ne sont pas définis et n'apparaissent pas dans les statistiques cantonales. Le travail hors dossier n'est pas relevé.

– Le personnel des CMS est engagé et financé par les communes. Le canton participe aux prestations d'aide financière à raison de 40 %.

– Il n'existe pas de nombre maximum de dossiers par AS, ni d'outil de mesure de la charge de travail. Le nombre de postes dans les CMS a été décidé en fonction de spécificités locales.

– La question de la charge de travail est, selon nos interlocuteurs (tous responsables de service), peu problématique: la charge de travail est estimée lourde sans représenter une surcharge; la situation est jugée correcte ou, selon une autre appréciation, est considérée comme essentiellement «*subjective*».

Avec les données à notre disposition, nous ne pouvons pas connaître précisément le nombre de dossiers que les AS ont à suivre. En conclusion, les documents en notre possession et les interviews menées dans trois services sociaux ne permettent pas de dégager une pratique valaisanne commune et partagée de l'évaluation de la charge de travail.

VIII

L'aide sociale dans la République et Canton de Genève

1. Missions

La République et Canton de Genève connaît, sur le plan des dispositifs d'aide sociale, un double régime: l'*Aide sociale traditionnelle* (l'assistance) et le *Revenu minimum cantonal d'aide sociale (RMCAS)* destiné aux personnes en fin de droit de l'assurance chômage considérées aptes au travail. Au contraire de l'Aide sociale traditionnelle, le RMCAS n'est pas remboursable, il impose l'engagement du bénéficiaire dans une contre-prestation et il est limité à une année, renouvelable. Les deux régimes sont gérés par l'Hospice général (HG) et les montants accordés sont similaires.

«L'Hospice général développe les activités principales suivantes: l'assistance publique, au sens de la loi, des directives annuelles arrêtées par le Département de l'action sociale et de la santé et des procédures arrêtées en application de cette loi; l'aide sociale, individuelle et de groupe; l'aide aux chômeurs en fin de droit selon la loi genevoise sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit, du 18.11.1994; l'information sociale et juridique; les actions de prévention sociales; les actions destinées plus particulièrement aux personnes âgées et aux jeunes; la gestion d'établissements.»³⁰⁸

1.1. Aide sociale (assistance)

L'aide sociale est régie par la Loi sur l'assistance publique (LAP) du 19.9.1980, entrée en vigueur le 1.1.1981 et modifiée notamment en 1998 puis en 2001. Elle précise que *«la famille pourvoit à l'entretien de ses*

308. Règlement de l'Hospice général, art. 2, approuvé par le Conseil d'Etat en date du 14.5.1997, entré en vigueur le 1.6.1997.

membres; à défaut, l'Etat [...] intervient de façon appropriée. L'assistance publique est destinée à venir en aide aux personnes qui ont des difficultés sociales ou sont dépourvues des moyens nécessaires pour satisfaire leurs besoins vitaux et personnels indispensables. [...] Elle favorise, autant que possible, le maintien à domicile des intéressés; un placement en institution, ou une hospitalisation, n'est envisagé que lorsque les circonstances personnelles ou familiales l'exigent» (art. 1). L'aide fournie comprend «une aide sociale qui a pour but la réintégration sociale et économique à laquelle participent activement les bénéficiaires; l'attribution d'une aide matérielle, en espèces ou en nature, lorsque l'intéressé ne peut subvenir d'une manière suffisante ou à temps, par ses propres moyens, à son entretien ou à celui des membres de sa famille qui partagent son domicile; la prise en charge des frais de placement dans les familles ou dans des établissements d'accueil» (art. 21).

Les directives d'assistance sont «*établies conformément aux recommandations émises par la Conférence suisse des institutions d'action sociale et modulées en fonction du contexte local (personnes dans le besoin) et de directives fédérales contraignantes (asile et admissions provisoires)*»³⁰⁹.

Le cahier des charges des AS de l'HG, qui remonte à juin 1980, précise que l'objectif est «*de rendre la personne autonome et de favoriser une action sociale collective*».

1.2. Revenu minimum cantonal d'aide sociale

Le RMCAS est fondé sur la Loi sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit du 18 novembre 1984, entrée en vigueur le 1.1.1995. Le but du dispositif est décrit à l'article 1 de la loi: «*Afin d'éviter de devoir recourir à l'assistance publique, les personnes qui sont au chômage et qui ont épuisé leurs droits aux prestations de l'assurance chômage (régime fédéral et régime cantonal) ont droit à un Revenu minimum cantonal d'aide sociale, versé par l'Hospice général, qui peut être complété par une allocation d'insertion.*»

Ni la loi, ni ses directives d'application³¹⁰ ne précisent davantage la mission et les objectifs du RMCAS.

309. DASS Genève, Directives cantonales en matière de prestations d'assistance 2001, 7.

310. Arrêté relatif aux directives d'application de la Loi sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit du 6.3.2001.

1.3. Perspectives

En février 2001, un projet de loi a été déposé concernant un «*Revenu minimum de réinsertion (RMR) et les contre-prestations des bénéficiaires*»³¹¹, attendu depuis quelques années. Ce RMR remplacera l'actuel RMCAS et l'actuelle aide sociale (à quelques exceptions près: les personnes avec une durée de séjour insuffisante, celles qui refusent la contre-prestation obligatoire et celles qui étudient). La loi a été acceptée dans la séance du Grand Conseil genevois du 21 septembre 2001, mais a fait l'objet d'un référendum. Elle sera votée en 2002.

1.4. Points de vue

Le conseiller d'Etat en charge de l'action sociale à Genève juge qu'il faut recentrer l'activité de l'Hospice général sur ses missions de base, pour éviter qu'il continue à être un «*attrape-tout*»³¹².

La directrice de l'action sociale de l'HG constate que les moyens à sa disposition ne permettent pas à l'HG de remplir complètement sa mission, surtout en ce qui concerne l'action sociale et l'accompagnement social. Elle souligne que les AS font un bon travail, qui devient de plus en plus difficile³¹³.

Les deux responsables de secteur que nous avons interviewés³¹⁴ jugent la mission principale remplie (remise de l'aide sociale individuelle). Ils regrettent cependant que certains types d'intervention (par exemple des réunions avec des réseaux professionnels) ne puissent toujours se réaliser.

Le point de vue des AS rencontrés est relativement proche de celui des responsables. Ils et elles relèvent que la mission est accomplie pour l'aide sociale individuelle, mais qu'elle est moins réalisée pour le reste. L'action collective, par exemple, est difficile à mettre en œuvre, faute de moyens³¹⁵. Les AS ont l'impression d'être confinés dans une approche au «*cas par cas*»³¹⁶, disent avoir le sentiment de toucher à tout, mais de ne pas avoir le temps ni les

311. Projet de loi N° 8453 sur le Revenu minimum de réinsertion et sur les contre-prestations des bénéficiaires, déposé devant le Grand Conseil genevois le 31.1.2001.

312. Interview du conseiller d'Etat, 1.2.2001.

313. Interview de la directrice de l'action sociale de l'HG, 22.2.2001.

314. Interview du chef de secteur et de la responsable administrative, 1.6.2001 ; interview de la cheffe de secteur, 13.6.2001.

315. Interview de deux AS au Centre d'action sociale et de santé (CASS) des Avan-chets, 12.6.2001.

316. Interview de deux AS au CASS des Pâquis, 26.6.2001.

moyens de faire tout ce qu'ils souhaiteraient faire pour avoir le sentiment de bien faire. Ils ont l'impression de devoir parer aux situations les plus difficiles et de «*sacrifier*» des situations plus tranquilles³¹⁷. Par ailleurs, ils relèvent qu'il est très difficile de quitter leur bureau, par exemple pour accompagner les bénéficiaires dans leurs démarches.

La commission du personnel de l'Hospice général remarque que si la mission d'assistance est assez clairement définie, les attentes et les moyens le sont moins en ce qui concerne à la mise en pratique de la prévention et de l'information sociale. La mission d'assistance est remplie: les AS peuvent recevoir les bénéficiaires rapidement, leur verser de l'argent; les urgences sont reçues. La mission d'information sociale est insuffisamment soutenue; les Centres d'action sociale et de santé sont peu ouverts sur leur quartier, alors que c'était à l'origine un de leurs buts. Enfin, le travail collectif, prévu dans les textes de référence, n'est pas pris en compte³¹⁸.

2. Organisation

La population du canton de Genève est de 408 800 personnes fin 2000.

Selon la loi, «*l'assistance publique est placée sous la direction générale et la surveillance du département auquel ressortit l'action sociale. L'organisme d'assistance publique du canton est l'Hospice général*» (art. 3 LAP). L'Hospice général, organisme cantonal chargé de l'assistance publique, a les attributions suivantes: recevoir et instruire les demandes, déterminer la forme et le montant de l'assistance, contribuer à l'information et à la prévention sociale (art. 4a). Il est chargé d'appliquer la politique sociale définie par le Grand Conseil et le Conseil d'Etat (art. 14).

L'Hospice général s'est doté, pour son secteur «*action sociale*», d'un recueil de principes et procédures à respecter, utilisé par l'ensemble des employés. Intitulé «*Mémento-guide du SAS*», cet outil (deux classeurs) a été totalement révisé en 2001.

2.1. Les services centraux

L'HG comprend plusieurs services centraux avec lesquels collaborent les AS des Centres d'action sociale et de santé (CASS) et les conseillers du RMCAS:

317. *Ibidem*.

318. Interview de la commission du personnel de l'HG, 20.6.2001.

– Un *Service de l'information sociale*: il édite et tient à jour un recueil des institutions et organismes sociaux, ainsi qu'un guide juridique. Il gère en outre un centre de documentation. Ses prestations sont accessibles tant aux AS qu'au public.

– Un *Service de la formation* qui dispense des cours et séminaires pour le personnel employé par l'Hospice général.

– Une *Unité d'études et de statistiques*, qui procède à divers relevés, réalise des études et analyse des problèmes sociaux.

– Une *Comptabilité centrale*, qui assure l'ensemble des paiements sur indication des AS. Elle se charge également du recouvrement de la dette d'assistance et de la refacturation aux cantons.

– Un *Service des enquêtes*, chargé de vérifier les renseignements fournis par les bénéficiaires. Ce service intervient pour environ 10% de l'ensemble des bénéficiaires, selon un tirage aléatoire, ou à la demande des AS.

– Plusieurs *Unités spécialisées*: «*Dépendances*», «*Emploi*», «*Immigration*», «*Suisses de retour de l'étranger*». Les trois premières unités fournissent aux AS des CASS une information, une orientation et un échange; elles peuvent, dans certains cas, suivre des bénéficiaires pour une demande spécifique. L'Unité «*Suisses de retour de l'étranger*» a la responsabilité des dossiers de ces personnes.

– Un *Service d'informatique sociale*, commun à l'ensemble des services des CASS, chargés de la mise sur pied et de l'intendance de la gestion informatique des dossiers.

Des ressources spécifiques sont à disposition: des AS «*tournants*» (5 personnes au total) et des secrétaires sociales «*tournantes*» qui peuvent intervenir dans un CASS³¹⁹ en cas de surcharge ou d'absences prolongées, selon des critères dûment établis. Par ailleurs, deux juristes de l'Hospice général ont pour tâche de renseigner les AS et les bénéficiaires.

2.2. Les Centres d'action sociale et de santé

La mise en œuvre de l'assistance est décentralisée dans 22 secteurs socio-sanitaires. Chaque secteur (sauf un) est desservi par un CASS, dont 3 avec deux antennes, et 2 avec une antenne³²⁰. Huit CASS sont situés sur le territoire de la commune de Genève. Les CASS ont été créés sur la base de la Loi

319. *Expresso* (février 2001), N° 22.

320. Hiltpold 2001, 7. Par souci de simplification, nous utilisons pour tous le terme de CASS.

sur l'aide à domicile du 16.2.1992 (modifiée le 5.12.1996) dans le but d'unifier les diverses prestations sociales offertes à la population (principe dit du «*guichet unique*»). Trois services sont réunis dans les CASS :

– L'*Hospice général*, qui assure l'accueil et l'information sociale pour les bénéficiaires de l'aide sociale (assistance), ainsi que l'accueil pour l'ensemble des usagers du CASS. Dotation: 100 postes EPT.

– La *Fondation des services d'aide et de soins à domicile (FSASD)*, qui assure l'aide ménagère et les soins infirmiers à domicile. Dotation: 800 postes EPT.

– Les *Services sociaux communaux* (en ville de Genève, et dans quelques communes périphériques), qui offrent informations et suivi social, ainsi que, parfois, l'accueil du public (en collaboration avec l'HG). La ville verse une modeste contribution (environ 150 fr. par mois) aux personnes bénéficiant des prestations complémentaires et dans des situations similaires. Dotation: 44 postes EPT.

Selon la directrice de l'action sociale de l'Hospice général, le volume d'activité a augmenté et, les moyens n'étant pas adaptés, l'HG a dû prioritairement se concentrer sur l'aide financière, au détriment parfois de l'action sociale. Dans cette situation, les demandes non financières sont dirigées vers les services sociaux communaux³²¹.

Il existe quelques frictions relatives à la répartition des tâches entre les divers services présents dans les CASS. L'égalité de traitement ne semble pas non plus assurée à l'ensemble des habitants du canton. C'est pourquoi le Département de l'action sociale et de la santé a déposé, en septembre 2000, trois projets de loi de réorganisation de l'aide et des soins à domicile³²². Quelques jours avant les débats au Grand Conseil à propos de ces projets de loi, des AS du Service social de la ville de Genève ont débrayé durant une heure en guise de protestation contre la limitation de leur mission au travail communautaire. Ces lois ont toutefois été acceptées dans la séance du Grand Conseil du 20 septembre 2001. Elles créent, dès janvier 2002, trois unités distinctes: «*Les prestations d'aide et de soins à domicile sont assurées par le personnel de la Fondation des services d'aide et de soins à domicile. L'action sociale individuelle est, en priorité, assurée par le personnel de l'Hospice général. L'action sociale communautaire de proximité est, en priorité, assurée par le personnel des communes.*»³²³ L'accueil et le secrétariat sont dorénavant assurés par du personnel rattaché au Département de l'action sociale et de la santé.

321. Interview de la directrice de l'action sociale de l'HG, 22.2.2001.

322. Projet de Loi sur les Centres d'action sociale et de santé K 1 07 PL 8308; Projet de Loi modifiant la loi sur l'assistance publique J 4 05 PL 8309; Projet de Loi modifiant la loi sur l'aide à domicile K 1 05 PL 8310, déposés le 6.9.2000.

323. Loi du 21.9.2001 sur les Centres d'action sociale et de santé K 1 07 8308, art. 3.

Le RMCAS n'est pas décentralisé dans les CASS. Des « *conseillers en emploi* » sont en charge des dossiers des bénéficiaires. Trois employés s'occupent de tâches particulières comme le démarchage et le contact avec les lieux de contre-prestations, ou l'organisation de groupes de bénéficiaires en vue d'une démarche « *portfolio* ». Le service du RMCAS collabore avec l'ensemble des services centraux de l'HG. Les « *conseillers en emploi* » sont pour un tiers des AS diplômés; les deux autres tiers ont des formations diverses (commerciale, universitaire, etc.).

2.3. *Répartition des tâches entre AS, secrétaires sociales et commis administratifs*

Les AS du Secteur d'action sociale (assistance) sont en grande majorité diplômés d'une école sociale: parmi les 116 AS qui y travaillent fin 2000, 6 ont une licence universitaire (FAPSE, sciences sociales)³²⁴ et 3 sont en formation en emploi à l'IES (3 autres sont admises à l'IES et entreront en formation dès que possible).

Il existait une formation interne pour les nouveaux collègues (adaptation au poste de travail, organisée par le centre de formation de l'HG). Supprimée, elle a été réintroduite en 1996 environ, à la suite d'une importante vague de départs d'AS. Elle est destinée aux AS, secrétaires sociales et commis administratifs. Une personne chargée de formation a le mandat d'encadrer les nouveaux collègues (mentorat)³²⁵. Enfin, 5 jours de formation par an et par EPT sont prévus et les collaborateurs semblent utiliser volontiers ces cours³²⁶.

Les AS sont responsables de l'accueil des nouveaux bénéficiaires, des entretiens et ont la responsabilité du dossier; tous les AS sont polyvalents.

Dès les premiers Bureaux d'informations sociales (BIS), les centres sociaux de l'HG connaissent la fonction de « *secrétaire sociale* ». L'organisation en CASS a mis en question cette fonction, sans la supprimer totalement. La secrétaire sociale, là où elle est encore présente, s'occupe de la réception, des téléphones, du courrier, du premier accueil des nouveaux bénéficiaires. Les charger du premier accueil équivaut, pour une des cheffes de secteur, à une perte de temps et de richesse de contact³²⁷. Des AS pensent, au contraire, que leur connaissance des dossiers permet une gestion plus efficace³²⁸.

324. L'ouverture aux porteurs de licence s'est faite suite à des problèmes de recrutement, qui perdurent. Les porteurs de licence ont un contrat d'auxiliaire, limité à 3 ans maximum.

325. Interview de la commission du personnel de l'HG, 20.6.2001.

326. Interview d'une cheffe de secteur, 13.6.2001.

327. *Ibidem*.

328. Interview de deux AS au CASS, Avanchets, 12.6.2001.

Des « *commis administratifs* » ont été introduits depuis octobre 1999 pour pallier une situation de crise: certains CASS n'employaient plus aucun AS formé et le recrutement était devenu très problématique. L'idée était de charger les commis des dossiers « *légers* ». Ensuite, la situation s'étant quelque peu détendue, la réflexion s'est poursuivie: la pratique actuelle consiste à charger les commis de tâches administratives, sous le contrôle de l'AS, mais sans contact avec le bénéficiaire³²⁹. Les commis sont au nombre de 6 et travaillent dans 6 CASS. La direction de l'HG a comme projet d'étendre leur présence à l'ensemble des CASS.

Certains AS estiment inadéquat d'utiliser des commis³³⁰, constatent que ces derniers ont malgré tout des contacts avec les bénéficiaires, qu'ils interfèrent avec les fonctions des secrétaires sociales et des AS et qu'ils sont parfois engagés en remplacement des AS. La collaboration avec un commis charge parfois les AS, qui ne maîtrisent plus la situation. « *C'est parfois compliqué d'être à deux sur un dossier.* » – « *C'est donc pour l'heure plus une perte qu'un gain de temps, malgré la meilleure volonté et efficacité.* »³³¹ La répartition du travail entre ces différentes fonctions est considérée comme « *archaïque* » par la direction de l'HG³³², qui pense que les cahiers des charges doivent être revus en tenant compte de la réorganisation des CASS.

Les pratiques de distribution des tâches et de collaboration sont diverses. Plusieurs modèles de répartition des tâches coexistent, ce que tout le monde reconnaît: AS et secrétaire sociale; AS et commis; AS, secrétaire sociale et commis. La diversité est encore complexifiée par la présence ou non d'un service social communal. En voici quelques exemples.

2.3.1. CASS, Avanchets (AS et secrétaire sociale)

Cinq AS (2,95 EPT) et deux secrétaires sociales (1,2 EPT) travaillent au CASS des Avanchets. Il n'y a pas de commis administratif, parce que l'équipe s'y est toujours opposée. Les secrétaires sociales assument la réception, la gestion des rendez-vous et l'évaluation du degré d'urgence, l'accueil des personnes.

Pour les nouveaux demandeurs, elles font un premier « *débroussaillage* » (première vérification de la possibilité d'aide à l'HG). Elles s'occupent de la remise de la liste des documents à apporter et écrivent une courte note aux

329. Note du comité directeur de l'HG du 23.8.1999.

330. Interview de deux AS au CASS, Avanchets, 12.6.2001 et interview de la commission du personnel de l'HG, 20.6.2001.

331. Interview de la commission du personnel de l'HG, 20.6.2001.

332. Interview de la directrice de l'action sociale de l'HG, 22.2.2001.

AS. Elles assurent également l'information sociale élémentaire et l'orientation. En tandem avec les AS et déléguées par eux, elles assument des démarches administratives simples, la gestion des frais médicaux, du courrier.

2.3.2. CASS, Pâquis (AS et secrétaire sociale)

Le CASS des Pâquis regroupe l'HG et le Service social de la Ville de Genève (SSVG) (auxquels s'ajoutent les divers services d'aide à domicile). Le personnel compte 8 AS de l'HG (6,6 EPT) et 3 AS du SSVG (2,2 EPT), ainsi que 3 secrétaires sociales engagées par l'HG et une par le SSVG, soit au total 3,5 EPT. Un commis administratif a été attribué à l'équipe dès septembre 2001.

La réception (téléphonique et personnelle) est assumée par les secrétaires sociales de l'HG et du SSVG. Si possible (en fonction de la disponibilité d'une secrétaire sociale et d'un bureau), toute nouvelle personne est reçue dans l'immédiat (pré-accueil); au pire, elle est reçue dans un délai de 1 à 2 jours. En pré-accueil, la secrétaire sociale réunit les données nécessaires pour établir le droit à l'assistance; mais la décision sera prise par l'AS. Elle rédige quelques lignes à l'intention de l'AS, donne une liste des papiers manquants à la personne et lui fixe un rendez-vous avec l'AS.

Les AS de l'HG assument l'ensemble des dossiers avec aide financière. Les dossiers sans aide financière sont répartis selon un tournus entre les AS du SSVG et de l'HG. Lorsque l'aide financière est terminée, mais qu'une aide sociale se poursuit, le dossier continue à être suivi par l'HG. Pour choisir l'AS du bon service, la secrétaire prend donc une prédécision entre aide financière (HG) et non financière (SSVG): elle vérifie son choix avec l'AS de permanence. Dans des cas d'urgence, une aide financière immédiate (maximum de 500 fr.) peut être débloquée dans la demi-heure.

La répartition des tâches entre AS et secrétaires sociales se négocie en fonction des compétences de chacun; les pratiques sont diverses. Cette collaboration, modulable et souple, semble donner satisfaction³³³.

2.3.3. CASS, Grottes (AS et commis)

Au CASS des Grottes, le premier entretien avec l'AS a lieu en présence du commis³³⁴.

333. Interview de deux AS au CASS, Pâquis, 26.6.2001.

334. Interview de la commission du personnel de l'HG, 20.6.2001.

2.3.4. CASS, Châtelaine (AS, secrétaire sociale et commis)

Au CASS de Châtelaine, il n'y a pas de service social communal. Au colloque, le cahier des charges des commis a été précisé et limité, afin de laisser une place aux secrétaires sociales.

Les tâches sont réparties de la manière suivante: la secrétaire sociale reçoit la personne en premier accueil. Elle suit des situations «*simples*», selon sa propre appréciation. Elle fait du courrier, sur demande des AS ou pour ses propres situations. Les secrétaires sociales participent au colloque à tour de rôle, car elles doivent aussi assumer la réception.

Le commis peut signer des chèques; il manipule l'argent. En principe, il ne voit pas la personne, sauf pour lui remettre son chèque³³⁵.

2.3.5. CASS, Meyrin (AS, secrétaire sociale et commis)

Au CASS de Meyrin, un projet est en développement, qui prévoit la participation du commis (durant le dernier quart d'heure) au premier entretien de l'AS, afin de faire la liste des documents à apporter et commencer la saisie des données.

2.4. *Organisation et distribution du travail parmi les AS*

Chaque CASS a ses propres instruments, mais la logique est identique: les secrétaires transmettent les nouveaux dossiers aux AS en fonction de leur quota de dossiers (70 pour un plein-temps). Le logiciel «*Omnis*» leur permet de connaître directement les disponibilités des AS. Depuis l'automne 2001, un outil informatisé lié au DUI (dossier unique informatisé), développé par un consultant devrait permettre l'attribution des dossiers aux AS³³⁶.

2.4.1. CASS, Avanchets

Comment est réparti le travail entre les AS? Chacune à son tour prend les nouveaux dossiers, en fonction du temps de travail et des dossiers actifs à charge, mais également selon la présence au centre: la secrétaire «*attrape*» l'AS qui passe. Si tout le monde est chargé, les AS en discutent, et si quelqu'un a l'air trop fatigué, les autres prennent le travail.

335. Interview de la commission du personnel de l'HG, 20.6.2001.

336. Interview du chef de secteur et de la responsable administrative, 1.6.2001.

Comme la charge est évolutive, imprévisible et non liée à des facteurs objectifs, un rééquilibrage permanent est effectué. *« Si quelqu'un dit: 'J'ai beaucoup, je n'en peux plus', les autres disent: 'Je prends, ce coup-ci.' Cela se passe au secrétariat; attendre le colloque serait trop long. Une telle organisation est possible dans cette petite équipe qui se fait confiance, où personne ne rechigne à la tâche: la répartition du travail se fait de façon informelle, transparente, solidaire, conviviale. L'équipe est stable (à part les derniers arrivés), les collègues vivent un peu dans le centre, mangent ensemble à midi. Ils partagent les mêmes valeurs, une même conception du travail. Cela donne une osmose, une cohésion dans l'équipe. Jusqu'à maintenant, cette façon de faire n'a jamais posé problème. Peut-être faudra-t-il un peu plus formaliser avec l'agrandissement de l'équipe. »*³³⁷

2.4.2. CASS, Pâquis

Les nouveaux dossiers sont attribués selon un tournus lié aux taux d'activité et aux dossiers actifs. Les secrétaires connaissent ces données et les tiennent à jour (relevé mensuel des dossiers actifs) et sont garantes d'une répartition équilibrée. Le ou la collègue qui aurait trop de dossiers sort du tournus, de même s'il, ou elle, est trop fatigué·e ou débordé·e. Cela se discute en colloque: *« Bien qu'à tour de rôle, les collègues se disent trop chargés, cette répartition se passe bien: on est une bonne équipe, il y a une bonne ambiance, on est solidaires, et chacun fait sa part. Et puis, on ne peut pas laisser les gens dehors; il n'y a pas de limite. »*

Un système de permanence (par demi-journée) permet de remplacer des collègues absents, de répondre aux questions des secrétaires sociales, d'accorder une aide financière d'urgence, de résoudre un « *chahut* » éventuel à l'accueil, etc. Tous les AS (HG et SSVG), indépendamment de leur taux d'activité, doivent assurer la permanence. Un panneau avec les noms permet aux secrétaires de joindre l'AS en cas de besoin³³⁸.

3. Ratio bénéficiaires-AS

L'HG tient une statistique des bénéficiaires depuis 1988. De 1988 à 1993, elle portait sur la période du 1^{er} mai au 30 avril. Depuis 1994, elle correspond à l'année civile. Les dossiers de mai à décembre 1993 n'ont de ce fait

337. Interview de deux AS au CASS, Avanchets, 12.6.2001.

338. Interview de deux AS au CASS, Pâquis, 26.6.2001.

pas été enregistrés, ce qui explique (en partie) la progression des dossiers entre 1993 et 1994.

