



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

Unité de Politiques locales et d'Evaluation  
des politiques publiques

# Rapport d'évaluation de la mise en œuvre des Principes directeurs de l'action sociale vaudoise (PDASV) par les autorités d'application du RI

Mandaté par le Service de prévoyance et d'aide sociale (SPAS) et le COPIL principes directeurs

Version finale

août 2012

*Prof. Katia Horber-Papazian*

*Jan Ehrler*

*Grégory Häuptli*

*Miruna Morariu*

## Table des matières

Liste des abréviations	5
1 Résumé	6
2 Introduction	10
2.1 Mandat d'évaluation	10
<i>Limites de l'évaluation</i>	11
<i>Lecture rapide de l'évaluation</i>	11
2.2 Remerciements	12
3 Questions d'évaluation, démarches et méthodes	13
3.1 Questions d'évaluation	13
3.2 Démarches et méthodes	14
<i>Analyse documentaire</i>	14
<i>Analyse des indicateurs et du système de monitoring</i>	14
<i>Grille d'analyse des modalités de mise en œuvre des CSR/CSI</i>	15
<i>Enquête auprès des collaborateurs en charge de l'appui social et de la délivrance de la prestation financière du RI</i>	15
<i>Entretiens semi-directifs</i>	15
<i>Focus groups AD et AS</i>	16
<i>Analyse des dossiers de bénéficiaires</i>	16
4 Etat d'avancement et modalités de la mise en œuvre de la réforme	17
4.1 Effectivité de la répartition des tâches prévue par les directives	17
4.2 Effectivité de l'utilisation des outils prévue par les directives	17
<i>Les outils de la directive sur l'appui social et l'insertion</i>	17
<i>Les outils de la directive sur la délivrance de la prestation financière du RI</i>	18
4.3 Respect des exigences du SPAS	20
4.4 Points clés du chapitre	21
5 Adhésion et appréciation de la nouvelle répartition des tâches et des directives	22
5.1 Adhésion et appréciation des deux directives	22
5.2 Adhésion et appréciation de la nouvelle répartition des tâches	24
5.3 Points clés du chapitre	25
6 Modalités de mise en oeuvre	26
6.1 Points clés du chapitre	28
7 Appréciation de la pertinence de la nouvelle répartition des tâches par rapport à l'objectif des PDASV	29

7.1	Difficultés de collaboration	29
7.2	Capacité à prendre en considération les ressources et à saisir les besoins des bénéficiaires	31
7.3	Renforcement quantitatif de l'appui social	32
7.4	Points clés du chapitre	34
<b>8</b>	<b>Appréciation de la pertinence du nouveau protocole d'intervention et de ses outils par les directions et les AS</b>	<b>35</b>
8.1	Le protocole d'intervention et l'utilisation des outils	35
	<i>Description du protocole d'intervention</i>	35
	<i>Appréciation des directions et des AS du protocole d'intervention</i>	35
	<i>Capacité des outils à prendre en considération les ressources et à saisir les besoins des bénéficiaires</i>	37
	<i>Perception de la réforme sur le processus d'autonomisation des bénéficiaires</i>	38
8.2	Problèmes dans l'application technique des outils	39
	<i>Le BS</i>	39
	<i>Le PAP</i>	40
8.3	Le système d'information Progrès	41
8.4	Points clés du chapitre	42
<b>9</b>	<b>Information et formation</b>	<b>43</b>
9.1	Information obtenue	43
9.2	Appréciation des formations offertes par le SPAS	44
	<i>Qualité, pertinence et efficacité des formations offertes par le SPAS</i>	45
	<i>Accessibilité, fréquence et durée des formations offertes par le SPAS</i>	47
9.3	Autres modalités d'appui pour la mise en œuvre	48
9.4	Points clés du chapitre	48
<b>10</b>	<b>Conséquences directes sur les bénéficiaires selon l'ensemble des parties prenantes</b>	<b>49</b>
10.1	Appréciation des différentes parties prenantes	49
	<i>Directions des CSR/CSI</i>	49
	<i>Personnel des CSR/CSI</i>	49
	<i>Bénéficiaires</i>	50
10.2	Effets sur les prestations financières (frais particuliers)	51
10.3	Points clés du chapitre	53
<b>11</b>	<b>Connaissance et appréciation des premiers effets de la réforme de la part de partenaires des CSR/CSI</b>	<b>54</b>
	<i>Information et connaissance de la réforme</i>	54
	<i>Appréciation de la collaboration avec les CSR/CSI</i>	54
	<i>Appréciation de l'objectif d'autonomisation et de la possibilité de sanctionner les bénéficiaires</i>	55
	<i>Disponibilité des AS</i>	55

<i>Comportement des bénéficiaires</i>	56
11.1 Points clés du chapitre	56
<b>12 Perception des directeurs des CSR/CSI du pilotage et de la gestion du projet de la réforme</b>	<b>57</b>
<i>Organisation du pilotage</i>	57
<i>Les limites du pilotage mis en place</i>	58
<i>Des attentes contradictoires vis-à-vis du pilotage du SPAS</i>	59
<i>Un renforcement des structures au sein du SPAS</i>