Des modifications législatives ou administratives ont par ailleurs pu influencer l'évolution du nombre de dossiers. C'est notamment le cas des dossiers «*avances sur AI*»³³⁹, qui ne relevaient pas de l'HG entre 1994 et fin juillet 1996. Par ailleurs, avant l'existence du RMCAS, les chômeurs en fin de droit sans ressources étaient aidés par l'assistance. Pour toutes ces raisons, l'appréciation de l'évolution des dossiers est délicate.

La statistique porte sur l'ensemble des dossiers traités pendant l'année indépendamment de la durée de la prise en charge. C'est donc le volume global de l'activité qui est pris en compte (flux); il ne s'agit pas d'une photo à un moment donné³⁴⁰.

Définitions³⁴¹:

– *Dossier assistance*: implique une aide financière relevant de la loi sur l'assistance.

– Les *dossiers non financiers* regroupent les trois catégories suivantes:

• *Dossier BIS*: comporte une aide autre que financière. Comprend les dépannages financiers uniques («*passants*»).

• *Dossier Gestion*: implique une aide à la gestion des ressources financières du bénéficiaire, sans aide financière de l'HG; la gestion des frais médicaux est incluse.

• *Dossiers LAMal*: concerne les demandes de prise en charge intégrale des cotisations aux caisses maladie (dès 1997).

– *Fermeture des dossiers*: dès le quatrième mois sans intervention, le dossier n'est plus compté comme actif. Les dossiers dits actifs sont donc ceux où une intervention (financière ou sociale) a eu lieu dans les trois mois précédant le relevé.

Si les «*dossiers assistance*» sont clairement définis par un versement financier, les dossiers *BIS* et *Gestion* reposent sur des critères plus aléatoires: dans certains CASS, une personne qui, par exemple, demande par téléphone deux informations peut être comptabilisée dans les dossiers actifs, alors que, dans un autre CASS, elle ne serait comptée que dès le deuxième entretien. Les règles de fermeture sont cependant les mêmes pour tous les types de dossiers.

339. Ces dossiers concernent des personnes qui attendent une décision de rente AI et s'adressent à l'HG en attendant de recevoir une éventuelle rente.

340. Toutes précisions données par: Clerc, Chillier, octobre 1999, 3.

341. *Ibidem*.

Nombre de dossiers, Canton de Genève, 1990-1999 ³⁴²					RMCAS
	Secteur d'action sociale			Proportion de dossiers non financiers	
	Dossiers financiers (assistance)	Dossiers non financiers	Total		
1990	2692	1076	3768	29 %	
1991	2882	1257	4139	30 %	
1992	3132	1286	4418	29 %	
1993	3373	1406	4779	29 %	
1994	3546	2069	5615	37 %	
1995	3534	2689	6223	43 %	993
1996	3417	2924	6341	46 %	1564
1997	3811	3703	7514	49 %	1478
1998	4764	3572	8336	43 %	1271
1999	5540	3397	8937	38 %	1291
Evolution 1990-99	+ 105 %	+ 216 %	+ 137 %		

Le nombre de dossiers d'aide financière a doublé entre 1990 et 1999. L'augmentation est importante et régulière, interrompue cependant par l'introduction du RMCAS en 1995. La progression des dossiers non financiers est forte jusqu'en 1997. La légère décreue observée depuis «*peut être imputée, en ville de Genève, à un transfert d'une partie de ce type de dossiers vers le service social communal*»³⁴³.

Les statistiques de l'Hospice général procurent des indicateurs sur la lourdeur des dossiers. Les AS doivent classer les dossiers en trois catégories: «*léger*», «*moyen*» ou «*lourd*». Cette appréciation est globale et ne repose a priori sur aucun critère «*objectif*». La fiabilité de cette appréciation a cependant été testée et une corrélation a été vérifiée entre la classification des AS et le nombre de problèmes ou la durée de la prise en charge³⁴⁴. La lourdeur des dossiers semble augmenter: pour les dossiers d'assistance, «*la part des dossiers moyens et lourds passe de 59 % en 1990 à 66 % en 1999 avec une part de dossiers légers respectivement de 41 % et de 34 %*»³⁴⁵.

342. Clerc et al., 2001, 39 s.

343. *Ibidem*, 39.

344. Hospice général, septembre 1999.

345. Clerc et al., 2001, 97.

Nous avons voulu connaître le nombre de dossiers actifs à un moment précis, donnée qui va nous permettre de calculer un ratio AS-bénéficiaires. Le tableau montre que les dossiers ouverts à la fin de l'année passent de 2612 (en 1990) à 5635 (en 1999), soit une augmentation de 216%.

Nombre de dossiers ouverts au 31.12, Canton de Genève, 1990-1999³⁴⁶	
Total de tous les types de dossiers (sans RMCAS)	
1990	2612
1991	2931
1992	2953
1993	3396
1994	3588
1995	3520
1996	3490
1997	4513
1998	5041
1999	5635
Augmentation 1990-2000	+ 216%

Nombre d'AS, Canton de Genève, 1990-1999³⁴⁷		
	Personnes	EPT
Décembre 1990	78	62,30
Décembre 1991	86	65,30
Décembre 1992	83	63,00
Décembre 1993	84	63,75
Décembre 1994	86	63,65
Décembre 1995	90	66,90
Décembre 1996	92	69,15
Décembre 1997	94	70,65
Décembre 1998	109	83,75
Décembre 1999	122	93,50
Décembre 2000	116	90,10
Augmentation 1990-2000		+ 45%

346. Actifs les 3 derniers mois. Hospice général, Unité d'études et statistiques, mars 2001.

347. *Ibidem*.

Le nombre d'AS employés a également augmenté, notamment à partir de 1995: on dénombrait 62,3 EPT en 1990 et 90,1 EPT onze ans plus tard, soit une augmentation de 45%.

Sur la base de ces données, nous pouvons calculer la charge en dossiers annuels par AS EPT et le ratio de dossiers actifs par AS au 31 décembre.

	Nombre de dossiers suivis dans l'année	Nombre de dossiers actifs au 31.12. par AS
1990	60	42
1991	63	45
1992	70	47
1993	75	53
1994	88	56
1995	93	53
1996	92	50
1997	106	64
1998	99	60
1999	96	60

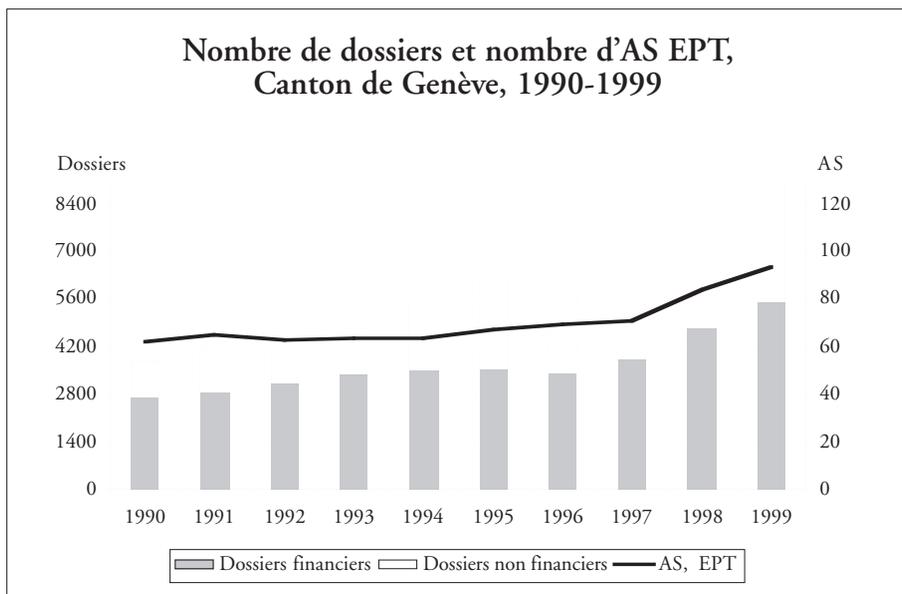
Ce tableau, complexe à interpréter, montre une augmentation importante de la charge en dossiers. Quelques irrégularités peuvent être expliquées par des changements de missions (introduction du RMCAS en 1995 et transferts de postes, non-prise en charge des avances AI par l'HG, transfert des dossiers non financiers aux services sociaux communaux, etc.), ainsi que par des fluctuations de la dotation AS (transferts entre différents secteurs de l'HG, engagements, démissions).

Cette augmentation de la charge en dossiers ressort clairement du graphique de la page 156, qui met en relation le nombre de dossiers suivis dans l'année avec le nombre d'AS³⁴⁹.

Nous avons voulu savoir si la charge en dossiers était identique dans l'ensemble des CASS. Les chiffres à notre disposition montrent dans 9 CASS un dépassement de la norme actuelle de 70 dossiers actifs par AS à plein temps (les AS suivent entre 71 et 90 dossiers); dans les 16 autres, le nombre de dos-

348. Propres calculs à partir des données de l'Hospice général.

349. Nous choisissons ce ratio puisqu'il permet une certaine comparaison avec les autres cantons romands.



siers par AS est inférieur à cette norme (les AS suivent entre 30 et 67 dossiers)³⁵⁰. L'étude de l'évolution du ratio à travers les années est nécessaire pour corriger les fluctuations dues à la variation de la dotation en postes AS, phénomène accentué dans les petites équipes. Le tableau ci-dessous l'illustre: nous constatons, une nouvelle fois, de grandes diversités d'un centre à l'autre.

**Ratio dossiers actifs au 31.12. par AS dans quelques CASS,
1998-2000**

	31.12.1998	31.12.1999	31.12.2000
Avanchets	52	68	78
Pâquis	70	70	74
Veyrier	70	79	54
Champel	86	103	47

350. Hospice général, 26.1.2001: Evolution ratio dossiers/AS. Ce ratio a été calculé, par CASS et par antenne, à partir de la moyenne trimestrielle de dossiers actifs. Il est à noter qu'il peut fortement fluctuer suite à l'engagement ou à la démission d'un AS.

4. Actualité de la question de la charge de travail

La question de la charge de travail a été abordée à l'HG à diverses reprises et par divers acteurs. A notre connaissance, elle est formellement documentée depuis 1996. Cependant, c'est un enjeu depuis bien plus longtemps, puisque le cahier des charges des AS de l'HG, datant de juin 1980 (voir plus haut) précise qu'un AS à plein temps effectuant uniquement du travail social individualisé ne doit pas suivre plus de 75 dossiers. Depuis la réduction du temps de travail à 40 heures hebdomadaires, le nombre maximum de référence s'élève à 70, un chiffre cité dans divers documents de l'HG³⁵¹.

4.1. Le groupe « charge de travail », 1996

En 1996, un groupe « *charge de travail* » est mis en place sous la direction de la juriste faisant partie de la direction. Il est composé d'AS, de collaborateurs sociaux et d'un chef de secteur. Sa mission est de « *définir clairement le nombre de dossiers qu'un AS doit assumer pour pouvoir assurer correctement sa mission, en tenant compte des différentes tâches administratives d'une part, des tâches sociales et de prévention d'autre part* »³⁵².

Ce groupe travaille durant 18 mois, fondant sa réflexion sur la méthode proposée par Ruth Brack (voir chapitre II) et sur un relevé systématique et chronométré des tâches et actes accomplis par les AS et secrétaires sociales de l'institution, effectué en hiver 1997 par le service « *Etudes et statistiques* » de l'HG³⁵³.

Ce relevé permet de connaître la répartition du temps de travail des AS. Elle montre que les entretiens occupent environ le tiers du temps³⁵⁴ des AS, les écritures un cinquième et les téléphones un dixième³⁵⁵. Les AS consacrent 39% de leur temps au contact direct avec les bénéficiaires, 53% aux diverses tâches administratives, le solde (8%) étant constitué de formation et de

351. Hospice général, Direction, 29.4.1999, 5; *Rapport sur la charge de travail du secteur d'action sociale*, septembre 1999, 7.

352. Hospice général, 15.12.1997, 1.

353. Clerc, Maurer, Nicolet, juin 1997.

354. Le temps de travail considéré est celui durant la période d'observation: les vacances ne sont pas prises en compte. Les proportions observées ne peuvent ainsi pas être généralisées sur l'année.

355. Clerc, Maurer, Nicolet, juin 1997, 12. « *Entretien* »: communication verbale avec usager, collègue, autres services, supérieur hiérarchique. « *Téléphone* »: communication téléphonique avec usager, collègue, autres services, supérieur hiérarchique.

pauses³⁵⁶. Le travail avec et pour les bénéficiaires (entretiens, téléphones, démarches administratives pour elles ou eux) représente 48 % du temps des AS, alors que les tâches administratives liées à l'institution en occupent 44 %, le solde étant constitué de pauses (3 %) et de formation (3%)³⁵⁷.

Les secrétaires sociales, quant à elles, consacrent 38 % de leur temps directement aux bénéficiaires, le solde étant constitué de tâches administratives liées à la gestion institutionnelle³⁵⁸. Plus précisément, les secrétaires emploient environ 20% de leur temps au contact direct avec les bénéficiaires et environ 15% aux démarches administratives pour les bénéficiaires³⁵⁹. Ces chiffres montrent que les secrétaires assument une grande part du travail social individuel.

Enfin, le travail des AS est fragmenté: la durée moyenne d'un entretien est de 19 minutes, un téléphone dure en moyenne 3 minutes, une écriture 7, une lecture 4, un calcul 3 minutes³⁶⁰.

Le groupe «charge de travail» relève que «le quota actuel, soit 70 dossiers pour une activité à 100 %, est un héritage de la fusion entre le BUCAS³⁶¹ et l'Hospice général, puisque c'est la moyenne entre les quotas pratiqués au BUCAS et à l'HG. D'après nos sources, ce chiffre ne repose sur aucune analyse approfondie du travail social. Aussi a-t-il un caractère un peu arbitraire, du moins non scientifique, même si pendant les années 1980 il n'a pas été fondamentalement remis en question. Les seules corrections qu'il a subies résultent du passage de 42 heures à 40 heures du temps de travail hebdomadaire et non du constat que le travail social s'est complexifié. Chaque fois que, depuis le début des années 1990, le quota a été abordé entre une hiérarchie et les collaborateurs du SAS, la discussion n'a pas abouti.»³⁶² Le groupe conclut qu'«il est devenu urgent de revoir les quotas. Actuellement la charge de travail des AS, dans la quasi-totalité des CASS, est telle qu'elle rend impossible un travail de qualité, tant du point de vue social qu'administratif.»³⁶³ Le groupe «charge de travail» souligne que l'étude a été effectuée dans une situation reconnue par tous comme problématique et qui ne permet pas toujours d'assurer la qualité des prestations.

Le groupe «charge de travail» a procédé à trois variantes de calcul du «juste» nombre de dossiers par AS. Prenant comme référence une moyenne

356. *Ibidem*, 21.

357. *Ibidem*, 23.

358. *Ibidem*.

359. *Ibidem*, 19.

360. *Ibidem*, 10.

361. BUCAS = *Bureau central d'aide sociale*, chargé de l'assistance aux Genevois jusqu'à la fusion avec l'HG en 1981.

362. Hospice général, 15.12.1997, 3.

363. *Ibidem*, 5.

de 2 heures par mois et par bénéficiaire³⁶⁴ et la quote-part de 44% du temps consacré au travail administratif institutionnel, il propose une norme de 40 dossiers pour un AS à 100%³⁶⁵. Si le travail administratif peut être ramené à une proportion de 23% ou de 28% du temps de travail, le nombre de dossiers par AS³⁶⁶ peut être relevé respectivement à 54 ou à 50.

Ces nouvelles normes n'ont pas été introduites.

4.2. L'audit de la société Arthur Andersen, 1998

La question de la charge de travail est aussi abordée par l'audit interne effectué par la société Arthur Andersen, chargée par ailleurs du contrôle fiduciaire de l'institution depuis de nombreuses années. Appelé «*Revue opérationnelle du Centre d'action sociale et de la santé de la Servette*»³⁶⁷, cet audit constate que «*les assistantes sociales ne sont matériellement pas en mesure de remplir leur cahier des charges*»³⁶⁸.

Mode de calcul de l'audit	
Nombre de dossiers actifs en novembre 1998 au CASS Servette	284
Nombre de postes d'AS EPT	4
Nombre de dossiers par AS	70
Estimation du temps d'entretien par dossier par mois (en heures)	1,5
Heures de travail effectuées durant les réunions	10
Calcul pour un mois	
Nombre d'heures totales pour un EPT	180 h.
– le nombre estimé d'heures d'entretiens pour 70 dossiers (70 x 1,5 heure)	–110 h.
– le nombre d'heures de réunion	–10 h.
<hr/>	
Solde d'heures restant pour la gestion et l'administration	60 h.
<hr/>	
Temps restant pour la gestion et l'administration, par dossier (60 h/70 dossiers)	50 min.

364. La référence à deux heures par mois par bénéficiaire n'est ni argumentée, ni étayée, alors que c'est une valeur centrale pour procéder aux calculs.

365. Hospice général, 15.12.1997, 7.

366. *Ibidem*, 7.

367. Arthur Andersen, juin 1999, Hospice général.

368. *Ibidem*, 41.

Prenant comme référence un entretien et demi d'une durée d'une heure (donc 1,5 heure) par mois et par dossier³⁶⁹, la société Arthur Andersen qualifie la situation de « *nette surcharge* », puisque, selon le calcul effectué, il ne reste que 50 minutes par dossier et par mois pour le travail de gestion et d'administration.

La société Arthur Andersen détecte « *plusieurs types de risques pour l'Hospice* »³⁷⁰ :

– *La qualité de suivi des procédures*: la surcharge de travail conduit à négliger les tâches les moins urgentes, notamment celles qui sont liées à l'administration interne, telle que la rédaction du journal, la mise à jour des statistiques, le classement des anciens dossiers, etc. La fiabilité des outils de gestion et de suivi des activités est mise en danger, ce qui limite les possibilités de pilotage.

– *Les ressources humaines*: une surcharge permanente peut provoquer la démotivation des collaborateurs, un taux de rotation du personnel, la perte d'AS qualifiés et augmenter les coûts de formation; une multiplication des maladies entraîne des frais liés aux absences; enfin, une perte d'attractivité de l'employeur sur le marché de l'emploi peut survenir.

Des recommandations sont formulées: améliorer la collaboration entre services centraux et CASS, faire évoluer les outils de support, attribuer un maximum de postes de l'institution sur le terrain, redéfinir et simplifier les tâches des AS, octroyer des dotations de ressources supplémentaires sur le terrain³⁷¹.

4.3. La réorganisation des Centres d'action sociale et de santé

La question de la charge de travail a également été posée dans le cadre de la réorganisation des Centres d'action sociale et de santé. En effet, les lois acceptées par le Grand Conseil genevois en septembre 2001 énoncent qu'« *afin de garantir l'égalité de traitement de tous ses bénéficiaires, [la fondation des services d'aide et de soins à domicile respectivement l'Hospice général] veille à une juste répartition des effectifs* »³⁷².

369. Cette référence n'est ni argumentée, ni étayée, alors que c'est une valeur centrale pour procéder aux calculs.

370. Arthur Andersen, juin 1999, 42.

371. *Ibidem*, 43.

372. Loi sur l'aide à domicile K 1 05, art. 4. Cet article est repris de manière identique dans la Loi sur l'assistance publique J 4 05, art. 14, al. 4.

Cette exigence répond au constat de l'experte chargée de l'évaluation des effets de la Loi sur l'aide à domicile (M^{me} Erismann), qui soulignait que le ratio AS-population varie fortement d'un secteur à l'autre: on trouve en effet dans les CASS (pour l'action sociale) une moyenne de 0,21 poste pour 1000 habitants, avec des extrêmes allant d'aucun poste (au Grand-Saconnex) à 0,51 poste (aux Pâquis)³⁷³. Le problème n'est pas nouveau: «*En 1998, nous avons recommandé d'établir des critères de dotation de base en personnel, valables pour tous les CASS; ces normes intégreraient des éléments tels que le contexte géographique (ville/campagne), la structure et les besoins de la population du secteur et, bien entendu, l'organisation interne des CASS. Cette étude complexe n'a pas encore pu se réaliser.*»³⁷⁴

Un pas de plus a été franchi dans une étude prospective concernant les besoins en locaux des CASS pour la décennie 2000-2010³⁷⁵. Cette étude prend en compte différents facteurs par zone géographique: l'évolution démographique par tranche d'âge, l'évolution urbanistique, l'évolution des bénéficiaires. Pour l'aide sociale, le pronostic est particulièrement difficile, puisque «*des modifications de la situation économique peuvent avoir des incidences directes sur le nombre et le type de clients, toutefois ces critères d'ordre économique et conjoncturel ne peuvent être appréhendés dans le cadre de ce mandat*»³⁷⁶. L'évolution des besoins est calculée linéairement selon l'accroissement de la population globale du secteur.

Le rapport de M^{me} Erismann relève la surcharge des AS: «*Comme dans l'évaluation 1998, le problème de la sous-dotation en personnel et son corollaire, la surcharge de travail resurgit dans les entretiens lors de la visite des CASS. Cette doléance est surtout formulée par les assistants sociaux (Hospice général et également SSVG) et les secrétaires sociales et, dans une moindre mesure, par les collaborateurs de l'unité aide et soins.*»³⁷⁷ «*Les professionnels de l'Hospice général déplorent un appauvrissement de leurs activités, les aspects financiers et administratifs d'un dossier occupant l'essentiel de leur temps, au détriment de données psychologiques et d'accompagnement social.*»³⁷⁸ L'augmentation du nombre de dossiers, due à la précarisation des situations professionnelles et au transfert des charges de la Confédération au canton dans le cadre des réformes de la LACI, et la lourdeur croissante des demandes d'aide³⁷⁹ sont citées comme explications.

373. Erismann, avril 2000, 73.

374. *Ibidem*, 71.

375. Hiltpold, mars 2001.

376. *Ibidem*, 27.

377. Erismann, avril 2000, 71.

378. *Rapport du Conseil d'Etat communiquant au Grand Conseil le deuxième rapport d'évaluation des effets de la Loi sur l'aide à domicile (K 1 05)* (6 septembre 2000), 12.

379. Erismann, avril 2000, 127 s.

Le taux d'absentéisme des collaborateurs des CASS, plus particulièrement du personnel de l'aide à domicile, est souligné. Ce taux s'élève à 7,2% et comprend les absences pour maladie, accident et maternité de plus de 3 jours; il est jugé «*relativement élevé*». Le rapport mentionne sans la référence «*une étude équivalente réalisée par l'HG [qui] fait apparaître des taux légèrement plus élevés que ceux de la FSASD*»³⁸⁰.

4.5. La situation au Revenu minimum cantonal d'aide sociale

Dans le service du RMCAS, une observation chronométrée du temps de travail des conseillères et conseillers en emploi a été entreprise. La moitié du temps est consacrée à la gestion purement administrative des dossiers, un quart au bénéficiaire et un dernier quart à la marche du service³⁸¹. De fortes variations peuvent être observées selon les conseillers: le contact avec les bénéficiaires occupe 13% du temps total au minimum et 27% au maximum³⁸².

Par suite de la baisse du nombre de bénéficiaires du RMCAS, il semblerait qu'il n'y ait pas de problème de surcharge des conseillers, car le ratio bénéficiaires/conseillers est à la baisse.

4.6. Perspectives

En décembre 2000, la direction de l'HG a fait part de ses objectifs en matière de conditions de travail et de santé des collaboratrices et des collaborateurs, suite à un important travail avec la commission du personnel. Ce document note comme objectif pour fin 2001 de ramener le nombre de dossiers de 70 à 60 par AS (EPT)³⁸³.

Un projet est en discussion, qui consiste à ne compter comme «*actifs*» que les dossiers pour lesquels une intervention a eu lieu dans le mois, et à compter comme «*en charge*» les dossiers pour lesquels une intervention a eu lieu dans les 3 mois. Ce changement de mode de calcul aurait pour conséquence de diminuer le nombre de dossiers considérés comme «*actifs*».

380. *Ibidem*, 77.

381. *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'évaluation des effets de la Loi sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit (RMCAS)* (31 mars 1999), 31.

382. Felder, janvier 1997, 263.

383. Cuénod, 11.12.2000, 4.

4.7. Points de vue

Le conseiller d'Etat en charge de l'action sociale à Genève estime qu'étant donné la confusion dans la répartition des tâches entre canton et communes, la mesure de la charge de travail est difficile. Il faudrait selon lui construire des tableaux de bord et des outils de pilotage, ce qui implique une «*révolution culturelle*» à l'Hospice général. Il faudrait tenir compte de la répartition des tâches entre AS et secrétaires et clarifier le cahier des charges de chacun. Il constate que la surcharge peut être utilisée comme une excuse pour dire: «*Je n'ai pas pu.*»³⁸⁴

La direction de l'Hospice général juge la charge de travail des AS lourde et tente, grâce à l'introduction de commis administratifs et de l'informatique, de l'alléger. Elle constate que la distribution du travail est archaïque et fort diversifiée selon les CASS et que les cahiers des charges sont désuets³⁸⁵.

Les deux responsables de secteur que nous avons interviewés constatent que la charge de travail des AS est importante et que la plupart des collaborateurs disent qu'ils sont trop chargés³⁸⁶. Ils notent que les AS peuvent prendre leur pause; ils se plaignent cependant de manquer de temps d'échange et de partage pour sortir de l'isolement de leur bureau. Les bénéficiaires ne se sont jamais plaints qu'on ne leur accorde pas assez de temps. «*Le métier d'AS n'est pas un métier mais une vocation, on ne l'a pas choisi par hasard. On est là pour aider. Les AS ne renverraient jamais un client, ils prennent sur eux, ils se donnent à fond.*»³⁸⁷ La charge actuelle varie selon les CASS et selon les AS.

Les AS du CASS des Avanchets remarquent qu'elles ont connu depuis juin 2000 une explosion des demandes, qui a abouti à une forte surcharge. Un renfort de l'équipe a permis une légère amélioration. Mais une AS nous déclare: «*Depuis que je travaille dans ce CASS, j'ai toujours eu un sentiment d'être surchargée. Je n'ai jamais fait de pause l'après-midi, il y a toujours à courir, il y a toujours des démarches à faire, des tiroirs pleins.*» Impossible, dans ces conditions, de suivre une supervision ou d'accueillir un stagiaire: «*Nous faisons souvent pour les gens plutôt qu'avec eux, puisque cela va plus vite.*» – «*Ici, on ne marche pas, on court.*»³⁸⁸

Au CASS des Pâquis, un des AS constate une irrégularité dans la charge: des périodes calmes pour l'ensemble des situations suivies où «*ça va*» alter-

384. Interview du conseiller d'Etat, 1.2.2001.

385. Interview de la directrice de l'action sociale de l'HG, 22.2.2001.

386. Interview du chef de secteur et de la responsable administrative, HG, 1.6.2001. Interview d'une cheffe de secteur, HG, du 13.6.2001.

387. Interview d'une cheffe de secteur, HG du 13.6.2001.

388. Interview de deux AS au CASS des Avanchets, 12.6.2001.

nent avec d'autres périodes (avant Noël, par exemple) où brusquement, «*il y a le feu partout et de nombreuses nouvelles situations arrivent*». Se déclarant «*un peu allergique au mot < surcharge >*», il déclare: «*Suis-je un mauvais AS si je suis méthodique, si je vais tout de suite aux faits, ne favorise pas trop la causerie mais essaie de résoudre rapidement les problèmes? Il faut rappeler que je fais avec les moyens que le politique met à ma disposition. Si M. Segond a envie que l'on travaille de cette façon et qu'il estime que plus on cause aux gens, moins on fait du bon boulot, c'est un choix, c'est une volonté politique de nous faire travailler de cette façon-là.*» L'autre AS exprime un avis divergent: «*Il y a surcharge, puisque je ne peux plus faire un travail de qualité. On a beaucoup trop de situations si on essaie de faire les choses avec conscience et si on veut travailler avec une bonne qualité. On ne peut pas vraiment écouter ce que les gens nous disent, ni même répondre à leur demande. J'ai l'impression qu'on est complètement débordés. Depuis longtemps, je ne connais plus de période moins chargée dans le mois.*» Les deux AS estiment passer trop de temps à faire de la comptabilité. Ils soulignent qu'il leur faut en permanence s'adapter et intégrer de nouvelles directives³⁸⁹.

La commission du personnel de l'Hospice général estime qu'il y a une telle pression sur l'aspect financier et administratif que les AS en sont venus à ressentir ces tâches comme plus lourdes qu'elles ne le sont en réalité. En ce qui concerne la surcharge cependant, la situation est très variable selon les endroits. Depuis deux ans, la commission du personnel de l'Hospice général tente, en vain, d'obtenir le taux de rotation et une copie des «*entretiens de départs*» pour se faire une idée plus précise des conséquences de la charge de travail sur le personnel. Elle a rédigé, fin 2000, un rapport alarmant sur la santé du personnel³⁹⁰.

5. Synthèse

– La République et Canton de Genève connaît, sur le plan des dispositifs d'aide sociale, un double régime: l'aide sociale traditionnelle (l'assistance) et le Revenu minimum cantonal d'aide sociale (RMCAS) destiné aux personnes en fin de droit de l'assurance chômage aptes au travail. Les deux régimes sont gérés par l'Hospice général (HG) et les montants accordés sont similaires. La mise en œuvre de l'assistance est décentralisée dans 29 lieux appelés Centres d'action sociale et de santé (CASS) ou antennes. Les CASS regroupent le secteur d'action sociale de l'HG, les services de l'aide à domi-

389. Interview de deux AS au CASS des Pâquis, 26.6.2001.

390. Interview de la commission du personnel de l'HG, 20.6.2001.

cile et, dans certaines communes, le service social communal. L'Hospice général est placé sous la direction générale et la surveillance du canton.

– La mission de l'aide sociale publique est de venir en aide aux personnes qui ont des difficultés sociales ou sont dépourvues des moyens nécessaires pour satisfaire leurs besoins vitaux et personnels. La mission comprend l'aide sociale individuelle, la prévention et l'information sociale. Selon nos interlocuteurs, la mission est remplie en ce qui concerne l'aide sociale individuelle. Par contre, elle ne l'est pas – ou pas suffisamment – dans les autres domaines.

– Les CASS connaissent divers modes d'organisation et emploient divers types de personnel: dans 6 CASS, pour l'aide sociale, on trouve des «*commis administratifs*» en plus des AS et des secrétaires sociales.

– Le personnel chargé de l'aide sociale est engagé par l'HG. Les salaires comme les prestations d'aide émarginent du budget de l'HG, qui dépend du canton. Les communes mettent les locaux à disposition.

– Différents travaux ont été menés à l'HG pour évaluer la charge ou la surcharge de travail.

– L'HG a des statistiques des bénéficiaires depuis 1988. Les dossiers «*financiers*» sont clairement définis. Les dossiers sans aide financière font partie des statistiques. Les règles d'ouverture des dossiers sans aide financière ne sont pas précisées et les pratiques divergent. Les règles concernant la fermeture des dossiers sont clairement réglementées et identiques pour tous les types de dossiers: ils ne sont plus comptés dès le quatrième mois sans intervention.

– La référence est de 70 dossiers par AS effectuant uniquement du travail social individualisé. Cette norme peut être dépassée et l'est parfois. Le travail hors dossier n'est pas relevé. Cette norme est en discussion en 2002.

– Disposant de définitions écrites et partagées d'une part et de statistiques publiées d'autre part, il est possible, pour l'HG, de connaître l'évolution du ratio bénéficiaires/AS depuis 1990. Ce ratio est cependant loin de rendre compte de l'ensemble de l'évolution de la charge de travail des AS, qui est considérée un peu partout comme lourde, et parfois comme beaucoup trop lourde. Mais les indicateurs manquent pour préciser cette question.

En conclusion, les documents en notre possession et les interviews menées avec des représentants de divers niveaux de l'action sociale genevoise nous permettent de dégager une pratique relativement commune et partagée de l'évaluation de la charge de travail. Cependant, les modes d'organisation variables des CASS et l'absence de définition commune et partagée de l'ouverture des dossiers non financiers nous empêchent de comparer avec précision la charge en dossiers des AS. Les avis sur la surcharge divergent: cependant, de manière générale, la charge est lourde.

IX

L'aide sociale dans le canton de Vaud

1. Missions

Comme celui de Genève, le canton de Vaud connaît un double régime d'aide sociale: l'*Aide sociale vaudoise (ASV)* et le *Revenu minimum de réinsertion (RMR)*. Au contraire de l'Aide sociale vaudoise, le RMR n'est pas remboursable (le montant versé est de 100 fr. supérieur à celui de l'ASV), il est limité à un an, renouvelable une seule fois³⁹¹ et il impose l'engagement du bénéficiaire dans une activité de réinsertion.

1.1. Aide sociale vaudoise

L'aide sociale est régie par la Loi sur la prévoyance et l'aide sociale (LPAS) du 25.5.1977, entrée en vigueur le 1.1.1978. «*Dans un but de prévoyance sociale, l'Etat prend les mesures prévues par la présente loi et s'efforce par des dispositions appropriées de combattre, d'une façon générale, les causes de difficultés sociales*» (art. 2). «*L'aide sociale a pour but de venir en aide aux personnes ayant des difficultés sociales, notamment par des prestations financières*» (art. 3). Elle est accordée à «*toute personne qui se trouve dépourvue des moyens nécessaires à satisfaire ses besoins vitaux et personnels indispensables*» (art. 17). «*La personne aidée est tenue, sous peine de refus des prestations, [...] d'accepter, le cas échéant, des propositions convenables de travail*» (art. 23).

391. Un deuxième droit RMR peut être ouvert pour autant que la personne ait exercé une activité lucrative durant un an et épuisé ses nouveaux droits aux prestations LACI (art. 48 LEAC).

1.2. Revenu minimum de réinsertion

Le Revenu minimum de réinsertion (RMR) est régi par la Loi sur l'emploi et l'aide aux chômeurs du 25.9.1996 (LEAC), entrée en vigueur au 1.1.1997. Les articles concernant le RMR (chapitre IV) sont entrés en vigueur au 1.7.1997.

«L'Etat crée un revenu minimum de réinsertion (RMR) dont peuvent bénéficier les personnes sans emploi, en fin de droit ou sans droit aux prestations de l'assurance chômage. Le RMR comprend un montant permettant au requérant de couvrir ses besoins vitaux et personnels indispensables, ainsi qu'un supplément indissociable correspondant à l'exécution du contrat de réinsertion; des mesures destinées à favoriser la réinsertion professionnelle et/ou sociale du requérant. Par mesures destinées à la réinsertion sociale, on entend les mesures visant à l'acquisition de bases indispensables à la réussite d'une intégration professionnelle et le développement des compétences qui facilitent cette intégration» (art. 27). «Le RMR est subordonné à l'engagement du bénéficiaire de participer à sa réinsertion professionnelle et/ou sociale. Le contenu de cet engagement est concrétisé sous la forme d'un contrat signé par l'autorité compétente et le bénéficiaire» (art. 39).

L'autorité distingue deux catégories de contrats de réinsertion :

– L'«insertion sociale» est destinée aux personnes considérées comme inaptes au placement par l'ORP (art. 12 du Règlement d'application LEAC du 25.6.1997). Elle est organisée par les Centres sociaux régionaux ou intercommunaux (CSR/CSI) sous le contrôle du Service de prévoyance et d'aide sociales (SPAS), qui fait partie du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS³⁹²). Un catalogue de mesures de réinsertion sociale est élaboré par le SPAS et les organismes spécialisés. *«Les communes ou les structures inter- ou supra-communales mettent en œuvre ces programmes et assurent un appui régulier aux bénéficiaires» (art. 43 LEAC).*

– L'«insertion professionnelle» concerne les personnes jugées aptes au placement par l'ORP (art. 15 LACI). Elle est gérée par l'ORP, sous le contrôle du Service de l'emploi (Département de l'économie). Les mesures de réinsertion peuvent consister en des cours, des stages en entreprise ou des programmes d'emploi temporaires. Elles sont organisées par analogie aux mesures relatives au marché du travail prévues par la LACI (art. 42 LEAC). Les stages et emplois temporaires donnent droit à un salaire soumis à cotisation (art. 23 à 25 du règlement d'application de la LEAC).

392. Jusqu'en 1998, Département de la prévoyance et des assurances (DPSA).

Il faut relever que la séparation entre les mesures d'insertion professionnelle et sociale dans le RMR nécessite de nombreux contacts entre les CSR et les ORP pour les bénéficiaires qui changent de catégorie ou qui relèvent d'une mesure d'insertion « mixte ».

1.3. Perspectives

La fusion des régimes ASV et RMR est à l'étude depuis 1999. Deux projets ont été mis en consultation dans cette intention à fin 2001 : la Loi sur l'action sociale vaudoise (LASV) et la modification de la Loi sur l'emploi et l'aide aux chômeurs (LEAC). Ces projets proposent la fusion des régimes actuels en un revenu d'insertion.

1.4. Points de vue

Le conseiller d'Etat en charge de l'action sociale dans le canton de Vaud juge qu'il y a une ambiguïté entre l'aide sociale et le contrôle financier, qui se marient difficilement : la révision de la LPAS et de la LEAC est une contribution à la résolution de ce problème. L'Etat doit soutenir la frange la plus vulnérable de la population au nom de la dignité humaine et de la solidarité, entourer ceux qui pourront repartir et aider ceux qui n'ont ni le potentiel, ni les moyens de le faire. L'Etat doit aussi contrôler l'équilibre trouvé par les AS entre une nécessaire marge de manœuvre, une générosité spontanée, une relation avec le bénéficiaire et la rigueur dans la gestion des moyens financiers³⁹³.

La cheffe de service du SPAS estime que, de manière générale, la mission est remplie : cependant, pour les aspects de conseil, d'orientation, etc., les critères de performance ne sont pas définis et les moyens pour accomplir ces missions non plus. Cela devrait changer avec le projet de révision de la LPAS. Une question à décider reste celle de l'équilibre entre les « prestations standards », que l'Etat doit assumer partout, et les « prestations optionnelles », décidées par les associations régionales en fonction des besoins locaux de la population. En l'absence de saisie statistique concernant les dossiers sans aide financière, il est impossible de savoir si toutes ces demandes sont satisfaites. Selon elle, l'équité de traitement dans le canton est quasiment assurée, comme le montre la dotation des différents Centres sociaux régionaux (CSR)³⁹⁴.

393. Interview du conseiller d'Etat, 16.2.2001.

394. Interview de la cheffe du Service de prévoyance et d'aide sociales, 20.2.2001.

Selon la conseillère municipale directrice de la Sécurité sociale et de l'environnement à Lausanne, la ville n'a qu'une prise relative sur l'aide sociale puisqu'elle doit appliquer le mandat cantonal. Les moyens pour réaliser le mandat sont partiellement suffisants, mais le canton refuse parfois d'accorder des moyens pour développer de nouvelles structures, ce qui oblige la commune à les financer elle-même³⁹⁵.

Pour les trois directeurs de services sociaux ou de CSR et les responsables dans les CSR que nous avons interrogés, la mission générale est réalisée en ce qui concerne l'octroi des aides; elle l'est incomplètement pour son volet d'accompagnement psychosocial. Cette situation s'explique par l'explosion du nombre de demandeurs d'aide financière dans les années 1990. Les personnes sont accueillies dans des délais raisonnables. La politique sociale du canton est par contre peu définie et formulée de manière vague³⁹⁶.

Pour les AS que nous avons interviewés, la mission d'aide financière peut être accomplie, le soutien et l'accompagnement peuvent également être assurés dans la mesure où cela peut se passer dans le bureau de l'AS. Cependant, les AS ont peu de moyens pour assurer ce suivi social et peu de précisions (objectifs, formalisations, codifications) quant à sa mise en œuvre. Certains AS n'ont jamais lu la mission et « *le discours dominant* » leur donne l'impression que la mission principale est de tenir les dossiers en ordre³⁹⁷.

La Coordination des praticiens RAS, enfin, estime que la mission est atteinte en ce qui concerne l'aide financière et son contrôle. Elle ne l'est que très partiellement pour l'aide non financière: on constate des disparités selon les CSR et suivant les moyens fournis par la commune³⁹⁸.

2. Organisation

La population du canton de Vaud est de 620 300 personnes fin 2000.

Historiquement, dans le canton de Vaud comme ailleurs, l'action sociale est de la compétence des communes, chacune agissant selon ses moyens, le

395. Interview de la conseillère municipale directrice de la Sécurité sociale et de l'environnement à Lausanne, 24.7.2001.

396. Interviews du chef du Service social et du travail de la ville de Lausanne, 20.6.2001, du directeur du CSR de Lausanne, 6.6.2001; du directeur du CSR d'Yverdon-les-Bains, 13.6.2001; d'un chef de groupe au CSR de Lausanne, 19.6.2001 et de l'adjoint social au CSR d'Yverdon-les-Bains, 13.6.2001.

397. Interviews de deux AS au CSR de Lausanne, 5.7.2001, de deux AS au CSR d'Yverdon-les-Bains, 13.6.2001

398. Rencontre avec la Coordination des praticiens RAS (régionalisation de l'action sociale), 3.4.2001.

génie propre de ses autorités et la bonne volonté de ses œuvres charitables. La LPAS de 1977 instaure la délégation de compétences aux municipalités qui, elles-mêmes, peuvent confier la mise en œuvre de l'action sociale à un organe délégataire.

En 1987, dans son rapport au Grand Conseil, le Conseil d'Etat vaudois constate une superposition de multiples découpages de l'action sociale, dans lesquels œuvrent plusieurs organismes spécialisés, publics et privés, de manière indépendante, avec peu de coordination. Pour y remédier, il propose une régionalisation de l'action sociale (RAS), donc un transfert des compétences depuis les communes à des Centres sociaux régionaux (CSR).

2.1. Les Centres sociaux régionaux

La régionalisation de l'action sociale vaudoise s'est mise en place depuis lors, avec la création d'un premier CSR (à Yverdon-les-Bains) en 1989. En 2001, on compte 10 CSR, avec 16 antennes, et 3 Centres sociaux intercommunaux (CSI). Dans certains CSR/CSI, on peut trouver d'autres services sociaux publics ou privés. Les CSR/CSI sont gérés par des associations régionales regroupant les communes de la région. Ces associations ont été créées dès 1997 (la dernière région s'est constituée en association en décembre 2000).

L'Etat conserve son devoir de contrôle, dans le but de garantir que les lois sociales sont appliquées de façon homogène et cohérente dans l'ensemble du canton et que les bénéficiaires sont traités de façon identique où qu'ils soient domiciliés. Les normes de l'aide, les procédures et les dotations en personnel sont définies par le DSAS et consignées dans un document intitulé «*RMR, Manuel à l'attention des professionnels*». Ce document (un classeur) précise les actes de contrôle et les documents à fournir.

Le financement de l'ASV et du RMR est assuré par le canton et les communes, par le biais de la facture sociale (2/3 pour le canton et 1/3 pour les communes). Les salaires des AS chargés de l'ASV et du RMR sont financés jusqu'à concurrence des classes salariales du canton, en fonction d'un quota de dossiers. La référence actuelle est de 67 dossiers financiers + 20 % (soit 13 dossiers) non financiers, ce qui fait 80 dossiers au total pour un EPT³⁹⁹.

399. L'origine de cette norme remonte au printemps 1998. Le président de la Conférence des responsables de services sociaux communaux (le directeur du CSR d'Yverdon-les-Bains) a demandé au DPSA que soit fixé un quota de dossiers par AS qui soit reconnu dans le canton le plus rapidement possible, en attendant la finalisation du projet «*ratio RAS*» (voir plus loin). Bien que connue de tous nos interlocuteurs, cette norme ne nous a pas été fournie dans un document officiel.

Les associations régionales paient le personnel administratif chargé de l'ASV et, en partie, le personnel administratif chargé du RMR (le canton verse 72 000 fr. pour chaque EPT d'AS pour engager du personnel administratif). La gestion et l'engagement de l'ensemble du personnel appartient aux associations régionales, de même que le statut du personnel⁴⁰⁰; elles peuvent engager à leurs frais du personnel supplémentaire.

Ce système de financement devrait changer avec la mise en place du projet Etatcom et la nouvelle loi sur l'action sociale vaudoise: le projet de loi prévoit en effet de partager, selon la facture sociale, l'ensemble des frais de fonctionnement et de prestations versées.

2.2. Organisation et distribution du travail parmi les AS

Des modifications importantes de l'organisation du travail dans les CSR sont intervenues à la suite d'une «affaire» fortement médiatisée. Le quotidien *24 Heures*, en date du 12 août 1997, a en effet fait connaître une situation jugée au Tribunal correctionnel⁴⁰¹ concernant un abus à l'aide sociale de 109 083 fr. sur 23 mois.

L'«*affaire Vincent*», comme on l'appelle depuis, a eu diverses conséquences: en date du 27 août 1997, le chef du Département de la prévoyance sociale et des assurances⁴⁰² propose au Conseil d'Etat vaudois de requérir l'intervention du Contrôle cantonal des finances (CCF) concernant la sécurité financière liée à l'octroi de l'aide sociale vaudoise par le canton et les organes d'application. Sa demande est agréée. En avril 1998, le rapport du CCF paraît, qui remet radicalement en question la manière de distribuer l'aide sociale et les contrôles effectués par le canton; la commune de Lausanne est particulièrement mise en cause dans son fonctionnement⁴⁰³. Un comité de suivi, dirigé par l'ancien conseiller d'Etat genevois Bernard Ziegler, oblige le SPAS à revoir l'ensemble des procédures. En outre, une enquête complémentaire sur cet objet a lieu à Lausanne, qui provoque une réorganisation de la section sociale du Service social et du travail de la ville de Lausanne⁴⁰⁴. Comme nous le verrons plus loin, l'«*affaire Vincent*» est aujourd'hui

400. Rochat, 1.1.2000.

401. Le juge, vice-président du Tribunal de district, ancien journaliste au quotidien *24 Heures* et à l'époque candidat radical au Conseil communal de Lausanne, avait convoqué lui-même le journaliste à son audience.

402. A l'époque Philippe Biéler.

403. Elle conteste vigoureusement les conclusions du CCF dans un rapport daté du 3 novembre 1998.

d'hui encore dans les mémoires des AS et des responsables de service; elle constitue un véritable tournant, pour certains un traumatisme, dans l'aide sociale vaudoise.

Chaque CSR a développé ses propres instruments, ses propres méthodes d'organisation et de distribution du travail. Nous présentons ci-dessous les formes d'organisation dans les deux CSR que nous avons visités.

2.2.1. CSR, Yverdon-les-Bains

Le CSR d'Yverdon-les-Bains est géré par l'Association pour la régionalisation de l'action sociale Yverdon-Grandson. Cette association regroupe 59 communes. Le CSR comprend un directeur, un adjoint administratif et un adjoint social (à 50%). Au 31.12.2000, 10 AS (6,3 EPT) travaillent au CSR; 6 personnes (5,3 EPT) travaillent au secrétariat financier ASV/RMR et comptabilité, 3 personnes à la réception (2,3 EPT) et une personne (0,5 EPT) comme conseiller en insertion, avec pour tâche de négocier et d'organiser des mesures d'insertion.

Trois fonctions principales sont à distinguer: la réception, les AS, les secrétaires financiers-comptables. La réception reçoit les nouveaux demandeurs, éclaire la demande et vérifie l'orientation. Si une aide sociale paraît plausible, un rendez-vous est fixé, dans les 24 à 48 heures, avec un AS de garde (21 plages de permanence sont fixées dans la semaine, selon le taux d'activité des AS). L'AS reçoit la personne, analyse la situation, remet une liste des documents permettant d'accorder l'aide. Ensuite, la personne est reçue par une secrétaire qui constitue le dossier (saisie des données). Généralement, l'AS ayant reçu la personne en permanence prend le dossier en charge; lors du colloque hebdomadaire, un dossier peut être transféré en cas de surcharge ou d'incompatibilité. L'adjoint social peut équilibrer la charge de temps en temps.

AS et secrétaires travaillent en tandem fixe (1 secrétaire pour 2 AS). Ils se rencontrent mensuellement et sont coresponsables de la «*sécurité financière*» du dossier; il n'y a pas de hiérarchie entre les deux, mais un partenariat.

En outre, 2 AS s'occupent du RMR, en collaboration avec l'ORP pour l'insertion professionnelle. Cette spécialisation relève d'une décision du directeur dans un souci de qualité. Les deux AS rencontrées sont favorables à cette spécialisation, qui permet de se concentrer sur un seul dispositif porteur. La spécialisation permet également, au RMR, de travailler sans être

«pollué» par les urgences qui passent d'abord et empêchent d'élaborer des contrats d'insertion, démarche plus conséquente. A cause de la charge de dossiers inégale (les RMR baissent, les ASV augmentent), cette spécialisation n'est cependant plus d'actualité⁴⁰⁵.

L'argent est versé aux bénéficiaires par versement bancaire ou postal, sauf dans de très rares exceptions.

Il n'y a pratiquement pas d'activités effectuées en dehors du suivi des situations. Parfois les AS se rendent à une assemblée, sur leur temps privé. Les contacts et projets extérieurs relèvent plutôt des tâches du directeur⁴⁰⁶.

Tous les AS sont diplômés ou doivent être admis dans une école sociale au moment de leur engagement. En ce qui concerne le perfectionnement, les AS ont droit à 5 jours par an pour un EPT, auxquels s'ajoutent les formations demandées par l'employeur. Le perfectionnement est sous-utilisé par manque de temps.

2.2.2. CSR, Lausanne

Contrairement aux autres CSR, celui de Lausanne fait partie de l'administration communale. Il faut relever qu'un peu plus de la moitié des bénéficiaires d'ASV du canton sont suivis par le CSR de Lausanne.

Le CSR de Lausanne est organisé en 5 groupes définis selon des secteurs géographiques. Ils s'occupent de l'ASV et du RMR social. Les demandeurs sont répartis dans les groupes selon leur adresse. L'idée de départ était d'implanter les groupes dans les quartiers, mais un lieu central s'est avéré plus simple pour la gestion et la cohérence du CSR. Chaque groupe s'organise pour la distribution des dossiers parmi les AS. Dans le groupe que nous avons rencontré, la décision de répartition des dossiers a lieu lors du colloque quotidien du matin, selon le taux d'activité des AS et les dossiers déjà en charge. Le chef de groupe peut équilibrer la charge en fonction des plaintes de surcharge, de l'approche de vacances ou de la charge particulièrement importante de certains dossiers. Un système de permanence parmi les AS permet de recevoir quelqu'un dans l'urgence.

Une règle comptable, valable dans toute l'administration municipale dès 2001, sépare celui qui décide d'un paiement de celui qui l'exécute. L'AS décide de l'octroi de la prestation; la gestion financière et administrative revient aux «secrétaires-évaluateurs», qui s'occupent en outre de la réception et du secrétariat. La liste de «propositions de paiement» de prestations aux

405. Interview de deux AS au CSR d'Yverdon-les-Bains, 13.6.2001.

406. Interview du directeur du CSR d'Yverdon-les-Bains, 13.6.2001.

bénéficiaires est établie chaque mois par les services administratifs, qui la font vérifier et valider par les groupes, puis la transmettent pour paiement.

Il existe aussi un secteur d'informations sociales, chargé d'organiser le premier accueil pour les demandeurs et de gérer les logements de secours. La caisse RMR (environ 12 EPT) gère les dossiers RMR; elle n'emploie pas d'AS, mais des «*taxateurs*».

Dans les activités quotidiennes, il n'y a, par manque de temps, que du travail sur dossiers. Une tentative de permanence sociale a eu pour cadre le quartier de la Bourdonnette, avec participation à la fête de quartier. Etant donné le peu de visiteurs, l'expérience a été arrêtée.

La commune de Lausanne finance à ses frais, en plus – et à la différence des autres régions – plusieurs collaborateurs: un «*groupe ressources*», rattaché au chef de service et comprenant une juriste, un spécialiste financier et deux enquêteurs permet de traiter de situations particulières. Le CSR a maintenu son propre système informatique (SSOOO) en coexistence avec «*Progrès*», par mesure de sécurité. Ce dernier logiciel est jugé lourd et peu adéquat.

Le CSR comprend en tout 135 collaborateurs⁴⁰⁷, dont 44 EPT AS (+ 5 x 0,3 EPT, soit le ratio du chef du groupe consacré au travail social) dans les 5 groupes, 3,8 EPT AS (+ 0,3 EPT du chef de groupe) au groupe d'information sociale, 3,5% EPT d'adjoint social, 1 EPT d'adjoint du secteur social, 1 EPT d'adjoint du secteur administratif. Le ratio prévoit 1 poste administratif pour 2 AS dans les 5 groupes du CSR. Une fonction d'«*AS volant*» permet de dépanner des équipes en cas de surcharge. Dans le groupe rencontré, 4 AS ont une licence universitaire, 4 sont diplômés d'une école sociale, 1 est en formation en emploi et 1 possède une formation commerciale.

3. Ratio bénéficiaires-AS

Différents types de dossiers sont distingués. Les «*dossiers RMR*»⁴⁰⁸ et les «*dossiers ASV*» sont décomptés dans la statistique cantonale, ce qui n'est pas le cas des «*dossiers CSR*», ni des dossiers sans aide financière cantonale.

Un dossier financier est ouvert dès le premier versement⁴⁰⁹. La fermeture des dossiers intervient, pour les dossiers RMR, dès le premier mois sans pres-

407. Interview du directeur du CSR de Lausanne, 6.6.2001.

408. DSAS-SG-PPS-Cellule statistique. Courriel du 21.6.2001. Financiers: prestation financière avec ou sans mesure d'insertion; non financiers: 2 à 3% de l'ensemble des dossiers RMR (ce sont des personnes au bénéfice d'une mesure de réinsertion).

409. Dans le programme informatique lausannois, il est ouvert dès le premier rendez-vous.

tation versée, pour les dossiers ASV après 3 mois sans paiement⁴¹⁰. Au CSR de Lausanne, les dossiers sont fermés après 3 mois sans paiement; une vérification a lieu chaque mois⁴¹¹.

Dossiers	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
ASV	4 213	5 709	6 751	7 835	8 252	9 348	10 683	10 457	10 081	11 048
RMR	—	—	—	—	—	—	2 595	6 239	7 068	4 945
Total ⁴¹³	4 213	5 709	6 751	7 835	8 252	9 348	13 278	16 696	17 149	15 993

L'évolution est contrastée: dans l'aide sociale, une augmentation constante a eu lieu entre 1991 et 1997, avec un fléchissement en 1998 et 1999, peut-être dû à l'introduction du RMR en juillet 1997. En 2000, on constate une nouvelle augmentation.

Quant au RMR, il a très vite atteint son sommet (1998-99) et le nombre de bénéficiaires a ensuite diminué. Ce décroissement s'explique par la limitation à 2 ans du régime RMR et par la diminution des entrées depuis 1999. L'influence de la reprise économique comme facteur explicatif nécessiterait une analyse détaillée, qui n'a pas été effectuée. Il n'existe pas de données permettant de connaître la durée de l'aide dans le canton de Vaud. La durée maximum de couverture par le RMR est limitée à 24 mois, et les bénéficiaires qui, ayant épuisé leur droit, s'adressent à l'ASV sont comptés comme de nouvelles situations, alors que l'aide, dans les faits, continue. En ce qui

410. DSAS-SG-PPS-Cellule statistique, O. Giroud. Courriel du 21.6.2001.

411. Aubort, 28.12.2000.

412. DSAS-SG-PPS-Cellule statistique, 11.6.2001. Les requérants d'asile ne sont pas pris en compte à partir de 1991, car ils ne relèvent plus de l'ASV.

413. Il faut tenir compte du fait que les totaux ont été quelque peu surévalués puisqu'un bénéficiaire du RMR peut devenir bénéficiaire de l'ASV au cours d'une même année. Ces doublons ne peuvent pas, dans l'état actuel, être supprimés, mais leur ordre de grandeur a été estimé: en 1999, 18% des RMRistes (de l'ensemble des CSR sauf Lausanne) ont aussi bénéficié de l'ASV. DSAS-SG-PPS-Cellule statistique, courriel du 24.7.2001.

concerne l'ASV, les statistiques « *Progrès* » n'existent que depuis janvier 1999 et en ville de Lausanne depuis janvier 2001⁴¹⁴.

Nous avons voulu connaître le nombre d'AS travaillant dans les dispositifs d'aide sociale. Les données que nous sommes en mesure de présenter sont incomplètes.

Nombre de postes d'AS EPT avant et après la régionalisation, canton de Vaud, 1995-2000 ⁴¹⁵							
	Avant RAS ⁴¹⁶	1995 ⁴¹⁷	1996	1997	1998	1999 ⁴¹⁸	2000 (sept.)
Aigle-Bex	0,80 ⁴¹⁹	2,80	2,80	5,65	5,65	5,85	5,85
Morges-Aubonne	?	2,06	2,06	2,36	5,08	5,08	5,07
Nyon-Rolle	?	3,75	3,75	4,00	5,70	5,70	5,90
Pied-du-Jura/La Vallée	0,50 ⁴²⁰	1,50	1,50	2,50	3,80	5,40	5,80
Yverdon-Grandson	1 à 3,00 ⁴²¹	3,60	3,60	3,60	6,41	7,51	8,30
Ouest-Lausannois	7,70	?	?	?	9,40	9,40	9,40
Nord-Lausannois	2,00	?	?	?	3,35	4,55	5,20
Broye	0,50	?	?	?	3,65	3,65	4,10
Est-Lausannois	2,00	?	?	?	2,52	4,20	4,20
Riviera	9,30	?	?	?	11,05	12,15	12,45
Sous-total	24,80	13,71	13,71	18,11	56,61	63,49	66,24
Lausanne commune ⁴²²	?	?	?	?	?	?	49,60
Total canton	?	?	?	?	?	?	115,84

414. DSAS-SG-PPS-Cellule statistique, courriel du 21.6.2001. La ville de Lausanne présente ses propres analyses statistiques de l'aide sociale depuis 2002.

415. SPAS (25.10.2000), nombre d'AS dans 10 régions, 1994-2000.

416. Nombre d'AS en activité + renforts prévus dès la création de la région. Ces postes ne sont pas financés par le canton.

417. Il s'agit depuis cette date exclusivement du nombre de postes financés par le canton.

418. Les renforts accordés pour 1999 ont été calculés selon une mesure de la charge de travail intermédiaire, revue jusqu'à fin 1999 pour partir avec une base harmonisée du nombre de postes subventionnés dans chaque région dès le budget 2000.

419. Estimation de l'adjointe au Service de prévoyance et d'aide sociales, courriel du 27.6.2001.

420. *Ibidem.*

421. *Ibidem.*

422. Comprend 44 EPT AS du CSR Lausanne, + 5 x 0,3 EPT des chefs de groupes consacrés au travail social + le groupe d'information sociale (3,8 EPT + 0,3 EPT du chef de groupe).

Le nombre total d'AS dans le canton de Vaud avant la régionalisation de l'aide sociale est inconnu, étant donné que l'organisation de l'aide sociale appartenait aux communes. Dès 1995, le canton entre en jeu et finance les postes AS au fur et à mesure de la création des régions. Mais la commune de Lausanne est absente de ce tableau jusqu'en 2000 et nous avons fini par abandonner nos tentatives de connaître le nombre d'AS de la commune consacrant leur activité à l'ASV et au RMR avant 2000. Le tableau, en outre, ne montre que les postes d'AS financés par le canton et non le nombre d'AS en fonctions.

Étant donné les lacunes des données à notre disposition, l'évolution du ratio dossiers/AS ne peut être calculée.

Comme nous l'avons vu, le canton de Vaud a développé un chiffre de référence de dossiers par AS, à savoir 67 dossiers financiers + 20% (13 dossiers) non financiers, soit 80 dossiers au total par AS à 100%. Selon un document établi par la direction du SPAS⁴²³, les 7224 dossiers financiers en cours (au trimestre mars-juillet 2000) sont suivis, en 2001, par 109,74 postes AS EPT, ce qui donne un ratio de 65,8 dossiers par AS. La norme de 67 dossiers financiers est respectée. Sept CSR/CSI sont «*surdotés*» de 0,05 à 0,67 poste; trois sont «*sous-dotés*» de 0,01 à 0,67 poste; un CSR est parfaitement dans la cible. Toutefois, il faut rappeler que les dossiers sans aide financière ne sont pas décomptés.

4. Actualité de la question de la charge de travail

Plusieurs travaux entrepris dans les années 1990 témoignent de l'actualité de la question de la charge de travail dans l'aide sociale vaudoise. Ils n'ont pas forcément de liens entre eux.

4.1. Évaluation de la charge de travail dans les CSR pilotes en 1994

La régionalisation de l'action sociale dans le canton de Vaud a été réalisée à la suite de différentes études. Une première enquête a mis en lumière les inégalités de traitement entre les communes⁴²⁴.

Une expérience-pilote a ensuite été menée sur deux ans (du 1^{er} janvier 1990 au 31 décembre 1991) dans quatre régions: Yverdon-Grandson, Aigle,

423. DSAS, SPAS, 20.2.2001.

424. Piotet Georges, 1992.

Nyon-Rolle et Morges-Aubonne. Différentes données ont été recueillies dans le rapport décrivant les résultats de cette expérience⁴²⁵, malgré des limites dues notamment à l'absence de définition commune d'ouverture et de fermeture de dossiers, dont des indications concernant la charge en dossiers.

On a calculé le nombre de dossiers pour 1000 habitants adultes. Le «*taux d'aide*» varie fortement selon les régions: c'est à Aigle-Bex qu'il est le plus élevé: 15 dossiers pour 1000 adultes; 12 à Morges-Aubonne, 9,5 à Yverdon-Grandson, 6 à Nyon-Rolle (dossiers financiers uniquement). Les caractéristiques socio-démographiques et l'âge de la clientèle sont cependant très proches d'une région à l'autre.

On constate d'importantes différences du nombre de dossiers par AS. C'est à Aigle-Bex que la charge est la plus lourde: en 1994, un AS EPT a en moyenne la charge de 117 dossiers financiers et de 99 dossiers non financiers. A Morges-Aubonne, la charge de dossiers financiers est de 90 par poste d'AS (+ 37 dossiers non financiers), à Yverdon-Grandson de 66 par poste d'AS (+ 42 dossiers non financiers) et à Nyon-Rolle de 63 (+ 70 dossiers non financiers).

4.2. Le groupe de travail «*Ratios RAS*»

De 1995 à 1999, un groupe de travail «*Ratios RAS*» a tenté d'élaborer un outil de mesure de la charge de travail, afin d'allouer équitablement les ressources entre les CSR/CSI et de mesurer l'évolution de la charge de travail des AS. Ce groupe, travaillant sous l'égide du secrétariat général du Département de la prévoyance sociale et des assurances (DPSA) était composé de diverses personnes provenant essentiellement du DPSA et des directions des CSR.

Un outil de mesure a été élaboré par le groupe de travail⁴²⁶, basé sur un décompte qualifié des dossiers selon les prestations fournies et selon leur «*lourdeur*». Il était prévu qu'un nombre de points fixe soit attribué à la base à chaque dossier (par exemple 100 points), qu'un nombre limité de prestations particulières⁴²⁷ donne lieu à des points supplémentaires

425. *Situation comparative dans les quatre CSR de la demande sociale s'adressant aux AS généralistes en 1994, 1995.*

426. DPSA, Secrétariat général, *Etude de la politique sociale*, avril 1997.

427. *Evaluation initiale; conseils/information; intervention/assistance pour exercice de droits, garantie des conditions d'existence, prospection d'autres ressources, tâches de gestion personnelle; calcul de l'aide; versement de l'aide en présence de l'AS; remboursement; contrat d'insertion.*

(entre 5 et 20 points), et que des facteurs d'alourdissement de la prise en charge précis⁴²⁸ soient aussi décomptés (entre 0 et 30 points supplémentaires).

Cet outil a donné lieu à un test effectué dans le service social de la ville de Lausanne. Durant le mois d'avril 1997, une quinzaine d'AS l'ont utilisé pour 74 situations⁴²⁹.

Les résultats de ce test sont complexes à interpréter: le temps utilisé par dossier varie entre 5 minutes et 6 h 15, mais aucun paramètre ne permet, à lui seul, d'expliquer le temps de la prise en charge et sa variation. De manière générale, il apparaît cependant qu'une multitude de «*prestations*» cumulée à une multitude de «*facteurs d'alourdissement*» indique un temps de prise en charge plus conséquent.

Le test mené a en outre essayé de mesurer le travail qui serait à faire (selon l'appréciation des AS) mais qui ne peut l'être par manque de temps. Mais cet indicateur, appelé «*prestations virtuelles*», n'a été relevé par les AS que dans la moitié des dossiers, ce qui rend son interprétation aléatoire.

Cet outil de mesure a été fortement contesté par des AS, regroupés dans la Coordination des praticiens RAS, qui estiment qu'il «*n'y a pas de critère satisfaisant et objectif pour mesurer le poids des dossiers*» et qu'il n'y a pas non plus «*de catégories de prises en charge ou d'usagers qui soient par définition plus lourdes que les autres*»⁴³⁰.

Pour ces AS, si un dossier n'équivaut pas, en termes de temps à investir, à un autre dossier, la charge s'équilibre avec le nombre, et ainsi, 100 dossiers valent autant que 100 autres dossiers. Les AS craignent, en plus, un contrôle de leur travail, un surcroît de travail dû à l'utilisation de l'outil et doutent de la fiabilité des informations relevées⁴³¹.

Après son expérimentation partielle, cet outil n'a jamais été ni finalisé, ni appliqué. L'abandon du projet de ratio est essentiellement dû à un changement de politique au sein du Département, qui a décidé de remplacer ce ratio de gestion par des contrats de prestations (voir plus loin).

428. Non-maîtrise d'une langue commune; caractère non-standard de l'information; démarche de type non administratif; plus d'une rencontre par mois au cours des deux derniers mois; situation d'urgence ou de crise; cumul de difficultés; coordination avec intervenants externes.

429. DPSA, Secrétariat général, Etude de la politique sociale, avril 1997.

430. *Ratios RAS, présentation du modèle lausannois*, 24.3.1997, 1.

431. DPSA, Secrétariat général. *Ratios RAS, Test Lausanne*, 23.5.1997.

4.3. L'«Atelier express»

Les 18 et 19 mai 1999, un «Atelier express» a été organisé par un consultant (ATAG) pour tenter de mesurer le temps fourni par les AS à divers «segments de clientèle»⁴³², selon un modèle très différent de celui élaboré par le groupe «Ratios RAS». Cet «Atelier express» n'a pas non plus abouti à la finalisation d'un ratio.

4.4. Ratios du Service social et du travail de la ville de Lausanne

Le Service social et du travail (SST) de la ville de Lausanne, section sociale, a élaboré dès 1997 un «modèle lausannois» de l'évaluation de la charge de travail. «Il y a trois ans encore, le Service social et du travail était dépourvu de moyens statistiques informatiques. La distribution de la charge de travail entre les groupes/les AS était assez aléatoire. Les statistiques étaient effectuées par chaque AS selon la méthode des coches, sans moyens de vérification. La décharge d'un AS s'organisait sur des bases subjectives: était déchargé celui qui criait à la surcharge. Cela créait une ambiance peu favorable à l'entente: tensions, méfiance réciproque, remise en cause plus ou moins explicite du travail des collègues détérioraient les relations de travail. La mise en place de l'outil informatique a permis de remédier à cette situation.»⁴³³

Un consensus s'est développé sur un ratio de gestion, basé sur le constat selon lequel il n'y a pas de critère satisfaisant et objectif pour mesurer le poids des dossiers, ni de catégories de prise en charge plus lourdes que d'autres. En bref, l'évaluation de la charge d'un dossier serait trop sujette à la subjectivité de celui qui l'effectue.

Selon ce modèle, la mesure du poids des prises en charge n'est pas nécessaire étant donné que, avec le nombre de dossiers traités, la proportion de prises en charges lourdes, moyennes et légères s'équilibre⁴³⁴.

432. Personne à revenu bas; personne ayant perdu son emploi; personne dans l'incapacité de travailler en attente d'une prestation financière; personne ayant perdu son logement; personne seule et majeure qui ne peut financer sa formation; personne divorcée ou séparée aux ressources insuffisantes; personne ayant des difficultés pour gérer ses maigres ressources; personne ayant des difficultés à se gérer administrativement; personne ayant besoin d'accompagnement; jeune adulte en crise; personne en crise; famille en crise; personne en quête d'orientation.

433. Ratios RAS, présentation du modèle lausannois, 24.3.1997.

434. C'est un argument identique à celui invoqué par la Coordination des praticiens RAS concernant les ratios de gestion RAS.

Dès lors, les règles de gestion de la commune ont été précisées :

- Priorité est donnée aux bénéficiaires de l'ASV. Les AS peuvent suivre au maximum 20 % de « *dossiers CSR*⁴³⁵ ».
- Un dossier actif compte au moins une intervention dans les 3 mois précédant le relevé. Les dossiers financiers sont détectés par l'informatique et la liste transmise aux AS ; les « *dossiers CSR* » doivent être comptabilisés par les AS à chaque fin de trimestre.
- Une fois par semaine, un relevé du nombre de dossiers actifs est effectué, qui est transmis aux secrétaires pour l'attribution des nouvelles situations.
- Les dossiers soumis à une procédure de remboursement sont attribués aux secrétaires.

En conséquence de l'« *affaire Vincent* » et de la réorganisation qui s'en est suivie (voir ci-dessous), ce modèle a été quelque peu transformé.

4.5. La réorganisation de la section sociale du Service social et du travail de la ville de Lausanne

En mai 1999, la Direction de la Sécurité sociale et de l'environnement dépose devant le Conseil communal un projet de réorganisation⁴³⁶, dans un contexte fortement marqué par l'« *affaire Vincent* ». Ce document soulève, entre autres questions, les problèmes de la définition de la mission et de la charge de travail des AS. « *Les difficultés rencontrées dans l'organisation et le fonctionnement de la section sociale sont liées à l'augmentation vertigineuse du nombre de dossiers depuis le début de la crise économique en 1989. Ces problèmes ont surgi à tous les niveaux. Les administrations fédérale, cantonales ou communales n'ont cessé de courir après une réalité sociale imprévisible et changeante. Ainsi, l'apparition de problèmes comme le rejet de membres de professions libérales dans la précarité a totalement pris de court les responsables de la gestion de l'Aide sociale vaudoise (ASV). [...] Or les services sociaux n'ont cessé de vivre dans l'urgence face à l'inconnu* » (1 s.).

Le préavis décrit à plusieurs reprises les difficultés de la définition de la mission et la surcharge de travail des AS. Il relève entre autres que « *le temps consacré par les AS à l'évaluation des situations individuelles a fortement diminué et les visites à domicile ont été pratiquement abandonnées* » (p. 13) et que « *les collaborateurs de la section sociale connaissent leur travail mais le risque*

435. Les dossiers CSR sont des dossiers sans aide financière.

436. Direction de la Sécurité sociale et de l'environnement, ville de Lausanne (27.5.1999), Préavis N° 92.

existe, faute de temps, de réduire la relation avec le demandeur à un simple rapport de distribution d'argent. Il est indispensable d'expliciter la mission des services sociaux afin de fournir à des assistants sociaux déstabilisés les lignes directrices dont ils ont besoin pour leur activité» (p. 15). Selon le préavis, «les AS sont aujourd'hui assis entre deux chaises. Ils n'ont pas vraiment le temps d'accomplir le travail social pour lequel ils sont formés et consacrent la plus grande partie de leur activité à la détermination du montant de l'aide sociale à laquelle peut prétendre leur client» (p. 21). Et de constater, un peu plus loin, que «la Municipalité a également fait allusion au problème central que représente la définition des prestations sociales offertes en application de la LPAS. Bien que rien dans la loi n'indique qu'il doive en aller ainsi, l'inadéquation entre la demande d'aide et les capacités de réponse du SST ont conduit à réduire progressivement ces prestations aux seuls secours financiers et à négliger de plus en plus la prise en compte des interventions de nature psychosociale. Donner à l'aide sociale une définition plus large imposerait nécessairement une augmentation sensible de l'effectif des collaborateurs» (p. 24).

Le document relève divers facteurs d'incertitude face auxquels «certaines décisions peuvent donner l'impression de paris sur l'avenir». «La LPAS et la LEAC demeurent imprécises en ce qui concerne la nature et l'étendue des prestations qu'il convient d'offrir aux usagers; selon l'extension qu'on leur donne, les moyens nécessaires (avant tout en termes d'effectifs de collaborateurs) pourraient être multipliés par deux ou trois» (p. 14).

Le préavis demande la création d'un CSR lausannois «dont les missions seront notamment calquées sur celles des structures homonymes créées en application de la loi sur la prévoyance et l'aide sociales. Au sein du CSR, les tâches seront partagées selon de nouveaux principes entre les collaborateurs. Les assistants sociaux se concentreront avant tout sur l'accueil des usagers, la détermination de la réponse à proposer à leurs demandes, ainsi que sur toutes les démarches orientées vers l'insertion sociale. La gestion financière des dossiers d'aide (vérification des éléments pris en compte pour le calcul de l'aide, l'établissement de cette dernière, paiements), ainsi que les opérations concernant le remboursement de l'aide seront confiées à des collaborateurs au bénéfice d'une formation plus administrative: les secrétaires-évaluateurs» (p. 1). La réorganisation aboutit à une demande de renforcement de l'effectif du SST de 13,5 collaborateurs. Ce préavis a été accepté le 7 septembre 1999, avec ses conclusions initiales⁴³⁷ et a abouti à la création de nouveaux secteurs et à la définition de la fonction de secrétaire-évaluateur (voir plus haut).

437. Archives du secrétariat du Conseil communal de la ville de Lausanne. Renseignement téléphonique du 25.6.2001.

4.6. Les contrats de prestation dans les CSR

Le projet actuel du DSAS est de mettre en place des «*contrats de prestation*» dans l'ensemble des CSR d'ici à fin 2004. L'objectif de ces contrats de prestation est de rendre visibles les prestations fournies en matière d'aide sociale, ainsi que les coûts engendrés par ces prestations, et d'avoir un instrument de mesure de l'efficacité et de l'efficacités de l'organisation en place⁴³⁸.

Dans le but de généraliser les contrats de prestation dans l'ensemble des CSR, un consultant extérieur procède depuis l'automne 2000 à la modélisation des activités des AS dans trois CSR pilotes: Yverdon-les-Bains, Nyon et Renens. Selon le consultant, cette modélisation des activités et des processus devrait aboutir à une amélioration des processus, puis à une maquette de contexte de travail, au développement d'outils simples de gestion et, après avoir obtenu l'accord des collaborateurs, à l'établissement des contrats de prestation⁴³⁹.

La Coordination des praticiens RAS s'oppose au projet de contrats de prestations. «*Notre Coordination s'est opposée à tous les projets émanant du DSAS et visant à quantifier la charge de travail des professionnel-le-s de l'action sociale, au travers de méthodes plus ou moins sophistiquées d'évaluation de tâches que nous accomplissons quotidiennement. Nous avons mis en avant qu'il n'est pas possible de quantifier, de donner des points aux prestations offertes, à la relation interpersonnelle, à la relation d'aide, à l'écoute, aux temps <morts> indispensables à la récupération. Nous avons déjà eu l'occasion de défendre, par oral et par de nombreux documents écrits, l'option du comptage des dossiers: [...] Le projet d'introduction des contrats de prestation veut décortiquer, minute par minute, tous les gestes, tous les actes que nous accomplissons. [...] Les enjeux sont de taille; qui choisira enfin les prestations, sur quels critères? Lesquelles <vaudront> plus que les autres? [...] Le DSAS [...] introduira la <gestion par les résultats>. [...] La pression gestionnaire sur les <prestations> du personnel se fera aussi par le biais de l'argent. [...] <L'émulation entre entités> et <l'amélioration permanente> pourraient signifier que les <performances> obtenues, au sens presque commercial du terme, par un CSR particulièrement discipliné en la matière, pourraient être utilisées comme référence pour les autres <unités de production>. [...] Combinés avec l'application AST-Progrès, les contrats de prestation – s'ils sont finalement introduits – permettront un contrôle centralisé, informatisé, du travail des professionnel-le-s du secteur social (taux de <réussite> dans la réinsertion, taux d'uti-*

438. SPAS, décembre 1999.

439. VSM, 26.5.2000, 25.

lisation des mesures-catalogue, argent dépensé par AS, moyennes cantonales, etc.). De même, les contrats de prestation donneront l'occasion d'instaurer un contrôle sur les bénéficiaires, ce qui soulève une fois de plus le problème de la protection des données. »⁴⁴⁰

La mise en place du projet de contrats de prestation se poursuit aujourd'hui: les trois CSR pilotes testent les contrats de prestations depuis janvier 2002 et il est prévu que dès 2003 ils passent officiellement sous ce régime⁴⁴¹.

4.7. Points de vue

Le conseiller d'Etat en charge de l'action sociale dans le canton de Vaud juge que le nombre de dossiers de bénéficiaires se stabilise et que la pression baisse. Il regrette qu'il n'y ait jamais de proposition de réduire le nombre de postes, alors qu'en période de crise les demandes de postes supplémentaires affluent. Il s'interroge sur le gain réel d'une éventuelle diminution de dossiers par AS et pense qu'il faut avant tout responsabiliser les bénéficiaires⁴⁴².

La cheffe de service du SPAS estime que le ratio actuel convient: pragmatique, il est établi «*en attendant mieux*», à savoir les résultats de l'analyse des activités et prestations obtenus dans le cadre des contrats de prestation. Depuis l'établissement de cette norme, les «*conflits*» entre SPAS et CSR se sont calmés. Elle a permis, en 1999, de redoter certains CSR. A cette période, les CSR avaient en même temps à affronter une importante augmentation du nombre de dossiers, la mise en place de la régionalisation et des outils informatiques. La cheffe de service ne reçoit pas de plaintes et n'a pas non plus connaissance de nombreuses maladies de longue durée ou de *burn-out* des AS. Aujourd'hui, le nombre de dossiers se stabilise, voire baisse. Les AS souhaiteraient souffler un peu, mais une directive du conseiller d'Etat (du 20.1.2000) impose de rectifier la dotation dans les 6 mois en fonction de l'évolution du nombre de dossiers financiers⁴⁴³.

Selon la conseillère municipale directrice de la Sécurité sociale et de l'environnement à Lausanne, les dossiers sont d'une complexité incroyable, plus grande encore à Lausanne que dans une petite commune. La charge est fluctuante: par moments, les AS sont dépassés, surchargés, trop touchés par la confrontation, journée faite, de personnes en grandes difficultés. Une des

440. Coordination des praticiens RAS, février 2001.

441. *La Gazette* (de l'Etat de Vaud), N° 99, 28 novembre 2001, 5.

442. Interview du conseiller d'Etat, 16.2.2001.

443. Interview de la cheffe du Service de prévoyance et d'aide sociales, 20.2.2001.

difficultés provient des entraves permanentes dues aux directives changeantes qu'il faut intégrer et appliquer, ainsi que des innombrables nouvelles versions du logiciel «Progrès». Elle trouve que la politique cantonale et la gestion du SPAS manquent de vision d'ensemble et à long terme. La seule ligne suivie semble être liée à des impératifs budgétaires – donc une vision d'année en année, fondée sur des paramètres financiers⁴⁴⁴.

Pour les trois directeurs de service social ou de CSR que nous avons interrogés, la charge actuelle par AS est lourde et le rythme de travail soutenu. Il faut accepter de travailler dans l'urgence, savoir gérer son temps. Le travail est morcelé. L'introduction de «Progrès», avec ses aménagements successifs et l'informatisation en général ont demandé d'importants investissements en temps (formation, réorganisation, adaptations). Le nombre de dossiers par AS s'est stabilisé, mais leur poids peut considérablement varier, sans que cela ne soit prévisible, et l'on constate une accélération du tournus des ouvertures et fermetures des dossiers. En cette période de transition, d'informatisation et de réorganisations, l'évaluation de la charge est difficile. *«La surcharge a des aspects subjectifs. Peut-être les AS devraient-ils davantage faire la part des choses, ce qui est facile à dire par le chef, alors que les AS sont à fond dans les situations; il faut respecter leur engagement. On ne choisit pas ce métier par hasard, on veut aider les gens.»*⁴⁴⁵ *«La surcharge est un état d'esprit, une manière d'être. Il y a des gens qui se noient dans un verre d'eau, pour qui tout est problème. Certains peuvent se sentir investis d'une mission d'éradiquer toutes les misères du monde, alors qu'en prenant un peu de distance et en limitant les missions, il y a moins de frustration.»*⁴⁴⁶ Ce dernier directeur constate cependant qu'il y a beaucoup de travail, que personne ne s'ennuie, personne ne rechigne à la tâche, et que les AS se plaignent peu. Il suggère aux AS de fixer des priorités et de se préserver. *«Les AS doivent trouver un équilibre entre maternage et aide; définir ce qu'est l'urgence.»*⁴⁴⁷ *«Lorsque tout paraît lourd à un AS, c'est probablement un symptôme de burn-out. Il y a un sentiment de surcharge et d'inquiétude, une «sale ambiance» due aux changements et réorganisations permanents, par les couches successives qui se superposent.»*⁴⁴⁸ Pour combattre la surcharge, il faudrait préciser les attentes, et respecter 60 dossiers (60-70 pour un autre directeur) par AS. Cela permettrait de déterminer ce qu'il est possible de faire et ce qui ne l'est pas. Par ailleurs, 4 semaines de vacances

444. Interview de la conseillère municipale directrice de la Sécurité sociale et de l'environnement à Lausanne, 24.7.2001.

445. Interview du chef du Service social et du travail de la ville de Lausanne, 20.6.01.

446. Interview du directeur du CSR d'Yverdon-les-Bains, 13.6.2001.

447. Interview du directeur du CSR de Lausanne, 6.6.2001.

448. Interview du chef du Service social et du travail de la ville de Lausanne, 20.6.2001.

pour un travail dans un CSR est insuffisant. Le social est pris dans une révolution culturelle, un changement identitaire. Cela crée de l'incertitude, de l'angoisse, et augmente la charge. Deux directeurs soulèvent la question de savoir s'il est nécessaire que chaque bénéficiaire soit suivi par un AS.

Les personnes occupant des postes de responsables dans des CSR que nous avons rencontrées pensent que le nombre de dossiers pose problème, surtout lorsqu'il y a des maladies ou des formations. *«La surcharge est endémique; il y a bien sûr des hauts et des bas. Avant, on avait parfois terminé le travail à 15 h 30; aujourd'hui, on n'a jamais fini. On ne peut plus jamais dire: «Ouf, je suis à jour!» Vous revenez le lundi ou après les vacances, les piles vous attendent, c'est très éprouvant. Les situations deviennent de plus en plus lourdes et complexes; il y a de plus en plus de paperasse (caisses maladie); de nouvelles populations avec d'autres valeurs et de moindres connaissances administratives. Le problème n'est pas le chiffre, mais le nombre croissant de nouveaux demandeurs, le rythme croissant d'ouverture et de fermeture des dossiers. Les gens viennent tard, avec des urgences. C'est tous les jours, sans fin, qu'il faut écouter, écouter, écouter.»*⁴⁴⁹ *«Les AS ne se sont pas toujours plaints de surcharge; s'ils le font maintenant, il y a peut-être un problème: un certain flou institutionnel – beaucoup d'avis, peu d'évaluations; une bureaucratisation externe et interne, une dérive administrative; une complexification des situations, etc. Cependant, en tant que service public, nous ne pouvons pas refuser des demandes. Par contre, nous avons clarifié quelles prestations nous n'offrons plus: des demandes à des fonds privés par exemple. Il faut éviter la sur-responsabilisation.»*⁴⁵⁰

Les responsables interrogés remarquent aussi que les secrétaires doivent assumer de nouvelles tâches, notamment liées au logiciel «Progrès» et aux nouvelles exigences de «sécurité financière». Ils relèvent que le contenu du travail social change et qu'il peut y avoir une inadéquation entre les attentes des AS et la réalité du métier. Le travail peut être vécu comme non gratifiant, ce qui est plus fatigant. Il y a peut-être un déficit de reconnaissance de l'activité des AS, un manque de valorisation. Le discours sur la surcharge est peut-être révélateur de problèmes, mais c'est aussi une réalité: certains AS ont des agendas pleins pour 3 mois et, lorsqu'on aborde la répartition des dossiers, il y a une levée de boucliers⁴⁵¹.

Pour les AS que nous avons interviewés⁴⁵², il y a des périodes de surcharge, liées à l'introduction de l'informatique par exemple et à de nouvelles

449. Interview d'un chef de groupe au CSR de Lausanne, 19.6.2001.

450. Interview de l'adjoint social au CSR d'Yverdon-les-Bains, 13.6.2001.

451. *Ibidem.*

452. Interviews de deux AS au CSR de Lausanne, 5.7.2001 et de deux AS au CSR d'Yverdon-les-Bains, 13.6.2001.

versions de «*Progrès*». Les procédures changent en permanence, la charge administrative est très lourde et il faut assimiler de nouvelles directives parfois difficiles à appliquer. Les AS n'ont pas le temps de les intégrer et il y a une immense perte d'énergie. Dans ces conditions, le nombre de 67 dossiers est trop élevé. Au CSR d'Yverdon-les-Bains, les AS constatent que la surcharge est un problème qui resurgit régulièrement. Parfois, il suffit de parler, parfois il faut décharger un collègue des gardes, ce qui a pour effet de charger davantage les autres... «*On s'inquiète des collègues trop chargés et on tente de les protéger en s'entraïdant. Il n'y a jamais eu de soupçon que des collègues rechignaient à la tâche.*» Selon certains des AS interrogés, 55 à 60 dossiers serait un nombre idéal. D'autres s'expriment en relevant que «*les AS réagissent souvent dans l'urgence et spontanément aux demandes, même lorsqu'il n'y a pas d'urgence. Les collègues s'usent, puisqu'ils n'ont pas posé d'objectifs, et beaucoup d'entre eux sont au bord du burn-out. Cela devient un sacerdoce que de travailler dans ce service.*»⁴⁵³

Selon quelques-uns de nos interlocuteurs, le travail était complètement différent il y a dix ans: l'AS recevait la personne au bureau et avait le temps de la rencontrer au-dehors. Aujourd'hui, des bénéficiaires se plaignent du manque de temps que l'AS leur accorde⁴⁵⁴. Selon certains des AS interrogés, une série de prestations ne sont plus assurées: les recherches de fonds privés, l'aide à la gestion, les visites à domicile⁴⁵⁵. Le transfert d'une partie du travail administratif sur les secrétaires a déchargé les AS, mais la multiplication des entretiens contribue à un épuisement que l'on ne connaissait pas lorsqu'il y avait un certain équilibre entre travail administratif et des entretiens⁴⁵⁶. «*Avec 6 entretiens par jour, on n'a pas le temps de réfléchir.*»⁴⁵⁷ Une AS relève que «*comme tout citoyen doit avoir accès au CSR, on ne peut refuser personne et ne peut pas décréter un nombre de dossiers maximum.*»⁴⁵⁸

La Coordination des praticiens RAS, enfin, pense qu'un nombre correct de dossiers serait 60. Elle relève que, dans l'année, la charge de travail d'un portefeuille s'équilibre entre dossiers lourds et moins lourds (voir aussi p. 180). Plusieurs AS font état de 100 dossiers à charge et ne connaissent pas la directive des 67 dossiers. Pour eux, la «*limite*» est signifiée par les revendications des employés qui demandent des postes supplémentaires. Elle l'est également par la santé ou les maladies du personnel: «*L'infarctus étant à*

453. Interview d'une AS au CSR de Lausanne, 5.7.2001.

454. Interview d'une AS au CSR de Lausanne, 5.7.2001.

455. Interview de deux AS au CSR d'Yverdon-les-Bains, 13.6.2001.

456. *Ibidem.*

457. *Ibidem.*

458. Interview d'une AS au CSR de Lausanne, 5.7.2001.

165 dossiers, 160 sont supportables. » Plusieurs AS constatent une standardisation et une procéduralisation des actes des AS, concrétisée par l'informatisation et les contrats de prestation, alors qu'« *il n'y a pas deux fois le même client* ». Le travail social idéal serait d'attribuer les dossiers en fonction des compétences et des intérêts de chaque AS. La Coordination s'oppose au projet de contrats de prestation, parce que « *c'est un contrôle de mon travail par des gens incompétents* ». De son point de vue, la situation est bloquée: « *Je ne dirai rien, quitte à en crever, car je ne leur fais pas confiance.* » – « *Ils ne nous croiraient pas.* » – « *On a tout donné et rien reçu.* »⁴⁵⁹

5. Synthèse

– Le canton de Vaud connaît, sur le plan des dispositifs d'aide sociale, un double régime: l'Aide sociale vaudoise (ASV) et le Revenu minimum de réinsertion, limité dans le temps. Les deux régimes sont gérés par le SPAS. Les montants accordés sont similaires. La mise en œuvre de l'ASV et du RMR est régionalisée dans 10 Centres sociaux régionaux (CSR), avec 16 antennes et 3 Centres sociaux intercommunaux (CSI).

– La mission de l'aide sociale publique est la prévoyance sociale et l'aide aux personnes ayant des difficultés sociales, notamment par des prestations financières ainsi que la réinsertion professionnelle et/ou sociale. De l'avis de l'ensemble des interlocuteurs rencontrés, la mission est remplie en ce qui concerne l'aide financière. Par contre, elle n'est que partiellement remplie pour l'aide non financière.

– Les CSR connaissent divers modes d'organisation et de répartition des tâches, ainsi que différents types de personnels. Le CSR de Lausanne, qui fait partie de l'administration communale, reçoit la majorité des demandes d'aide sociale du canton et a sa propre organisation.

– Les salaires des AS sont financés par le canton; les salaires du personnel administratif chargé de l'ASV sont totalement pris en charge par les associations régionales (par la commune de Lausanne pour le CSR Lausanne) et partiellement pour le personnel administratif chargé du RMR. Le statut de l'ensemble du personnel est défini par les associations régionales (et par la commune de Lausanne pour le CSR Lausanne). Les prestations versées sont financées par le canton et les communes sur la base de la facture sociale.

– Différents travaux ont été menés dans le canton de Vaud pour mesurer la charge de travail. Le travail sur les ratios de gestion a été interrompu suite

459. Rencontre avec la Coordination des praticiens RAS, 3.4.2001.

à un changement de politique. La polémique développée autour d'une situation montée en épingle par la presse locale, l'«*affaire Vincent*», a eu des conséquences importantes sur l'organisation et la procéduralisation de l'aide sociale. Actuellement, de nouveaux travaux sont en cours (introduction de «*contrats de prestation*»), qui relancent la polémique au sein des CSR.

– Les statistiques des bénéficiaires existent, mais seulement pour les dossiers «*financiers*», qui sont clairement définis. Les règles d'ouverture des dossiers sans aide financière ne sont pas précisées et les pratiques les concernant divergent.

– La référence actuelle est de 67 dossiers financiers + 13 dossiers non financiers pour un AS à 100%. Cette norme peut être dépassée et l'est dans un certain nombre de CSR. Le travail hors dossier n'est pas relevé.

– Il n'est pas possible de connaître l'évolution du ratio bénéficiaires/AS depuis 1990. La charge est considérée un peu partout comme lourde, et parfois comme beaucoup trop lourde. Mais les indicateurs manquent pour préciser cette question.

En conclusion, les documents en notre possession et les interviews menées avec des représentants de divers niveaux de l'action sociale vaudoise nous permettent de dégager une norme commune et partagée de l'évaluation de la charge de travail. Cependant, les modes d'organisation différents des CSR et l'absence de définition commune et partagée des dossiers non financiers nous empêchent de comparer avec précision la charge des AS. Les avis sur la surcharge divergent: cependant, de manière générale, la charge est jugée importante.

X

Evaluation de la charge dans l'aide sociale romande

Nous avons mené des investigations dans 3 services sociaux de chacun des cantons de Fribourg, Jura, Neuchâtel et du Valais, et dans 2 services genevois et vaudois, soit en tout dans 16 services sociaux chargés de l'aide sociale (voir l'introduction pour les précisions méthodologiques).

Nous allons dans ce chapitre passer en revue les différentes méthodes d'évaluation de la charge de travail dont nous avons eu connaissance en observant ces pratiques romandes.

Nous commencerons par la question de savoir si les services peuvent remplir les missions. Nous examinerons les modes d'organisation et de répartition du travail et nous aborderons la question de la définition des dossiers, des modalités de décompte de ceux-ci et du nombre de dossiers par AS. Enfin, nous commenterons les indicateurs de la charge de travail, les normes et standards en vigueur, ainsi que les appréciations de l'actuelle charge de travail.

1. Les missions et leur réalisation

Sous des termes différents et très généraux, les missions de l'aide sociale sont similaires dans les cantons romands: *assurer les besoins vitaux des personnes sans ressources, les aider à retrouver leur autonomie économique, personnelle et sociale, favoriser la cohésion sociale et la réinsertion sociale et professionnelle, détecter, prévenir et combattre les causes des difficultés sociales, de la pauvreté et de l'exclusion.* Les moyens prévus pour réaliser ces missions sont variables. On relève dans les lois *l'aide financière individuelle, l'aide sociale ou personnelle, le contrat de réinsertion, la prévention, l'information sociale, la coordination de l'aide.* L'imprécision de ces missions est souvent relevée par nos interlocuteurs.

Il ressort de nos interviews que l'aide financière peut être assurée aux personnes qui la demandent dans des délais rapides; les missions de prévention,

de développement ou de lutte contre les causes de la pauvreté ne sont pas d'actualité. De nombreuses personnes, notamment des AS, souhaiteraient développer de telles activités, mais déplorent un manque de temps ou de moyens pour le faire. Ces appréciations sont confirmées par l'évolution des proportions de dossiers avec et sans aide financière⁴⁶⁰, qui semble effectivement indiquer que l'aide financière devient la mission exclusive.

**Proportion de dossiers avec aide financière
par rapport au total des dossiers**

	1995	2000
Fribourg, canton	55 % ⁴⁶¹	63 %
SSR Vuisternens	36 %	51 %
SSR Broye	14 %	27 %
SSR Marly	38 %	45 %
CMS Sion	31 %	46 % ⁴⁶²
Genève, canton	57 %	62 % ⁴⁶³

Nous constatons de grandes différences, selon les services, dans la proportion de dossiers d'aide financière: elle est (en 2000) d'un quart de l'ensemble des dossiers dans la Broye et de près de deux tiers dans les cantons de Fribourg et Genève. Nous ne savons pas la part de l'absence de définitions communes dans l'explication de ces différences.

Si nous partons du postulat que les définitions sont restées inchangées dans un même service dans la période considérée, nous constatons que la proportion de dossiers d'aide financière augmente au détriment des dossiers sans aide financière, un constat valable dans tous les services où nous disposons de ces informations⁴⁶⁴. Sans relever toujours d'un choix délibéré, la mis-

460. Vu l'imprécision des définitions des dossiers sans aide financière, les chiffres sont à interpréter avec prudence.

461. 1996.

462. 1999.

463. 1999.

464. Le constat est à nuancer pour l'HG où nous disposons de données dès 1990: la proportion des dossiers financiers est stable entre 1990 et 1993 (70% de l'ensemble des dossiers); leur proportion baisse en fluctuant entre 1994 et 1996 (63, 67 et 64%). Tombée à 51% en 1997 suite à l'introduction du RMCAS, elle augmente depuis cette date (62% de dossiers financiers en 1999). Aujourd'hui, l'HG gère une proportion de dossiers financiers un peu moins importante qu'en 1990. Ces variations s'expliquent par des décisions institutionnelles, administratives et légales. Voir aussi le chapitre VIII, Genève.

sion d'aide financière semble être aujourd'hui prioritaire. Ce phénomène, souvent déploré par nos interlocuteurs, est présenté comme une conséquence de l'augmentation du nombre, de la complexité et du degré d'urgence des demandes d'aide financière.

Plusieurs interlocuteurs ont précisé qu'à cause de leur surcharge ils transféraient les demandes d'aide non financière à d'autres services, sans être assurés cependant que les autres services étaient en mesure de répondre aux demandes. Cette pratique est en contradiction avec les missions fixées dans les lois, qui stipulent une complémentarité entre aides sociale et financière. Elle constitue sans aucun doute un élément de tension et d'insatisfaction pour les AS.

Nous avons par ailleurs constaté que les indicateurs pour apprécier la réalisation des missions sont pour le moins sommaires: par exemple, aucun instrument permettant de vérifier si les personnes qui ont droit à l'aide sociale la demandent n'a été développé. L'on sait pourtant depuis les enquêtes sur la pauvreté en Suisse qu'une proportion importante des personnes qui auraient droit à l'aide sociale ne la touchent pas (estimée à 45 %⁴⁶⁵).

Aucun des services ne pratique une évaluation des objectifs atteints grâce à l'aide individuelle. Tout se passe comme si on se limitait à considérer que la mission est remplie chaque fois qu'un dossier d'aide financière est fermé. Les seuls moyens de contrôle touchent la gestion financière des dossiers d'aide, ce qui ne permet pas de vérifier si la mission est atteinte. La question de l'évaluation des effets de l'aide sociale est très complexe, tant elle est articulée au contexte socio-économique. Dutrenit⁴⁶⁶ présente quelques outils d'évaluation qui mériteraient d'être examinés, et qui permettraient notamment de cerner la qualité de l'insertion et les effets de l'assistance en termes du rapport coûts-bénéfices. La question de l'évaluation dans l'action sociale est également discutée dans un récent ouvrage de Haering⁴⁶⁷, qui propose la centration sur la qualité de l'action dans une démarche participative. Haering suggère notamment la construction d'indicateurs permettant aux acteurs de vérifier si les effets attendus se sont produits, afin d'ajuster, éventuellement, l'action.

465. Mais leurs auteurs déclarent le résultat du calcul: «*problematisch*». Leu, Burri, Priester, 1997, 181.

466. Dutrenit, 1989.

467. Haering, 2000.

2. Organisation et répartition du travail

2.1. Répartition du travail entre AS et personnel administratif

Nous avons constaté dans tous les services la présence d'AS (pas toujours diplômés d'une école sociale) et de divers professionnels du domaine administratif aux appellations variées: *secrétaire, secrétaire sociale, secrétaire financier-comptable, secrétaire évaluateur, comptable, commis administratif, taxateur.*

Si la collaboration avec des secrétaires est ancienne en service social, la présence d'autres fonctions est récente. Elles ont été introduites pour décharger les AS de tâches administratives, pour assurer une meilleure «*sécurité financière*», et parfois en raison de difficultés de recrutement d'AS diplômés. Leur rôle consiste à assumer tout ou partie des tâches administratives, parfois en contact direct avec les bénéficiaires, parfois à la demande des AS. Ces collaborations sont nouvelles et encore hésitantes. La répartition des tâches entre ces divers professionnels est en pleine évolution.

La collaboration entre AS et personnel administratif est diversifiée et individualisée. Si la réception est presque partout assurée par des employées administratives, les autres tâches leur incombant sont fort différentes d'un service à l'autre, voire d'une personne à l'autre. Dans certains services, il existe une organisation par tandem fixe AS-secrétaire. Certaines employées administratives mènent des entretiens d'accueil ou de pré-accueil, les résument pour l'AS, orientent les demandeurs, constituent le dossier, saisissent les données pour la gestion informatique, endossent l'ensemble de la comptabilité et du courrier, versent l'argent au bénéficiaire, se chargent des urgences, s'occupent de problèmes liés aux caisses maladie, remplissent des déclarations d'impôt, assument certaines démarches administratives de façon autonome, suivent des situations dites légères, sont chargées du recouvrement de la dette d'assistance, font les procès-verbaux des séances. Ailleurs, les AS accomplissent une partie plus ou moins importante de ces tâches.

Les modalités de partage des tâches entre AS et personnel administratif déterminent fortement la charge de travail des AS.

2.2. Répartition du travail parmi les AS

La plupart des AS sont polyvalents et assument potentiellement tous les types de situations qui peuvent se présenter. Cette polyvalence est cependant à nuancer, notamment dans les grandes villes où il existe un réseau de services spécialisés qui peut être sollicité.

Nous avons rencontré quelques spécialisations :

– Un service a mentionné une ancienne pratique de spécialisation en fonction des populations (personnes âgées, toxicomanes, etc.), à laquelle il a renoncé il y a environ quinze ans, estimant qu'elle engendre de la lassitude, une mécanisation et une sévérité excessive de la part des AS.

– Un autre service avait chargé certains AS des seuls bénéficiaires RMR, mais cette pratique a été abandonnée suite à la baisse du nombre de dossiers RMR. Dans le même service, une personne remplit la fonction de conseiller en insertion.

– Dans un service, une AS est responsable du contact avec les milieux de l'emploi et une autre spécialisée pour les personnes âgées.

– Ailleurs, une AS est responsable de l'aide à domicile.

– Dans un service, une AS est chargée de l'accueil des nouveaux demandeurs. Elle évalue leur demande, les oriente et les attribue aux AS du service.

Dans les grands services (CSR de Lausanne, HG), on trouve des spécialisations au niveau de l'institution (relatives à plusieurs groupes ou autres) concernant certaines problématiques (immigration, toxicomanie, Suisses de retour de l'étranger, emploi, endettement, logement, etc.) ou à certaines fonctions (accueil des nouveaux demandeurs, recouvrement de la dette d'assistance, service juridique, enquêtes sur la situation des bénéficiaires, service de documentation, service d'études et statistiques, etc.).

La distribution du travail entre AS est peu formalisée. Elle se fonde partout sur un dénombrement des dossiers, ventilés selon trois modes différents :

– Les dossiers sont attribués aux volontaires lors du colloque hebdomadaire.

– Les AS assument une permanence d'accueil des nouveaux demandeurs, via un tournus (quotidien ou hebdomadaire). Ils et elles endossent, en principe, le suivi des situations des personnes accueillies lors de la permanence.

– Une personne (la secrétaire, le responsable) distribue les dossiers en fonction des taux d'activité des AS. Cette attribution tient fréquemment compte d'une éventuelle surcharge ou fatigue des collègues, selon des critères subjectifs qui semblent communément admis. Par endroits, la charge de dossiers est rééquilibrée tous les 3 mois ou tous les 12 mois.

Nous avons relevé, dans plusieurs services, une satisfaction – quelquefois même une fierté – de fonctionner selon un mode de distribution peu formalisé et solidaire. Il s'agit souvent de petites équipes qui collaborent depuis plusieurs années et partagent des mêmes valeurs. On peut penser que le « *potentiel de travail féminin* » (voir chapitre I) est à l'œuvre dans les moda-

lités de distribution de travail: formes conviviales, fondées sur un regard bienveillant sur l'autre. Ces modes de distribution peuvent cependant aboutir à des charges de travail variables et produire des prestations inégales.

Aucun service ne classe les dossiers afin de les distribuer selon leur lourdeur, le type de problématique, les prestations offertes ou encore la langue parlée du bénéficiaire. Nous sommes à ce propos en présence d'un modèle d'AS généraliste et polyvalent, revendiqué par nombre de nos interlocuteurs comme rempart contre l'usure et garant d'un travail social de qualité. Nous constatons que la revendication de ce modèle repose, partiellement, sur la non-prise en compte par les AS du réseau de services utilisé par les bénéficiaires, simultanément ou successivement. L'on peut par ailleurs s'interroger sur la pertinence du maintien d'un modèle de polyvalence dans un contexte caractérisé par de rapides et successives modifications légales et institutionnelles imposant à l'ensemble des AS la mise à jour permanente de leurs connaissances.

2.3. Comment l'argent est-il versé aux bénéficiaires?

Nous avons vu que l'aide financière est une des dominantes des services sociaux chargés de l'aide sociale. Nous nous sommes donc intéressés aux modalités de versement. Les pratiques sont, encore une fois, multiples; plusieurs peuvent coexister au sein d'un même service:

- Un chèque bancaire est remis au bénéficiaire au service social, par l'AS, la secrétaire, le caissier ou le comptable.
- De l'argent liquide lui est versé au service social.
- Un bon d'achat lui est donné au service social.
- Une attestation est accordée au bénéficiaire, qui lui permet l'achat de produits à prix réduits dans des endroits spécialisés.
- Le bénéficiaire se rend dans l'administration de sa commune de domicile pour y retirer un chèque bancaire ou de l'argent liquide, sur la base d'un budget établi par l'AS.
- L'argent est versé par virement bancaire ou postal.
- Le service paie directement certaines factures du bénéficiaire.

La fréquence de la remise d'argent varie d'une à plusieurs fois par semaine ou par mois. Les raisons évoquées pour choisir l'une ou l'autre formule reposent principalement sur l'évaluation des capacités des bénéficiaires. Lorsque l'argent est remis au bénéficiaire par l'AS, c'est essentiellement, disent les AS, pour assurer la régularité du contact, parfois un meilleur contrôle.

Rappelons que le virement bancaire est la modalité préconisée par la CSIAS, qui peut notablement décharger les AS et responsabilise les bénéficiaires.

ciaires. Un service ayant récemment passé à cette modalité constate une diminution de l'«*agitation*» dans le service due au passage de l'ensemble des bénéficiaires sur une courte période.

2.4. Le financement de l'aide sociale et des services sociaux

Le financement des prestations d'aide et des services sociaux est réparti de manière complexe entre communes et cantons.

En ce qui concerne les prestations d'aide, certaines législations cantonales prévoient une prise en charge par la seule commune de domicile du bénéficiaire, alors qu'ailleurs les frais d'assistance sont partagés entre la commune de domicile et l'ensemble des communes de la région ou du canton, selon des clés complexes. Tous les cantons romands contribuent au financement des prestations d'aide sociale, dans le souci, entre autres, d'un équilibrage des charges et de l'égalité de traitement du public. Cela leur donne un droit de regard et permet d'imposer des normes pour l'aide et des statistiques sur l'aide financière.

Le financement du personnel chargé de distribuer l'aide sociale dépend soit du canton, soit d'associations (groupement, ententes...) de communes, soit des communes seules. Des financements mixtes sont aussi prévus dans certains cantons, selon des modalités différentes de cas en cas. Les conditions d'emploi, comme la dotation du personnel, varient dès lors d'une commune (ou région) à l'autre.

Ces différents modes de financement sont significatifs du partage (voire des tensions) de compétence entre instances cantonales et communales. La complexité du mode de financement peut empêcher la transparence des règles de l'aide sociale; elle risque, de plus, de désresponsabiliser les différents acteurs. La décentralisation et la multitude d'instances responsables produisent l'éclatement en de multiples services différents. La professionnalisation est freinée, le développement et la conceptualisation de l'aide sociale ne pouvant s'organiser dans un champ par trop hétérogène. Par ailleurs, et comme nous l'avons déjà constaté à propos d'autres aspects de l'aide sociale, la diversité des modes aboutit à des inégalités de traitement tant des bénéficiaires que du personnel.

3. Les dossiers

La question de savoir ce qu'est un dossier n'est simple qu'en apparence. Comme le dénombrement des dossiers est actuellement le principal indicateur de la charge de travail, il convient de décrire les différentes définitions. Toutefois, dans tous les cas, un dossier peut comprendre une ou plusieurs

personnes, et l'on distingue les dossiers financiers – relativement bien définis – des autres types de dossiers.

3.1. Ouverture et fermeture des dossiers

Les pratiques d'ouverture et de fermeture d'un dossier sont multiples, y compris dans un même canton.

Modalités d'ouverture et de fermeture des dossiers rencontrées dans les cantons romands	
Ouverture	Fermeture
Quel que soit le type d'aide	Après 1 mois sans intervention
Uniquement s'il y a une aide financière	Après 3 mois sans intervention
Dès le 1 ^{er} entretien	Après 6 mois sans intervention
Dès le 1 ^{er} versement	Après une année sans intervention
Dès le 1 ^{er} entretien conduisant à des démarches	Au-delà d'un an
Dès le 2 ^e entretien	Un dossier reste ouvert « <i>tant que c'est nécessaire</i> »
Dès 2 entretiens téléphoniques	
Pour des sollicitations uniques ⁴⁶⁸	

Certains services ont développé des règles différenciées selon le type de dossiers. Quelques-uns opèrent un tri une fois par année. Des services pratiquent «*l'archivage massif*», lorsqu'il n'y a plus de place ou lorsque du temps se libère. La fermeture des dossiers financiers est «*automatique*» dans le canton de Vaud, puisqu'elle s'effectue par le programme informatique. Un seul canton (Genève) dispose de consignes écrites valables sur l'ensemble du territoire relatives à l'ouverture et à la fermeture des dossiers.

468. Dans quelques services, on n'ouvre pas de dossiers pour des sollicitations uniques mais on fait un *compte rendu* ou une *feuille statistique*.

3.2. Les différents types de dossiers et modes de décomptes

La typologisation des dossiers est d'ordre administratif. Tous les services distinguent les dossiers avec aide financière des dossiers sans aide financière, ces derniers étant appelés *dossiers d'aide personnelle* et parfois *dossiers BIS*⁴⁶⁹, *dossiers divers*, *cas sans dossier*, *dossiers administratifs*, *interventions sans suite* ou encore, *interventions courtes* ou *petits dossiers*. Quelques services isolent en plus des «*dossiers de gestion*» (gestion de l'argent du bénéficiaire).

Nous connaissons pour tous les cantons le nombre de dossiers avec aide financière. Leur définition est précise: au moins un versement dans l'année. Des statistiques des dossiers financiers, centralisées par une instance cantonale, existent dans tous les cantons. Pour les dossiers sans aide financière, leur nombre n'est pas relevé dans un canton et, dans les autres cantons, il n'est pas fiable, la définition étant imprécise, parfois quant aux modalités d'ouverture, parfois à tous points de vue.

Deux manières d'indiquer le nombre de dossiers coexistent: le nombre de dossiers cumulés dans l'année et le nombre de dossiers à un moment précis. Plusieurs statistiques relèvent la durée de l'intervention, le nombre d'ouvertures et de fermetures de dossiers, le nombre de personnes composant le dossier ou les problématiques. Dans les services sociaux, les dossiers ne sont cependant pas catégorisés selon ces critères.

3.3. Combien de dossiers par AS?

Nous avons montré que le mode d'évaluation de la charge le plus courant en Suisse romande est le dénombrement des dossiers par AS, sous des formes diversifiées. Lorsqu'une augmentation de la dotation est demandée, le nombre de dossiers entre toujours en ligne de compte, malgré les définitions incertaines de ce qu'est un dossier.

Un autre problème est celui des missions: dans le canton du Jura par exemple, les AS assument, en plus de l'aide sociale, la protection de la jeunesse, les tutelles et la LAVI, mais n'interviennent pas dans l'ensemble des dossiers d'aide financière. Le nombre de dossiers d'aide financière par AS peut donc tout au plus constituer un indice d'une partie de la charge de travail et ne renseigne pas sur l'ensemble des tâches.

469. BIS = *Bureau d'information sociale*, du nom des anciens services sociaux de l'Hospice général ne distribuant pas d'argent.

Le tableau ci-dessous indique le nombre de dossiers (dont les définitions sont variables) suivis dans l'année par AS. Le second tableau montre le nombre de dossiers par AS à un moment donné.

Nombre de dossiers suivis dans l'année par AS EPT

Service social	Dossiers financiers par AS	Tous les types de dossiers par AS
Fribourg, canton, 1999	101	160
SSR Broye, 1999	39	122
SSR Marly, 1999	109	177
SSR Vuisternens, 1999	97	183
Valais, canton, 1999	70	
CMS Monthey, 1999		143
CMS Sion, 2000		216
Genève, canton, 1999		96

Nombre de dossiers actifs (tous les types de dossiers) à un moment précis par AS EPT

Service social	Nombre de dossiers actifs par AS
SSR Broye, 2001 (AS 1)	70
SSR Broye, 2001 (AS 2)	35
SSR Vuisternens, 2001	46
SSR Delémont, 31.12.1999 (AS 1)	115
SSR Delémont, 31.12.1999 (AS 2)	58
SSR Franches-Montagnes, 31.12.1999	97
SSR Porrentruy, 1.1.2000	48
Service social Neuchâtel, 2001	130
SSI Cernier, 13.12.2000	116
Service social La Chaux-de-Fonds, 2001	180
CMS Sierre, 2000	110-130
Genève, canton, 31.12.1999	60
CASS Avanchets, 31.12.1999	68
CASS Pâquis, 31.12.1999	70

Nous constatons, dans les deux tableaux, de grandes variations dans le nombre de dossiers par AS, parfois au sein d'un même service. Ces différences peuvent indiquer une charge de dossiers inégale ou être le résultat de l'absence de définitions communes.

Malgré l'incertitude relative à la définition des dossiers, le nombre de dossiers assumés par AS est aujourd'hui important.

3.4. La lourdeur des situations

Beaucoup de nos interlocuteurs, à tous les échelons hiérarchiques, mentionnent une augmentation de la lourdeur ou de la complexité des dossiers. Cependant, aucun outil n'a été élaboré pour le démontrer. Voici les rares informations que nous avons pu découvrir à ce propos.

Jusqu'en l'an 2000, le canton du Valais distinguait les dossiers selon le nombre d'interventions. Le terme « *intervention* » n'est pas défini. On remarque que les deux tiers des situations ont connu moins de 12 interventions.

	1-5 interventions	6-12	12 +	N =
CMS Sierre, 1999	37%	27%	35%	930
CMS Monthey, 2000	43%	26%	31%	1116
CMS Sion, 2000	44%	25%	31%	976

Un SSR fribourgeois fournit, dans son rapport d'activité, un relevé des types d'activités et son évolution. Ces données peuvent étayer la thèse de l'« *inflation des tâches administratives* ».

	1995	2000	Mouvement
Nombre de dossiers	182	298	+ 64%
Entretiens au bureau	466	944	+ 102%
Visites à domicile	62	76	+ 22%
Rendez-vous et colloques (intervenants, institutions)	118	113	- 4%
Lettres envoyées	424	1143	+ 169%

L'Hospice général de Genève demande aux AS, lors de la statistique annuelle, de classer les dossiers selon trois catégories: dossier «léger», «moyen» ou «lourd». Cette appréciation est globale et ne repose sur aucun critère objectif, mais sa fiabilité a été testée et une corrélation constatée entre la classification des AS et le nombre de problèmes ou la durée de la prise en charge⁴⁷⁰. La lourdeur des dossiers semble augmenter: pour les dossiers d'assistance, «la part des dossiers moyens et lourds passe de 59 % en 1990 à 66 % en 1999, avec une part de dossiers légers respectivement de 41 % et de 34 %»⁴⁷¹.

4. Charge de travail

4.1. Normes d'évaluation

Rares sont les services ayant instauré une norme relative au nombre maximum de dossiers par AS. Plusieurs personnes se sont déclarées opposées à la définition d'un nombre maximum, qu'elles estiment peu significatif, peu pertinent et inadéquat. Lorsque de telles normes existent, ce sont les suivantes:

- 70 dossiers lorsque l'AS n'assume que du travail social individuel (norme cantonale Genève).

- 67 dossiers financiers et 13 non financiers (norme cantonale Vaud). Dans ce cas, la norme est avant tout une norme budgétaire, permettant de calculer le nombre d'AS pour l'année à venir. Des renforts sont octroyés lorsque la norme est dépassée et des postes supprimés lorsque le ratio baisse, ce qui implique un certain décalage temporel.

- 150 dossiers (service social de La Chaux-de-Fonds).

Il doit en outre exister une norme implicite d'un nombre maximum de dossiers puisque, comme nous l'avons indiqué, plusieurs services ont obtenu du renfort en se référant à un nombre «trop élevé» de dossiers.

Deux services étudient actuellement une pondération des dossiers: l'un en fonction de la lourdeur des dossiers, l'autre en fonction du temps de travail annuel des AS. Plusieurs services ont mené des réflexions à ce propos sans aboutir à un outil, principalement à cause du caractère aléatoire de la lourdeur.

Plusieurs cantons se réfèrent à des méthodes liées au nombre d'habitants ou à une taille minimale du service. A Fribourg, la loi oblige les communes ou les groupements de communes à instaurer un service social avec au minimum 0,5 EPT de personnel qualifié pour au moins 3000 habitants. A Neuchâtel, la loi astreint les

470. Hospice général, septembre 1999.

471. Clerc, 2001, 97.

communes ou groupements de communes à développer un service d'aide sociale avec au minimum 0,5 EPT de personnel qualifié et une structure administrative stable. A Genève, deux documents prennent comme référence le nombre d'habitants d'une commune ou d'une région: l'étude qui porte sur les besoins en locaux des Centres d'action sociale et de santé (CASS) et la loi sur ces mêmes CASS qui vise à l'équité des prestations offertes à la population. Les deux approches soulignent que le nombre d'habitants seul ne suffit pas à déterminer les besoins en services sociaux et que des indicateurs restent à développer.

4.2. Indicateurs

Les indicateurs de la charge de travail évoqués par nos interlocuteurs sont nombreux. Ils sont de type quantitatif, qualitatif, administratif ou personnel.

Indicateurs de la charge de travail, par type			
Quantitatif	Qualitatif	Administratif	Personnel
Nombre d'entretiens, de téléphones, de lettres, de visites, de réunions...	Complexité ou lourdeur des situations.	Facilité à attribuer les situations aux AS.	Plaintes du personnel (auprès du chef de service par ex.).
Nombre de dossiers suivis dans l'année ou ouverts à un moment donné.	Qualité du travail: disponibilité pour répondre à toutes les demandes des bénéficiaires; intensité de l'intervention.	Etre à jour.	Absences pour maladie.
Sommes versées.	Possibilité d'effectuer des visites à domicile, des entretiens de réseau, accompagner des bénéficiaires dans leurs démarches.	Erreurs constatées par les instances de contrôle. Plaintes des bénéficiaires.	Démissions.
	Temps consacré à la réflexion: préparation des entretiens, élaboration d'hypothèses d'intervention.	Respect de l'horaire réglementaire (heures supplémentaires).	Convivialité entre collègues.
	Temps consacré à la formation continue.	Respect des pauses réglementaires.	Appréciation subjective.
	Travail hors dossier individuel: travail social collectif, actions de prévention, information sociale.	Difficultés de recrutement.	

Comme ces indicateurs ne s'appuient pas sur un standard, ils sont la plupart du temps utilisés en référence à une situation antérieure, sans que celle-ci ne soit nécessairement documentée (par exemple: «*la complexité des situations augmente*»).

4.3. Appréciations

L'appréciation de la charge de travail est contrastée. Elle peut être jugée problématique ou non.

De nombreux témoignages indiquant une surcharge ont pu être recueillis auprès des AS: nous en rappelons quelques-uns ici. Une AS genevoise déclare: «*Pour moi il y a surcharge puisque je ne peux plus faire un travail de qualité. J'ai des choses à faire tout le temps, des rendez-vous toute la journée, tous les jours, des problèmes à régler, des gens à recevoir tous les jours, tous les jours. On a beaucoup trop de situations si on essaie de faire les choses avec conscience et si on veut travailler avec une bonne qualité. On ne peut pas vraiment écouter ce que les gens nous disent, ni même répondre à leur demande. J'ai l'impression qu'on est complètement débordés. Avant, la 3^e semaine du mois était souvent un peu plus calme. Depuis longtemps, je ne connais plus de période moins chargée dans le mois. J'aime tout faire, l'administratif ne me rebute pas, il fait partie du métier. Mais je n'ai jamais l'impression de pouvoir mener les choses à terme. Je n'ai pas le temps. Je suis sollicitée tout le temps de toutes parts. On est tout le temps en train de courir.*»

D'autres AS genevoises affirment: «*Nous faisons souvent pour les gens plutôt qu'avec eux, puisque cela va plus vite. Depuis que je travaille dans ce centre, j'ai toujours eu un sentiment d'être surchargée. Je n'ai jamais fait de pause l'après-midi, il y a toujours à courir, il y a toujours des démarches à faire, des tiroirs pleins.*»

Un chef de groupe, à Lausanne, remarque qu'«*on ne peut plus jamais dire: «Ouf, je suis à jour!» Vous revenez le lundi ou après les vacances – les piles vous attendent. C'est très éprouvant. Le problème n'est pas le chiffre, mais le nombre croissant de nouveaux demandeurs, le rythme croissant d'ouverture et de fermeture des dossiers. Les gens viennent tard, avec des urgences. C'est tous les jours, sans fin, qu'il faut écouter, écouter, écouter. Les situations deviennent de plus en plus lourdes et complexes; il y a de plus en plus de paperasse; de nouvelles populations avec d'autres valeurs et de moindres connaissances administratives.*»

Comme raisons de la surcharge, nos interlocuteurs relèvent la «*dérive*» et l'inflation administrative et procédurale des directives, les modifications permanentes, jamais acquises voire non applicables des directives; les défauts des programmes informatiques; et enfin l'évolution de la situation sociale et économique.

La position de certaines personnes (notamment de personnes exerçant un rôle de responsable) tend à relativiser le problème de la surcharge. Un directeur de CSR vaudois affirme que « *la surcharge est un état d'esprit, une manière d'être. Il y a des gens qui se noient dans un verre d'eau, pour qui tout est problème. Certains peuvent se sentir investis d'une mission d'éradiquer toutes les misères du monde, alors qu'en prenant un peu de distance et en limitant les missions, il y a moins de frustration. La surcharge est aussi question d'organisation du temps. Certains causent trop (entretiens de 60 à 90 minutes, alors qu'un bon entretien dure 45 à 50 minutes) ou se laissent embarquer, puis culpabilisent. Cependant, il y a beaucoup de travail. Personne ne s'ennuie. Les AS se plaignent peu.* » Une responsable valaisanne relève que « *les AS se plaignent depuis toujours d'avoir trop de travail, et ce depuis trente ans. Une grande part de la surcharge est subjective: limites émotionnelles, sentiment de débordement, trop grande implication, conviction d'être la seule solution. Les AS doivent avoir beaucoup de travail, sinon ils fouillent (voire fouinent) trop dans la vie des gens qui, eux, ne demandent pas à être envahis.* » Enfin, un AS genevois déclare que « *sans doute, moins de dossiers permettraient de mieux les suivre. Mais: suis-je un mauvais AS si je suis méthodique, vais tout de suite aux faits, ne favorise pas trop la causerie mais essaie de résoudre rapidement les problèmes? Je fais avec les moyens que le politique met à ma disposition. Si M. Segond a envie qu'on travaille de cette façon et qu'il estime que plus on cause aux gens, moins on fait du bon boulot, c'est un choix politique. De plus, je veux durer dans ce métier.* »

Plusieurs services indiquent une amélioration en cours ou en attente, grâce à une augmentation de personnel. D'autres mesures sont signalées çà et là (passage au paiement postal/bancaire forfaitarisé et informatisation; limitation des prestations offertes; enquêtes sur la charge de travail des AS). Aucun service ne fait état de mesures d'urgence (liste d'attente, traitement par forfait, appel à du personnel temporaire...) durant certaines périodes très chargées.

Des dispositions non explicites ont vraisemblablement été prises: les entretiens avec les bénéficiaires sont espacés, selon plusieurs interlocuteurs; les mandats de développement social, de lutte contre les causes de la pauvreté, de prévention et d'information sociale ne sont plus à l'ordre du jour.

De nombreuses personnes nous ont fait savoir qu'à leurs yeux, le métier d'AS n'est pas un métier comme un autre, qu'il exige de se donner à fond, d'être solide, d'« *assurer une présence sans faille* » et que la mission d'aide sociale interdit de « *laisser des gens dehors* ». Le renvoi – parfois explicite – à la « *vocation* » d'AS oblige d'une part à relever la lourdeur de la charge et d'autre part à l'assumer comme faisant partie intégrante du métier. C'est une *charge héroïque*. Les AS tiennent un discours du type: « *Voyez, nous faisons face malgré tout!* », malgré la lourdeur des situations, malgré la définition

floue des missions, malgré l'impossibilité d'atteindre certains des buts fixés. Ils affirment, comme le note Yves Clot, que « *malgré tout, le sérieux du travail est incontestable* »⁴⁷². Parfois aussi, l'AS exprime un rapport résigné à sa tâche « *un peu comme si l'expérience quotidienne des limites objectives de son activité [l']inclinait [...] à intérioriser un sens des limites de son activité, propre à [le] dédouaner de son inefficacité relative.* »⁴⁷³

À l'évidence, une partie du contraste dans l'appréciation de la charge tient à la manière dont on conçoit le travail d'AS, et, en ce sens, on peut parler d'une appréciation idéologique de la charge de travail, parfaitement cohérente en l'absence d'instruments reconnus de mesure de la charge. Ces différentes appréciations font par ailleurs apparaître les deux types d'explications proposés par Lorient : la surcharge est la conséquence d'un manque de moyens étant donné les missions pour les uns, et d'une professionnalisation insuffisante pour les autres (voir chapitre I).

Mais, dans cette situation, on est également en présence de ce que Dejours appelle la « *contrainte à mal travailler* »⁴⁷⁴ : manque de collaborations, procédures incompatibles, rythme de travail nécessitant de bâcler les tâches, etc.

Enfin, à la forte charge en dossiers s'ajoute une pression émotionnelle durable, faite de confrontation permanente à la souffrance, d'interventions dans des situations complexes, de problèmes mal définis et parfois sans solution, et de moyens limités pour satisfaire aux demandes des bénéficiaires. Cette partie de la charge de travail est particulièrement difficile à saisir.

5. Synthèse

Nous avons rassemblé les données recueillies dans les services romands chargés de l'aide sociale. Ces éléments procurent quelques indicateurs de la qualité du travail social, mais ne permettent pas d'avoir une idée de la charge globale de travail ou de faire des comparaisons. La méthode choisie (documentation et analyse des pratiques en cours dans l'aide sociale publique) a permis de montrer qu'aucune manière convaincante de traiter ce problème n'avait été développée en Suisse romande, une surprise relative étant donné le développement de la professionnalisation de ces métiers.

Nous avons démontré qu'un certain nombre de préalables pour l'évaluation de la charge en service social ne sont pas garantis : les missions sont

472. Clot, 1995, 102. Voir aussi chapitre I.

473. Le Strat, 2001, 53.

474. Dejours, 1998, 33.

imprécises, les dossiers mal définis, les modalités de collaboration entre différents corps de métiers en expérimentation.

Malgré ces lacunes, il apparaît que la charge de travail est importante et qu'elle a des conséquences: toutes les prestations garanties par les lois ne sont pas assurées et l'égalité de traitement n'est pas réalisée. Ce contexte met les AS dans une situation d'insatisfaction, de tension et d'insécurité.

POURQUOI VOUS N'ALLEZ PAS
VOIR L'ASSISTANTE SOCIALE ?



PESSIN

XI

Synthèse et modèles d'évaluation de la charge de travail

Arrivés au terme de ce travail de recherche, nous synthétisons les constats recueillis dans l'ensemble des services étudiés, tant dans l'aide sociale romande que dans d'autres services sociaux, en Suisse et à l'étranger. Ensuite, nous tentons de modéliser l'évaluation de la charge de travail. Nous analysons, en les classant, les différents modèles rencontrés, et indiquons également les domaines où des recherches approfondies s'imposent.

Nous réfléchissons en second lieu aux différents principes qui devraient être clarifiés dans les démarches d'évaluation de la charge de travail: la question des déterminants organisationnels; le problème de la définition des missions et des prestations garanties; celui des finalités de l'évaluation de la charge. Nous terminons par quelques critères permettant de choisir un modèle d'évaluation de la charge.

Certaines réflexions peuvent paraître irréalistes dans le contexte social et politique actuel. Elles ont cependant, nous semble-t-il, le mérite de contribuer à une clarification de l'action sociale.

1. Synthèse des constats: quel type de travail social est-il pratiqué?

Notre recherche met en évidence certains éléments permettant de qualifier le travail social contemporain. Ils sont disparates, mais tendent à montrer que la qualité du travail social pratiqué laisse à désirer.

Nous avons, par exemple, pris note d'une basse intensité de l'intervention et d'une inégalité de traitement entre bénéficiaires. Les recherches qui ont été menées sur ces aspects indiquent de très grandes différences⁴⁷⁵: à Pro Infirmis

475. Les chiffres qui suivent relatent, bien entendu, le temps consacré aux bénéficiaires pendant la durée de l'observation; on ignore le temps qui leur est consacré pendant toute la durée de l'intervention.

Coire, près de la moitié des bénéficiaires (49%) ont eu moins de 2 entretiens pendant la durée de l'observation (1 an) et les AS leur ont consacré moins de 4 heures, alors qu'un bénéficiaire sur 5 (19%) a vu son AS durant 15 heures ou plus lors de 18 entretiens. Au Service social de Langenthal, le temps consacré aux bénéficiaires durant 6 mois est bref (moins de 3 h) pour près de la moitié des bénéficiaires, tandis que les durées longues (25 h et plus) ne concernent que quelques personnes. Dans trois CMS valaisans, en une année, près de quatre personnes sur dix ont bénéficié de moins de 6 interventions, et une sur quatre entre 6 et 12. En ville de Lausanne, durant un mois, le temps dévolu par dossier varie entre 5 minutes et 6 heures 15.

Certains bénéficiaires mobilisent une grande partie du temps de l'AS, parfois au détriment des autres, sans que des études n'aient permis d'en dégager les causes: est-ce dû à des besoins ou des problématiques différents? aux méthodes de travail des AS? L'égalité de traitement n'est pas non plus assurée, puisque certains AS semblent beaucoup plus chargés que d'autres; ils et elles ne peuvent donc pas assurer une même disponibilité aux bénéficiaires.

Une recherche montre que le temps consacré à l'évaluation initiale d'une situation est très court: les AS consacrent 0,84% de leur temps de travail à cette première étape de l'intervention (Affoltern). Cette courte durée interroge sur la qualité de l'évaluation de la situation, pourtant déterminante pour la compréhension et pour l'adéquation de la réponse aux besoins des personnes.

Une étude (Affoltern encore) a détaillé le temps utilisé par les AS en fonction des problématiques des bénéficiaires. Le constat est sans appel: une telle mise en relation n'est pas pertinente puisque, pour une même problématique, les heures utilisées passent du simple au quadruple. En l'état des données, il n'est pas possible de connaître les raisons de ces variations et de savoir si elles sont attribuables aux spécificités des demandes ou à des méthodes de travail différentes.

Nous avons aussi relevé que le travail des AS est fragmenté et constamment interrompu: la durée moyenne d'un entretien est de 19 minutes, un téléphone dure en moyenne 3 minutes, une écriture 7, une lecture 4 et un calcul 3 minutes (Canton de Genève). Vraisemblablement, des activités de ce type ne permettent pas toujours une intervention de qualité; l'interruption constante constitue par ailleurs une importante source de fatigue.

Un autre constat concerne le temps que les AS passent en contact direct avec les bénéficiaires. Les études dont nous avons eu connaissance montrent des proportions de 22%, 27% et 39% du temps de travail des AS⁴⁷⁶. Ce temps-là est-il suffisant? Permet-il une action de qualité et répondant aux besoins des bénéficiaires?

476. 22% du temps de travail productif au Service spécialisé pour handicapés de la vue Berne, 1995; 27% au Service social Langenthal. Nous ne savons pas si les proportions se rapportent au temps de travail brut ou productif; 39% du temps de travail brut à l'Hospice général.

Dans ce contexte, il faut rappeler que les tâches administratives, qui sont de divers ordres, occupent aujourd'hui un temps considérable, estimé à 39%, 41% ou 53% du temps de travail⁴⁷⁷. Il resterait à démontrer que ce travail administratif est nécessaire, que son inflation – moult fois constatée – est utile, et qu'il doit bien être fait par des AS.

Deux études renseignent à propos de la répartition du travail effectué pour les bénéficiaires entre AS et personnel administratif. Dans l'un des services, les AS consacrent 48% de leur temps aux bénéficiaires et les secrétaires sociales 38% (HG). Un autre service, qui a relevé le temps consacré à chacun des bénéficiaires, a constaté que plus de la moitié des heures dévolues au bénéficiaire est fournie par le personnel administratif (Affoltern). Ces constats tendent à démontrer une implication importante des secrétaires dans le suivi des situations. Les modalités de cette répartition semblent reposer davantage sur des critères individuels que sur des fonctions professionnelles spécifiques. Les avantages et limites d'une telle organisation devraient être documentés.

Notre recherche permet aussi de constater que les études sur la surcharge ne sont pas suivies d'effets. Dans plusieurs services (Service santé mentale Belfast, Hospice général Genève, Protection de la jeunesse Genève), de telles études ont été menées. Elles ont abouti à des propositions de diminuer la charge en dossiers afin d'assurer une meilleure qualité du service, propositions qui n'ont pas été suivies.

Nous retrouvons certains de ces constats dans une étude de satisfaction entreprise auprès des bénéficiaires de l'aide sociale soleuroise⁴⁷⁸. Elle met en évidence la satisfaction des bénéficiaires pour ce qui touche la fiabilité de l'aide financière, sa rapidité, l'accueil respectueux et les bons rapports entretenus avec les services sociaux. La situation est plus problématique pour l'accompagnement et l'aide à un changement: 18% des bénéficiaires n'ont pas d'entretien avec un AS, 5% en ont eu un seul, 35% ont des entretiens irréguliers et un tiers seulement ont un entretien mensuel. Un dixième des bénéficiaires indiquent que les entretiens durent moins d'un quart d'heure, un cinquième un quart d'heure, 34% une demi-heure et 16% plus d'une demi-heure. Deux tiers des bénéficiaires indiquent que leur situation financière et

477. Service social Langenthal: 39% du temps de travail, soit 6% pour procurer l'accès aux ressources et 33% pour la préparation, gestion du dossier et rapport; Service spécialisé pour handicapés de la vue Berne, 1995: 41% du temps de travail productif, soit 26% pour procurer l'accès aux ressources, 9% pour la tenue du dossier et 6% pour la planification et l'organisation; Service social Affoltern: 41% du temps, soit 13% de travail administratif et 28% pour les paiements; Hospice général Genève: 53% du temps pour les diverses tâches administratives.

478. Sommerfels, Jungk, 2001. Il s'agit d'une étude représentative, effectuée par voie postale auprès de 190 bénéficiaires.

administrative n'est pas clarifiée et 41 % qu'elle ne s'est pas améliorée ou s'est même dégradée, malgré l'aide sociale; seuls 4% des bénéficiaires affirment qu'un plan d'aide écrit a été établi. Les auteurs concluent que l'aide sociale professionnalisée peut être améliorée, d'autant qu'une partie des bénéficiaires souhaitent davantage d'aide et d'accompagnement.

La question de la responsabilité de cet état de fait se pose. Les besoins des bénéficiaires sont-ils si disparates et difficiles à circonscrire? Les AS sont-ils incompetents, mal organisés, arbitraires? Le management est-il incapable de répartir les ressources de façon efficace? Le politique accorde-t-il des moyens insuffisants pour assumer les missions qu'il a décidées? La responsabilité de cet état de fait est vraisemblablement partagée.

Enfin, nous voudrions mentionner la situation particulièrement préoccupante des AS nouvellement engagés. On nous a souvent dit charger immédiatement les nouveaux AS du portefeuille entier de dossiers laissé par leur prédécesseur. Une telle exigence peut être insupportable et aboutir à des démissions rapides, ce qui rajoute à la charge des anciens. Il nous semble indispensable d'organiser les arrivées et les départs des AS selon des modalités permettant la stabilité du personnel. Dans ce même ordre d'idée, il serait sage de généraliser le principe des AS remplaçants («*tournants*»), pratiqué par l'HG et le CSR Lausanne, qui assumeraient le travail en cas de maladie «*courante*»⁴⁷⁹, d'absence prolongée, et même, de vacances du titulaire (4-5 semaines par année).

2. Quatre modèles d'évaluation de la charge de travail

Nous proposons une modélisation des différentes méthodes d'évaluation de la charge de travail que nous avons décrites, et des carences que nous avons constatées. On peut classer les modes d'évaluation de la charge selon quatre niveaux, de complexité croissante. Cette classification n'est pas toujours simple à opérer. Elle est parfois discutable: par exemple, les frontières entre le modèle (1) «*faire au mieux*» et le (2) «*comptage des dossiers*» sont fluctuantes.

2.1. «*Faire au mieux*»

La charge est distribuée sans aucun critère objectif, sans comptage ni mesure⁴⁸⁰. Le travail est réparti «*comme il vient*» et assumé «*au mieux*» parmi le

479. 8 jours/an selon la statistique suisse des maladies et accidents, citée par Brack, 1991, 22.

480. Pratiqué par exemple dans les services sociaux de la Broye, de Vuisternens, de Delémont, de Porrentruy, des Franches-Montagnes, de Cernier.

Méthodes de répartition de la charge			
Modèle	Préalables	Avantages	Inconvénients
1. «Faire au mieux»	Aucun.	Autonomie totale dans le cadre des moyens disponibles: les AS ne doivent aucune justification de leur travail; les responsables aucune légitimation de l'aide sociale.	Inégalité de la charge pour les AS et des prestations pour les bénéficiaires. La qualité du travail n'est pas assurée. Illusions sur absence de problème.
2. Dénombrement des dossiers	Définition: – de l'ouverture et la fermeture des dossiers; – des collaborations (internes et externes).	Instrument simple à appliquer. Grande autonomie des AS. Permet un certain équilibrage de la charge au sein d'un service.	Illusion d'une égalité de la charge et des prestations. La qualité du travail n'est pas assurée.
3. Décompte des prestations ou des activités (y compris catégorisation des bénéficiaires)	Idem 2 + définition: – des missions et des objectifs; – des activités et des prestations; – de catégories de bénéficiaires.	Visibilité des prestations offertes. Vérification de l'égalité de traitement.	Difficulté de découper l'aide sociale en un nombre d'activités limité. Difficulté d'évaluer la pertinence des activités par rapport aux missions/objectifs et aux catégories de bénéficiaires. Instrument lourd, peut être mécanique et technocratique.
4. Selon la population	Idem 3 + indicateurs des problèmes sociaux nécessitant une aide sociale.	Réponse à l'ensemble de la population touchée par des problèmes sociaux.	Difficulté de définir indicateurs pertinents. Instrument lourd, lent, peut être mécanique, technocratique et intrusif. Nécessite souplesse et rapidité pour réagir aux changements.

personnel présent. Il n'existe aucune limite supérieure du volume de travail, ni standard de qualité ou de prestation minimum «garantie». Ce modèle ne nécessite aucune légitimation des actions entreprises; il peut donner l'illusion d'une totale autonomie des AS. Il produit une charge de travail non contrôlée et aboutit à des prestations inégales, dont la qualité n'est pas assurée. Il peut faire croire qu'il n'y a pas de problème de répartition de la charge ou de dotation en personnel.

2.2. Décompte des dossiers

Cette pratique est relativement répandue⁴⁸¹. Elle consiste à dénombrer les dossiers, éventuellement les pondérer et les attribuer aux AS présents en fonction de divers critères, notamment (mais pas seulement) leur taux d'activité. Les principales limites de ce modèle résident dans la diversité de la charge liée à chaque dossier et des changements de celle-ci au cours de l'aide. Saisir des facteurs de pondération avec pertinence est une démarche délicate et lourde; ignorer ces différences peut provoquer des prestations inégales dont la qualité n'est pas non plus assurée. Ce mode de faire peut conduire à un engagement minimal de la part des AS, puisque le seul critère est d'ordre quantitatif. Au vu de la diversité des mandats et des modes d'organisation dans les services sociaux, ce modèle ne permet pas de comparaison entre services mais peut – et c'est le principal avantage de cette méthode rudimentaire – fournir une indication quantitative sur l'évolution de la charge en dossiers et permet de veiller à un certain équilibre de cette charge entre AS d'un même service.

2.3. Décompte des prestations ou des activités (y compris catégorisation des bénéficiaires)

Diverses approches existent pour saisir le nombre ou le type de prestations et les répartir parmi les AS⁴⁸². Dans l'idéal, elles devraient permettre de définir des standards: un bénéficiaire a droit à telle prestation de telle durée. C'est une clarification qui peut être bienvenue. Ce modèle se heurte cependant à la difficulté de découper et de classer la diversité et la complexité des activités assumées dans un service social.

Par ailleurs, un relevé des activités ou des prestations ne permet en aucun cas de signaler ce qui devrait être fait, mais se limite à ce qui existe: le danger

481. Praticqué par exemple au Service protection de l'enfance (Gilford), à l'Office cantonal des mineurs (Neuchâtel), à Marly, à La Chaux-de-Fonds, à Neuchâtel, à Monthey, à Sierre, à Sion, dans les cantons de Genève et Vaud.

482. Praticqué par exemple dans les Balises (Québec), au Service social de Freiburg im Breisgau, dans les Services sociaux Hampshire/UK, à Pro Infirmis Suisse, à Pro Senectute Suisse, dans les Services spécialisés pour personnes handicapées de la vue, au Service de la protection de la jeunesse (Genève), à Pro Infirmis Coire, au Service spécialisé pour handicapés de la vue du canton de Berne, au Service social Langenthal, au Service d'aide à la jeunesse et à la famille de la ville de Zurich, au Service de l'aide sociale de la ville de Zurich, dans le projet Sternthaler à Zurich, au Service social d'Affoltern, au Service social d'Adliswil, à l'Office de l'aide sociale de la ville de Bâle.

d'une standardisation en fonction du possible et non du souhaitable est évident, et c'est le danger principal de cette méthode, essentiellement pratiquée dans des services se réclamant explicitement des principes de la nouvelle gestion publique. Ce type de relevé permet de visualiser, et même de légitimer le travail des AS. Cependant, il n'autorise pas à juger la pertinence de leurs activités, puisqu'aucun standard à ce propos n'a été développé. Il ne renseigne pas non plus sur ce qui est supportable ou insupportable en termes de charge.

La catégorisation des bénéficiaires est utilisée dans différents services. Dans le meilleur des cas, une telle formule permet de dégager du temps pour les personnes qui en ont le plus besoin. La catégorisation des bénéficiaires est appliquée depuis quelques années dans le cadre de la LACI ou du RMR vaudois. Les évaluations effectuées ne permettent pas de savoir si cette catégorisation est utile, ou même pertinente. Or, toute catégorisation des bénéficiaires devrait être suivie de près, de manière à la corriger en cas de besoin. Les catégories n'ont en effet rien de fixe, elles dépendent de l'évolution sociale et de la perception des problèmes sociaux. La catégorisation des bénéficiaires n'est en outre pas sans effet sur la représentation que les AS développent et sur le travail social qu'ils et elles effectuent. Michel Autès remarque à ce propos: «*Méfions-nous de la transformation des catégories spontanées – qui restent très malléables – en catégories de gestion. On sort du domaine de représentations professionnelles pour entrer dans celui de construction de statuts, et de statuts fortement légitimés.*»⁴⁸³

2.4. Selon la population

Cette méthode consiste à saisir les problèmes sociaux d'une région qui nécessitent l'intervention d'AS, à déterminer un nombre minimal d'AS ou la taille d'un service social⁴⁸⁴.

Ce mode de faire devrait reposer sur une étude des besoins de la population. En effet, sur la base des résultats d'une telle enquête, on peut tenter de déterminer quelle politique sociale doit être menée. Toutefois, ce type de recherche est délicat à mener, parce que la définition du besoin «*légitime*» est essentiellement politique et changeante en fonction de l'évolution socio-économique de la société. Il faudrait que l'étude soit menée à intervalles régu-

483. Autès, 2000, 10.

484. Pratiqué par exemple au Service de la santé mentale (Belfast), dans la nouvelle Loi sur l'aide sociale du canton de Berne, l'OMSV, la Loi sur l'aide sociale du canton de Fribourg, la Loi sur l'action sociale du canton de Neuchâtel, la nouvelle Loi sur les CASS Genève.

liers (sous la forme d'un «*observatoire des besoins sociaux*», par exemple, qui n'existe actuellement nulle part, mais qui pourrait être inséré dans le Panel suisse des ménages⁴⁸⁵). Il est aussi nécessaire que les moyens de répondre aux besoins identifiés soient donnés, ce qui, dans le contexte actuel, n'est – de loin! – pas acquis. Cependant, le droit à l'aide sociale dorénavant inscrit dans la Constitution impose la mise à disposition de moyens permettant de réaliser ce droit.

3. Les préalables nécessaires

L'utilisation de ces modèles exige la clarification préalable de certaines questions. Il s'agit, dans un ordre croissant de complexité, des déterminants organisationnels, de la définition des missions et des prestations garanties et de la question des finalités d'une démarche d'évaluation de la charge de travail.

Plus le modèle est complexe, plus il implique de précisions: le premier modèle, couramment pratiqué, n'en nécessite aucun, tandis que les modèles ayant l'ambition de garantir une certaine qualité du travail exigent un nombre plus important de clarifications.

3.1. Déterminants organisationnels

Dans une démarche d'évaluation de la charge de travail, les premiers problèmes à discuter concernent la définition des dossiers et les modalités de collaboration internes et externes. Les réponses à ces questions peuvent déjà constituer une contribution à la maîtrise de la charge de travail. On ne peut que souhaiter que ces réflexions aient lieu et qu'elles amènent à une clarification des pratiques.

3.1.1. Définition des dossiers

Il faut définir les principes d'ouverture et de fermeture, selon des critères clairs, écrits et partagés concernant non seulement les dossiers financiers,

485. Le Panel suisse des ménages est une étude longitudinale portant sur 5074 ménages, financée par le programme prioritaire «*Demain la Suisse*» du Fonds national de la recherche scientifique, par l'Université de Neuchâtel et par l'Office fédéral de la statistique (<http://www.unine.ch/psm/>).

mais aussi les autres dossiers. Ce préalable est aussi nécessaire pour disposer de statistiques (cantonales ou intercantionales) utilisables, base indispensable au développement de la politique sociale.

Il est ensuite nécessaire de prendre position sur le principe d'une pondération des dossiers. La pondération peut se construire en fonction de la complexité des dossiers (en définissant des critères validables), du nombre de personnes qui composent chaque dossier, selon les problématiques rencontrées, les objectifs visés ou encore les prestations assumées. Il faut bien réaliser toutefois que la création d'indicateurs de lourdeur peut avoir des effets non désirés, comme l'augmentation du travail administratif ou une catégorisation néfaste aux bénéficiaires. A contrario, l'absence de pondération repose sur le fantasme d'une «*main invisible*», qui égaliserait la charge des dossiers. Une expérimentation et une discussion sérieuse sur les avantages et les inconvénients de chaque option, ainsi que les garde-fous à développer, serait utile.

3.1.2. Les modalités de collaboration et d'organisation

Des réponses doivent être données à plusieurs questions.

On doit se prononcer sur la division du travail entre les AS, autrement dit décider si des fonctions spécialisées sont attribuées aux AS ou au contraire si une polyvalence est plus adéquate dans certains domaines. Ces fonctions spécialisées peuvent être: *l'accueil, le contrat d'insertion, l'attribution des bénéficiaires selon la langue parlée, selon leur titre de séjour ou le permis de travail* ou encore, *selon la problématique et la demande*, etc.

Par ailleurs, la répartition du travail entre différents professionnels (sociaux, administratifs, juridiques, auxiliaires, etc.) doit être clarifiée, tant à l'intérieur du service qu'à l'extérieur (services centraux). Nous avons montré la grande diversité des modes d'organisation; il n'est dès lors pas nécessairement adéquat de déterminer et d'imposer «*the one best way*»; l'expérimentation, puis l'évaluation de divers modes de faire, peuvent être plus intéressantes. La répartition des tâches à l'intérieur des services entre AS, personnel administratif et services centraux, largement méconnue jusqu'ici (nous n'avons pu que l'évoquer dans cette recherche) gagnerait à être analysée, chaque mode de faire ayant des avantages et des inconvénients. Avec l'arrivée prochaine sur le marché de l'emploi de nouvelles professions sociales (HES, CFC), des répartitions inédites vont se développer, dont il faudra, à l'aide de la recherche, mesurer les conséquences.

Ensuite, il faut définir les modalités de collaboration avec d'autres services (travail en réseau). En effet, l'existence et la disponibilité de services (privés ou publics) spécialisés peuvent permettre aux AS de déléguer certaines

tâches, mais la coordination prend du temps et des ajustements explicites (notamment en termes de subvention des services sociaux privés) doivent être trouvés. Le problème de la facilité et de l'égalité d'accès à l'aide pour l'ensemble des bénéficiaires est central.

Enfin, il est nécessaire de tirer au clair la question de l'autonomie décisionnelle des AS. Cette profession a des particularités, que nous avons rappelées au chapitre I, et il faut qu'une autonomie décisionnelle soit accordée aux AS (concernant, par exemple, la pertinence d'entreprendre telle ou telle démarche dans une situation donnée). Les interventions pour lesquelles les AS ont l'obligation de se référer à leur hiérarchie doivent être précisées; il faut que leur nombre soit limité, de manière à permettre aux AS d'exercer leur expertise.

L'ensemble de ces questions doit être réexaminé régulièrement.

3.2. Définition des missions et des prestations garanties

Préciser les déterminants organisationnels est une première étape. Elle doit être suivie d'une deuxième, consistant à définir les missions et les prestations garanties dans le cadre de la politique sociale.

3.2.1. Les missions de l'aide sociale

Les mandats des AS devraient être clairs et réalisables. Doivent-ils faire du travail social individuel sur dossier exclusivement? du travail social de groupe? des actions collectives? de l'information sociale? de la prévention? de la formation de nouveaux collègues? Quelle proportion prend chacun de ces mandats? quels objectifs doivent-ils viser? La question des moyens à disposition pour réaliser telle ou telle mission est évidemment centrale, et il est nécessaire qu'une évaluation régulière de l'adéquation des moyens aux missions soit entreprise. La voie de légitimation des options prises doit être claire.

Il faut donc pouvoir répondre à la question suivante: quelles sont les missions et les finalités de l'aide sociale? qui les légitime?

3.2.2. Les prestations garanties

Il est vraisemblable que les AS en situation de surcharge ne sont pas en mesure d'«entendre» toutes les demandes et que, par la force des choses, ils et elles offrent moins de prestations et éventuellement se déchargent sur des services sociaux privés. Le cadre légal n'étant pas suffisamment précis concer-

nant le niveau des prestations «*garanties*», la question est de savoir à quelle(s) norme(s) on doit se référer en s'appuyant, par exemple, sur le droit à l'aide sociale garanti par la Constitution fédérale.

Il faut donc pouvoir répondre aux questions suivantes: quelles sont les prestations garanties à tous les bénéficiaires? Quelles sont les prestations «*optionnelles*» et selon quels critères décider de leur attribution?

3.3. Finalités de l'évaluation de la charge

Evaluer la charge de travail est une démarche d'ordinaire effectuée lorsque la charge paraît problématique: surcharge, répartition inégale dans une équipe ou entre différents services, résultats insatisfaisants, réorganisation du service, nouvelles modalités budgétaires, déficit de légitimation, etc. La mesure de la charge de travail intervient forcément dans une situation plus ou moins critique.

Une évaluation de la charge de travail n'est pas une opération neutre. Elle doit être contextualisée, car elle peut avoir plusieurs finalités, très différentes les unes des autres.

D'abord, l'évaluation de la charge peut avoir pour but de *répartir équitablement le travail à l'intérieur d'un service ou d'une région*. C'est une question de justice: l'égalité de traitement de la population doit être assurée dans les différents lieux et il faut que la charge soit équitablement répartie entre les AS. L'évaluation est relativement simple, elle se fonde sur une comparaison, ne questionne pas les missions du service et ne postule pas de prestations minimales.

Deuxièmement, l'évaluation de la charge peut avoir pour but *de réorganiser le service et de contrôler son efficacité*. L'évaluation de la charge permet de préciser la répartition des tâches entre les différentes professions (AS diplômés, auxiliaires, personnel administratif, services centraux, etc.), de visualiser les prestations effectuées et les moyens utilisés en vue des objectifs visés. Dans ce cas, il s'agit de contrôler que la gestion est rationnelle et répond aux critères fixés, dans une démarche de type entrepreneurial. Les méthodes utilisées peuvent être celles du NPM, des contrats de prestation, des démarches «*qualité*» ou du «*benchmarking*». Le management de la charge est cependant toujours tributaire des décisions politiques. Par exemple, des décisions contradictoires peuvent être prises au plan communal, cantonal ou fédéral en fonction du contexte socio-économique: une modification des prestations de l'assurance chômage décidée au plan fédéral va considérablement influencer les politiques d'aide sociale d'un canton ou d'une commune.

Cette démarche est donc nettement plus complexe que la précédente. Elle présuppose que des objectifs de l'intervention soient fixés. Or, la détermination de ces objectifs est une opération délicate et politiquement instable. Lorsque les objectifs sont clairement précisés, il faut encore développer des outils – par exemple, des enquêtes sur le suivi des bénéficiaires, sur l'efficacité de tel ou tel type d'intervention pour atteindre tel ou tel résultat, etc. – et moduler le type de prise en charge en fonction des résultats de ces enquêtes.

Troisièmement, l'évaluation de la charge peut avoir pour but *d'établir un ordre de priorités entre les prestations offertes (ou entre les tâches effectuées)*. En d'autres termes, il peut s'agir de rationnement ou d'économies. La concentration sur la mission d'aide financière ou l'espacement des entretiens sont à ce titre des exemples parlants. Une évaluation de la charge avec cette finalité aura le mérite de rendre les choix explicites et donc discutables.

Enfin, l'évaluation de la charge de travail peut avoir pour finalité *de saisir si les moyens sont adaptés pour mettre en œuvre la politique sociale décidée*. C'est sans doute la démarche la plus longue et la plus complexe à mener, mais aussi la plus profitable, car elle conduit à un débat sur les options de politique sociale qui sont prises, sur les moyens qui sont octroyés, et sur les résultats obtenus.

Ces quatre finalités sont souvent visées conjointement et sans être explicitées. Cette confusion rend problématique la coopération de toutes les personnes intéressées.

3.4. Selon quels critères choisir un modèle d'évaluation

Chacun des quatre modèles d'évaluation montre des limites: le premier modèle, *«faire au mieux»*, provoque des inégalités de la charge et des prestations; le deuxième, *«décompte des dossiers»*, permet une répartition peut-être un peu plus équitable, mais bute sur l'illusion d'une égalité de la charge et des prestations; le troisième, *«décompte des prestations»*, ne mesure que les prestations effectives et non celles qui seraient souhaitables, et induit une réduction problématique de la complexité du travail social; le quatrième, *«selon la population»*, s'achoppe essentiellement à la difficulté de construire des indicateurs simples d'usage, pertinents et opérationnels. Malgré leurs limites, les modèles deux à quatre peuvent contribuer à une meilleure maîtrise des pratiques, essentiellement parce qu'ils obligent à différentes clarifications.

Le modèle choisi doit être en cohérence avec les nécessités immédiates du service, tout en s'inscrivant dans une perspective à moyen terme. Un service

connaissant une forte charge ou surcharge optera peut-être pour un modèle plus rudimentaire que dans une situation plus détendue.

La situation que nous avons observée dans les services sociaux est en effet suffisamment préoccupante pour qu'une évaluation de la charge, même approximative et imparfaite, soit entreprise. Elle permettra de prendre des mesures immédiates de «*survie*» pour maintenir des prestations correctes au public et des conditions de travail acceptables pour les professionnels.

Il découle finalement de cette recherche que le principal critère – trop souvent oublié, hélas! – pour choisir un modèle plutôt qu'un autre devrait être l'adhésion à celui-ci des professionnels du terrain. Il y a en effet trop souvent confusion entre les projets de réforme (ou de privatisation) de l'action publique et les projets de régulation de la charge de travail, une confusion qui ne peut qu'entretenir la méfiance des AS face aux projets des autorités.

SI NOUS SUPPRIMONS L'AIDE
SOCIALE ET QUE LES GENS
NE S'EN SORTENT PAS,
NOUS N'AURONS RÉUSSI
QU'À MOITIÉ.



Conclusions

Pour conclure, nous voudrions poser les bases d'un modèle à nos yeux «*idéal*» d'évaluation de la charge, que nous appellerons «*travail social*». Il est construit sur la base des différents constats que nous avons réalisés au cours de cette étude.

Modèle	Préalables	Avantages	Inconvénients
5. Travail social	Idem modèle 3 + définition: – des formes de travail social et des moyens disponibles; – des étapes centrales de l'intervention et du temps nécessaire pour les réaliser; – de l'intensité idéale de l'intervention.	Application simple. Visibilité des prestations offertes. Contrôle de l'égalité de traitement, par la garantie de prestations à tous. Autonomie des AS. Maintien de la complexité de l'intervention d'aide.	Difficulté de construire des valeurs standards fiables et pertinentes pour des situations très diverses. Ne permet pas d'évaluer les besoins sociaux d'une région.

Dans ce modèle comme dans les autres, certaines questions doivent être préalablement réglées: en particulier la définition des dossiers et des modalités de collaboration, les missions, objectifs et formes du travail social. Si le législateur a fixé comme objectifs de l'action sociale, par exemple, la prévention, l'aide sociale et la réinsertion, l'exécutif se doit de préciser ce qu'il entend par chacun de ces termes. Ces clarifications doivent se faire en collaboration avec les AS.

Ensuite, il faut préciser les moyens indispensables et les dotations en personnel pour chaque type d'action sociale. Voici le type de calcul qui pourrait être fait pour l'aide sociale individuelle.

Il convient premièrement de fixer le temps nécessaire pour les étapes centrales de l'intervention, par exemple *l'analyse initiale de la situation, la négociation d'un contrat d'aide* ou de *réinsertion, l'élaboration d'un projet d'insertion, la terminaison d'une intervention* ou *son transfert*, etc. Par hypothèse, on peut poser comme principe que 3 rencontres sont nécessaires pour l'analyse initiale, ou qu'il faut normalement 4 rencontres pour la négociation d'un contrat ou l'élaboration d'une mesure d'insertion dans le cadre de modèles de type contractuels, etc.

Deuxièmement, il est nécessaire de déterminer l'intensité « *idéale* » de l'intervention: quelle est la fréquence des rencontres⁴⁸⁶ la plus adéquate en fonction des objectifs définis? est-elle identique dans toutes les phases de l'aide? est-elle la même pour l'ensemble des bénéficiaires? peut-on concentrer l'intervention sur une certaine durée, à prolonger si nécessaire? Pour l'analyse initiale et la négociation d'un contrat d'aide, on peut par exemple poser le principe d'une rencontre par semaine; pour l'aide individuelle régulière, deux rencontres par mois pourraient sembler adéquates; etc. Ces déterminations doivent être faites en fonction des objectifs de l'action sociale et être régulièrement évaluées. Elles permettent de préciser le nombre de rencontres nécessaires par bénéficiaire ou groupes de bénéficiaires, actuels ou potentiels, dans une période donnée.

Ces précisions permettent, et c'est la troisième étape de ce modèle, de déterminer le nombre d'AS pour assurer les rencontres. On peut utiliser pour ce faire le mode de calcul proposé par Brack (cf. chapitre II) qui permet de déterminer qu'un ou une AS à 100% peut assumer environ 480 rencontres au cours de l'année⁴⁸⁷.

Il est vraisemblable qu'une telle approche aboutisse à une augmentation de la dotation en personnel: si c'est le cas, il est indispensable que les conséquences en soient tirées, c'est-à-dire qu'il y ait engagement de personnes supplémentaires. Si cela s'avère impossible, il faut redéfinir – réduire – les missions, les prestations garanties et l'intensité de l'intervention et porter ces changements à la connaissance de tous les acteurs concernés.

Ce sont bien évidemment là des questions complexes, et il suffit que le législateur décide, suite à des changements de majorité politique ou pour des raisons budgétaires, de limiter les moyens de l'action sociale pour que tout soit remis en question. Cependant, la discussion de ces questions a un avantage majeur: elle permet de savoir quelle part des objectifs peut être remplie,

486. Une « *rencontre* » dure 1,9 heure et comprend le temps d'entretien, le travail préparatoire et consécutif à celle-ci, selon le modèle de R. Brack (voir chapitre II)

487. Hypothèses: semaine de travail de 42 heures, 5 semaines de vacances; 60% du temps de travail net pour le travail direct avec et pour les bénéficiaires.

et quelle part non. De cette manière, elle permet de vérifier si les missions légales peuvent être atteintes. C'est dans sa mise en œuvre concrète et quotidienne que se révèle la politique sociale.

Nous avons constaté dans cette étude des pratiques extrêmement diverses, non documentées pour la plupart, pas toujours évaluées, dictées essentiellement par le pragmatisme et l'urgence, peut-être par l'incompréhension ou l'indifférence du politique. Si nous avons rencontré, à tous les échelons hiérarchiques, des personnes engagées, nous n'avons perçu que peu d'acteurs portant une réflexion critique en vue d'élaborer une politique sociale respectueuse à la fois des besoins des citoyennes et des citoyens et offrant des conditions de travail satisfaisantes. Nous avons pu documenter des changements légaux, des débats parlementaires et des études sur l'évolution des fonctions du travail social, ses missions et ses publics, mais nous tenons à souligner le manque d'intérêt flagrant pour le quotidien concret du service social. Les AS sont isolés dans leur activité, enfermés dans une pratique individuelle, accablés de dossiers. Leur travail est mal reconnu. Fatigués d'endosser la misère du monde, leur charge devient héroïque⁴⁸⁸. Prendre cette situation au sérieux, c'est garantir un service public de qualité aux personnes qui en ont besoin.

488. Merci aux traducteurs du western de John Ford de 1949, *She wore a yellow ribbon*, de nous avoir suggéré le titre de cet ouvrage: *La Charge héroïque*.

Bibliographie

Ouvrages

- AUBERT N., PAGÈS M. (1989), *Le stress professionnel*. Paris: Klincksieck.
- BENETTI D., FLÜCKIGER Y. (Avril 1997), *Le coût social du chômage à Genève*. Genève: Conseil économique et social, Observatoire universitaire de l'emploi.
- BOURDIEU P. (2000), *Les structures sociales de l'économie*. Paris: Seuil.
- BRACK R. (1994, 3^e édition. 1^{re} éd. 1984), *Das Arbeitspensum in der Sozialarbeit. Ein Beitrag zur Klärung der Arbeitsbelastung*. Bern und Stuttgart: Paul Haupt.
- BÜTZBERGER D. (1999), *Sozialberatung ein Produkt? Analyse der Produktbeschreibungen für Sozialberatung bei der Pro Senectute Regionalstelle, Rorschach und kritische Auseinandersetzung mit der Verwendung von betriebswirtschaftlichen Begrifflichkeiten und Instrumenten in der Sozialberatung*. Abschlussarbeit der FHS Aargau, Abteilung Sozialarbeit.
- CLERC B. et al. (2001), *La précarité, une réalité genevoise*. Genève: Hospice général, Unité d'études et statistiques en collaboration avec l'Observatoire universitaire de l'emploi.
- CLOT Y. (1995), *Le travail sans l'homme?* Paris: La Découverte.
- CROZIER M., FRIEDBERG E. (1977), *L'acteur et le système*. Paris: Seuil.

- DE MONTMOLLIN M. (1984), *L'intelligence de la tâche. Élément d'ergonomie cognitive*. Berne: Peter Lang.
- DEJOURS Ch. (1998), *Souffrance en France. La banalisation de l'injustice sociale*. Paris: Seuil.
- DUBAR Cl., TRIPIER P. (1998), *Sociologie des professions*. Paris: A. Colin.
- DUTRENIT J.-M. (1989), *Gestion et évaluation des services sociaux*. Paris: Economica.
- FRAGNIÈRE J.-P. (1984), *Maîtriser la division du travail dans les professions sociales et les professions de la santé. L'exemple de l'ergothérapie*. Lausanne: Réalités Sociales.
- FRIBOULET, J.-J. ET AL. (1997), *Scénarios pour une politique en faveur des chômeurs en fin de droits. Etat des lieux et analyse prospective à partir de l'exemple fribourgeois*. Fribourg: Editions Universitaires.
- GALUSKE M. (1999), *Methoden der sozialen Arbeit. Eine Einführung*. Weinheim und München: Juventa.
- GUEx S. (1998), *L'argent de l'Etat. Parcours des finances publiques au XX^e siècle*. Lausanne: Réalités Sociales.
- HAERING A.-L. (2000), *La qualité de l'action sociale et son évaluation*. Genève: Ed. IES.
- KAUFMANN J.-Cl. (1997), *Le cœur à l'ouvrage. Théorie de l'action ménagère*. Paris: Nathan.
- KNOEPFEL P. (1996), *TQM et fédéralisme*. Lausanne: Cahiers de l'IDHEAP N° 159.
- LEIMGRUBER M. (2001), *Taylorisme et management en Suisse romande (1917-1950)*. Lausanne: Antipodes.
- LEU R., BURRI S., PRIESTER T. (1997), *Lebensqualität und Armut in der Schweiz*. Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt.
- LORIOl M. (2000), *Le temps de la fatigue. La gestion sociale du mal-être au travail*. Paris: Anthropos.

- MEINHOLD M. (1997), *Qualitätssicherung und Qualitätsmanagement in der Sozialen Arbeit*. Freiburg im Breisgau: Lambertus.
- MOREL S. (2000), *Les logiques de la réciprocité. Les transformations de la relation d'assistance aux Etats-Unis et en France*. Paris: PUF.
- MÜLLER-TRACHSLER R. (1995), *Leistungserfassung in der Sozialarbeit*. Bern: Edition Soziothek.
- ORME J. (1995), *Workloads: Measurement and Management*. Hants: Avebury.
- PAUGAM S. (2000), *Le salarié de la précarité*. Paris: PUF.
- PEZET V., R. VILLATTE, LOGEAY P. (1993). *De l'usure à l'identité professionnelle. Le burn-out des travailleurs sociaux*. Paris: TSA.
- RUDER R. (1995), *New Public Management und Sozialhilfe – ein Widerspruch?* Bern: Soziothek.
- SCHULTE-HALLER M. (2001), *Sozialzentren der Stadt Zurich: Grundlagen und Grobkonzept für die Evaluation*. Zürich: Masterthesis.
- SOULET M.-H. (1997), *Petit précis de grammaire indigène de travail social: règles, principes et paradoxes de l'intervention sociale au quotidien*. Fribourg: Ed. Universitaires.
- VÉZINA M., COUSINEAU M. et al. (1992), *Pour donner un sens au travail. Bilan et orientations du Québec en santé mentale au travail*. Québec: Gaëtan Morin.

Articles d'ouvrages

- AUTÈS M. (2000), «Trois figures de la déliaison», in: Karsz S. (dir.), *L'exclusion, définir pour en finir*. Paris: Dunod.
- BEYNIER D., CHOPART J.-N. (2000), «Déconstruction et reconstruction du champ de l'intervention sociale sur la base des tâches accomplies», in: *Les mutations du travail social*, Chopart J.-N. (dir.). Paris: Dunod.

- CHAUVIÈRE M. (1985), «Essai de décomposition du travail social», in: *Lectures sociologiques du travail social*, Paris: Les Editions Ouvrières.
- LEY K. (1982), «La féminitude, une profession», in: Fragnière J.-P. et Vuille M., *Assister, éduquer et soigner*. Lausanne: Réalités Sociales.
- RABE-KLEBERG U. (1990), «Sozialer Beruf und Geschlechterverhältnis», in: Cremer C., Bader Ch. et al. (Hrsg.), *Frauen in sozialer Arbeit. Zur Theorie und Praxis feministischer Bildungs- und Sozialarbeit*. Weinheim und München: Juventa.
- SAUVIN A. (1981), *Questions posées par les pratiques parallèles dans le domaine du travail social*. Genève, Université de Genève, FAPSE.
- SOULET M.-H. (1997), «Formation, qualification et emploi dans le secteur social», in: Soulet M.-H. (dir.), *Les transformations des métiers du social*. Fribourg: Ed. Universitaires Fribourg.
- STOCKER M. (2000), *Lernen aus den 90er-Jahren. Plädoyer für eine zukunftsfähige Sozialpolitik im Jahrzehnt danach*. Zürich: Edition Sozialpolitik, N° 4.

Revues

- Agenda* (avril 2001), La revue suisse du marché du travail, N° 4.
- ASAL W. (Jan./Febr. 1956), «Die Belastung des Sozialarbeiters mit Einzelfällen». *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit*, Heft 1/2.
- Aspects de la Sécurité sociale* 1/2001.
- AUTÈS M. (mars-avril 1998), «L'insertion, une bifurcation du travail social», *Esprit* (A quoi sert le travail social?)
- Basler Zeitung* (25.8.2000), «Sozialdienst an eine private Firma übergeben».
- BERNIER D. et LARIVIÈRE C. (1996), «Les travailleurs sociaux au lendemain de la réforme». *Intervention*, N° 103.

- BIEN-AIMÉ P.-A., MAHEU L. (Automne 1997), «Quand une forme de travail en cache une autre. Le travail social n'est pas taylorisable.» *Nouvelles Pratiques sociales*, Vol. 10, N° 2.
- CASTEL R. (mars-avril 1998), «Du travail social à la gestion sociale du non-travail», *Esprit (A quoi sert le travail social?)*.
- CHEVALIER G. (janv.-mars 1999), «Du dossier social papier au dossier social informatisé: quel outil pour quel métier.» *Revue française des Affaires sociales* N° 1.
- DAVEZIES Ph. (1993), «Eléments de psychodynamique du travail». *Education permanente* N° 116/3.
- GAITANIDES S. (März 2001), «Soziale Arbeit im Spagat zwischen Oekonomisierung und Menschenrechtsprofession». *Impact*, N° 2, Basler Institut für Sozialforschung und Sozialplanung.
- HANHART D. (1971), «Zur Fallbelastung in der Gemeindefürsorge». *Sozialarbeit* N° 12.
- HOTZ C., HUGENTOBLER V., RADEFF F. (1995), «Les législations cantonales en matière d'assistance et d'aide sociale – Un aperçu». *Sécurité sociale* N° 4.
- KNOEPFEL P. (1995), «Le New public Management: Est-ce la panacée?» *Revue suisse de Science politique* 1 (4).
- L'EPLATTENIER J.-P. (janv./fév. 1957), «La surcharge des travailleurs sociaux face aux cas individuels». *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit*, Heft 1/2.
- LE STRAT Cl. (2001), «Un échange de services paradoxal». *Actes de la recherche en sciences sociales* N° 136-137.
- MADÖRIN M. (2001), «Care Economy – ein blinder Fleck der Wirtschaftstheorie». *Widerspruch*, N° 40.
- MASSON O. (1990), «Le syndrome d'épuisement professionnel burn-out». *Thérapie familiale*, Vol. 11, N° 4.
- NÉLISSE C. (1997), «Pour une analyse du travail». *Nouvelles Pratiques sociales*, vol. 10, N° 2.

Nouvelles de *Pro Senectute* Suisse (juin 2000). *PS Info* N° 3.

RICKENBACH W. (1957). «Zur Frage der Belastung des Sozialarbeiters mit Einzelfällen». *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit*, Heft 6.

SCHMID W. (1996), «Der ‹*Sterntaler*› – Lobbying in öffentlichen Verwaltungen». *Sozialarbeit* N° 17.

SOULET M.-H. (oct. 1996), «De l'intégration à l'insertion, les transformations du social». *Repères* N° 11.

Sozialarbeit N° 13, 1997.

Tribune de Genève, 15.6.2001.

WUEST Ch. (1997), «Wirkungsorientierter Sozialdienst Adliswil». *Sozialarbeit* N° 13.

Polycopiés

Amt für Jugend- und Sozialhilfe Zurich, Jugend- und Familienhilfe (octobre 2000), *Fallgewichtung und Fallcontrolling*, document interne.

ARTHUR ANDERSEN (juin 1999), *Audit interne 1998*. Hospice général, document interne.

AUBORT, P., (28.12.2000), *Ouverture et fermeture des dossiers*, CSR Lausanne, document interne.

BERNIER D., LARIVIÈRE C. (1996), *Les travailleurs sociaux au lendemain de la réforme*. Québec. Intervention, N° 103: 74-84

BERTHOU A. (dir.), Groupe de travail «*Dotation en personnel*» du Groupement des services de santé publique des cantons romands, de Berne et du Tessin (GRSP) (1995), *Outils de mesure de la charge en soins infirmiers dans les établissements pour personnes âgées et les hôpitaux de soins aigus*. Lausanne: Institut suisse de la santé publique (ISP).

BERTHOU A. (dir.), Groupe de travail «*Dotation en personnel*» du Groupement des services de santé publique des cantons romands, de Berne et du Tessin (GRSP) (1996), *Mesure de la charge de travail, Aide et soins à domicile en Suisse romande*, Berne et Tessin. Lausanne: Institut suisse de la santé publique (ISP).

BOYER ET COLL. (1995), *La détresse psychologique chez les infirmières et les pré-posé(s) aux bénéficiaires de l'Hôpital Louis-H. Lafontaine*. Montréal: Centre de recherche Fernand Séguin.

BRACK R. (Mai/Juli 1990), *Analyse und Vergleich des Zeitaufwandes für die Tätigkeiten aller MitarbeiterInnen. Beratungs- und Rehabilitationsstelle für Sehbehinderte und Blinde Bern. Eine deskriptive Studie in enger Zusammenarbeit mit dem Leitungsteam der BRSB*, document interne.

— (1995), *Bericht zur Arbeitszeit-Erfassung. Bern: Beratungs-und Rehabilitationsstelle für Sehbehinderte und Blinde des Kantons Bern*, document interne.

Chômeurs en fin de droits: où vont-ils? Bénéficiaires de l'aide sociale: d'où viennent-ils? Analyse longitudinale des parcours et des profils des chômeurs arrivés en fin de droits de janvier à juin 2000 et des personnes arrivées à l'aide sociale d'avril à décembre 2000 dans le canton du Valais (2001), Sion: Observatoire de l'emploi du Service de l'industrie, du commerce et du travail, Service de l'action sociale.

CLERC B., CHILLIER I. (Octobre 1999), *Statistique 1999. Eléments comparatifs 1990-1999*. Genève: Hospice général.

CLERC B., MAURER H., NICOLET A. (juin 1997), *Composition des tâches des travailleurs sociaux au Secteur d'Action sociale*. Genève: Hospice général, document interne.

COORDINATION DES PRATICIENS RAS (février 2001), «Nouvelle gestion publique et contrats de prestations. Quelques enjeux liés à leur introduction dans les CSR du canton de Vaud.» Texte adressé «aux organisations, médias et personnes intéressées».

CRAIGAVON AND BANBRIDGE COMMUNITY HEALTH AND SOCIAL SERVICES TRUST (March 2001), *Caseload Weighting Scheme; Child and Family Care Social Work Teams*. Gilford/UK.

- CONFÉRENCE SUISSE DES INSTITUTIONS D'AIDE SOCIALE (CSIAS) (1999), *La Suisse a-t-elle besoin d'une nouvelle aide sociale?* Document approuvé par le comité de la CSIAS le 26 mars 1999.
- CUÉNOD R. (11.12.2000), *Analyse et objectifs du Comité directeur liés aux conditions de travail et à la santé des collaborateurs*. Hospice général, direction, document interne.
- DÉLÉGATION DU PERSONNEL DU SERVICE DE PROTECTION DE LA JEUNESSE (17 novembre 2000). *Argumentaire accompagnant la pétition P-1323*. Genève.
- DPSA, Secrétariat général, Etude de la politique sociale (avril 1997), *Ratios RAS, Test Lausanne*, document interne.
- DPSA, Secrétariat général (23.5.1997), *Ratios RAS, Test Lausanne. Questions/critiques des AS et réponses*, document interne.
- DSAS-SG-PPS-CELLULE STATISTIQUE (11.6.2001), *Evolution du nombre de bénéficiaires d'une aide financière individuelle (ASV, B.O., RMR), Vaud, 1991-2000*.
- DSAS, SPAS (20.2.2001), *Budget RAS, Calcul du nombre de postes idéal d'AS pour le 1^{er} semestre 2001 (avec Lausanne)*.
- ERISMANN M. (avril 2000), *Evaluation des effets de la loi sur l'aide à domicile. Rapport d'évaluation 2000*. Lutry: polycopié.
- FELDER D. (janvier 1997), *Rapport d'évaluation de la loi genevoise sur le RMCAS*, Genève: polycopié.
- HARDY C. (12 November 1999), *Report of the Director of Social Services*. Hampshire County Council, Workload Management.
- HERRON S. (15 September 1995), *How many Mental Health Social Workers do we need?* In: Personal Social Services in Northern Ireland, Social Work in Mental Health – Proceedings of the third Northern Ireland Conference Londonderry, N° 55.
- HILTPOLD P. H. (mars 2001), *Plan directeur des locaux des CASS 2000-2010*. Genève: Département de l'action sociale et de la santé.

- HOSPICE GÉNÉRAL (15.12.1997), *Rapport final du groupe « Charge de travail »*, document interne.
- HOSPICE GÉNÉRAL, Direction (29.4.1999), *Evolution des montants de l'assistance publique, du RMCAS et de l'asile. Argumentaire*, document interne.
- HOSPICE GÉNÉRAL (sept. 1999), *Rapport sur la charge de travail du secteur d'action sociale: dossiers légers, moyens et lourds et augmentation du volume d'activité*, document interne.
- LABERGE A., AUBÉ D. ET AL. (1994), *Développement et utilisation d'outils d'évaluation des besoins de services à domicile au Québec: logique de gestion ou logique d'intervention?* Communication présentée à Systed 94 (non publiée).
- MAJOR Y. (novembre 1968), *Information aux Ecoles de service social de Suisse. « Numerus clausus » en service social*. Lausanne: Ecole d'Études sociales et pédagogiques (photocopie).
- MALENFANT R., Conseil québécois de la recherche sociale CQRS, *Demande de subvention de recherche 2001-2001*. Equipe de recherche RIPOST, CLSC-CHSLD Haute-Ville-des-Rivières, Centre affilié universitaire.
- MEYER M. (Dezember 1966), *Veränderung der Einzelfälle und Entwicklung des Jugendsekretariates Bezirk Zürich 1950 bis 1964*. Zürich: Diplomarbeit der Schule für Soziale Arbeit.
- ORDRE PROFESSIONNEL DES TRAVAILLEURS SOCIAUX DU QUÉBEC (7.5.1998), *Balises pour l'attribution de la charge de cas des travailleurs sociaux exerçant en CLSC*. Montréal.
- PRO SENECTUTE REGIONALSTELLE ALTSTÄTTEN UND RORSCHACH. Erarbeitet von: BÜTZBERGER D., DIENER Th., HÄTTENSCHWILER H., WENK U., ZOLLER Ch. (Oktober 1999), *Soziale Dienstleistungen – ein Produkt? Handbuch für die Sozialberatung*.
- PAVILLON E. (13 mai 1991), *Réflexions à propos de l'organisation et du fonctionnement du Service des tutelles du canton de Neuchâtel*. Neuchâtel: Service des tutelles.
- PIOTET G. (1992), *Service de prévoyance et d'aide sociales avant la régionalisation de l'aide sociale*, rapport N° 1. Lausanne: DPSA.

PRO INFIRMIS CHUR (1989), *Erfassung und Auswertung der Dienstleistungen*. Etude non publiée.

Ratios RAS, présentation du modèle lausannois (24.3.1997). Ville de Lausanne, section sociale, groupe ouest.

ROCHAT Ch.-L. (1.1.2000), *Régionalisation de l'action sociale. Financement des frais de fonctionnement des Centres sociaux régionaux. Directives du 20.1.2000*, document interne.

Schlussrapport Sozialdienst Langenthal (1993), Auswertung Klientenkontakte. Etude non publiée.

SCHULTE-HALLER M. (2001), *Sozialzentren der Stadt Zürich: Grundlagen und Grobkonzept für die Evaluation*. Zürich: Masterthesis.

Situation comparative dans les quatre CSR de la demande sociale s'adressant aux AS généralistes en 1994 (1995). Lausanne: DPSA, Secrétariat général, cellule statistique.

SOMMERFELS P., F. JUNGK (2001), *Beurteilung der Sozialhilfe im Kanton Solothurn durch ihre Klientinnen und Klienten. Schlussbericht*. Olten: Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz.

SPAS (décembre 1999), *Projet d'introduction de contrats de prestations auprès des autorités d'application des régimes d'aide sociale impliquées dans la régionalisation de l'action sociale*. Document de travail.

SSP Région Vaud (9.4.2001), *Résolution de l'assemblée des travailleurs/leuses du domaine social public et parapublic*. Lausanne.

UCBA (14.12.2000), *Saisie des prestations dans les services spécialisés pour handicapés de la vue*. Liste commentée des activités codées 2001. Groupe de travail «saisie des prestations».

VILLE DE LAUSANNE, SECTION SOCIALE, GROUPE OUEST (24.3.1997), *Ratios RAS, présentation du modèle lausannois*.

VSM (26.5.2000), Plan d'assurance de qualité. *Projet: Introduction de contrats de prestations auprès des autorités d'application des régimes d'aide sociale impliquées dans la régionalisation de l'action sociale*. Version 3.489.

Publications récentes des Editions EESP

Case postale 70, CH – 1000 Lausanne 24
Tél. 021 651 62 00, Fax 021 651 62 88
Consultez le site internet: www.eesp.ch

INSTITUT MARIE MEIERHOFER POUR L'ENFANT

Quand le couple devient famille

16 x 24 cm, broché, 384 pages, 2001, 48 francs, ISBN 2-88284-031-4

Les débats sur l'avenir des politiques familiales s'intensifient en Suisse. L'Institut Marie Meierhofer pour l'enfance, à Zurich, a conduit une importante étude avec le soutien du Fonds national suisse de la recherche scientifique. Un millier d'entretiens ont permis de recueillir les avis de mères d'enfants en bas âge.

L'ouvrage présente la diversité de leurs conditions de vie, de leurs attentes à l'égard de l'État et de la société. Il rassemble des contributions d'experts de la science et de la pratique, des projets novateurs et des résultats de recherches rassemblés sous le thème général: «*Jeunes familles et politique sociale*».

ISABELLE FLÜCKIGER (éd.)

Enfants maltraités. Intervention sociale

A5, broché, 232 pages, 2000, 32 francs, ISBN: 2-88284-030-2

Les mauvais traitements envers les enfants, naguère considérés comme des faits divers, certes déplorables mais inéluctables, sont devenus depuis peu un problème de santé mentale publique, relevant de l'action sociale. Cette problématique, insérée dans le champ de la protection de l'enfance, soutenue par un ensemble de législations internationales, nationales et cantonales, débouche, sur le plan des pratiques professionnelles, à mobiliser les ressources médicales, sociales, judiciaires et policières.

Les auteurs sont médecin, juges, juristes, avocats, professeurs de droit, chef de la brigade des mineurs, assistants sociaux, directeur de crèche et professeurs à l'EESP.

GROUPE ROMAND DES ERGOTHÉRAPEUTES QUI TRAVAILLENT EN PÉDIATRIE (GREP)

Catherine DEPALLENS, Catherine HOYOIS, Adeline LESQUEREUX, Elisabeth LITSIOS, Sauvan MUONG, Florence NICOLE, Gabriella POLLONINI, Christine RHYNER-DEMENGA, Chantal RUFFIEUX-CLIVAZ, Heidi TRILLEN-KRÄYENBUEHL

Outil d'évaluation en ergothérapie avec les enfants

A5, broché, 148 pages, 2001, 25 francs, ISBN: 2-88284-032-2

Le projet: mettre en commun les diverses formes de bilan, clarifier et organiser les données permettant l'évaluation des enfants traités. Un noyau de praticiens a ainsi travaillé sur ce projet.

L'outil: cet outil d'évaluation en ergothérapie avec les enfants s'articule autour de deux volets: l'évaluation des fonctions sensori-motrices de base et un répertoire chronologique des compétences de l'enfant jusqu'à l'âge adulte.

SYLVIE CHATELAIN

Règles, éducation et obéissance Quelles réalités dans les institutions de la petite enfance?

Préface de Joseph Coquoz

A5, broché, 152 pages, 2000, 24 francs, ISBN: 2-88284-029-7

Dans quelle mesure la règle peut-elle être pédagogique? Quel est son statut dans le cadre éducatif? Quelle importance prend-elle dans les relations, parfois conflictuelles, entre enfants et adultes?

Cet ouvrage se fonde sur une approche théorique, puis sur une enquête menée auprès d'éducateurs de la petite enfance. Un instrument de réflexion et de travail pour les personnes engagées dans ce champ d'activité. mais aussi pour celles et ceux qui vivent au quotidien le rôle de «*parent*».

La SASSA et la série «*Travail social*»

La collection «*Travail social*» est publiée sous les auspices de la Conférence suisse des Hautes Ecoles spécialisées et des écoles supérieures de travail social SASSA. Elle se propose d'assurer la diffusion de travaux et d'études concernant le secteur du travail social, en particulier en vue de stimuler la formation des professionnels qui, de près ou de loin, lui sont rattachés.

Le comité d'édition:
Jean-Pierre Fragnière, Maurice Jecker-Parvex,
Sabine Voelin, Regula Villari

Pour découvrir la liste complète des ouvrages parus sous les auspices de la SASSA, consultez le site internet:

<http://www.sassa.ch>

La Conférence a pour buts la promotion et la coordination des formations en travail social (service social, éducation sociale, animation socioculturelle). Elle atteint ces buts notamment au moyen des tâches suivantes:

- Echange régulier d'informations et d'expériences entre les membres.
- Soutien à la création et à la consolidation des hautes écoles spécialisées de travail social.
- Relations avec les autorités concernées notamment en vue de la planification, du financement et de la reconnaissance des écoles et des diplômes.
- Coordination des offres de formation continue et de prestations de services des écoles membres, ainsi que la recherche au sein des écoles.

Editions EESP, case postale 70,
CH-1000 Lausanne 24
Tél. 021/651 62 00 – Fax 021/651 62 88

Tous ces ouvrages sont disponibles chez votre libraire.

Ils sont diffusés en Suisse par:

Albert le Grand SA,
route de Beaumont 20, 1700 Fribourg
Tél. 026/425 85 95 – Fax 026/425 85 90

Ils sont diffusés hors de Suisse par:

CID
bd Saint-Michel 131, 75005 Paris

Imprimé à Lausanne en mars 2002

La Charge héroïque

En Suisse et ailleurs, les personnes qui travaillent dans les services sociaux se plaignent de surcharge et de stress, ou affirment que leur mission ne peut plus être assurée.

Qu'en est-il dans la réalité? Depuis quand parle-t-on de surcharge en service social? Quelles missions sont remplies par l'aide sociale? Combien de dossiers sont attribués à chaque poste de travail? Existe-t-il une norme de charge? Comment le travail devrait-il être réparti?

La Charge héroïque répond à ces questions, sur la base d'un inventaire d'expériences suisses et étrangères d'évaluation de la charge de travail et d'une enquête approfondie dans les services d'aide sociale de Suisse romande. Les différents modèles d'évaluation de la charge de travail sont présentés, avec leurs avantages et leurs inconvénients.

Une lecture indispensable pour saisir les enjeux de l'organisation des services sociaux!

Véréna Keller, travailleuse sociale diplômée et licenciée en Sciences de l'éducation, a travaillé comme assistante sociale pendant vingt ans. Elle enseigne à l'Ecole d'études sociales et pédagogiques de Lausanne.

Jean-Pierre Tabin, travailleur social diplômé et docteur en Lettres, a publié différents ouvrages de politique sociale. Il enseigne à l'Ecole d'études sociales et pédagogiques de Lausanne.

ISBN 2-88284-033-0



9 782882 840332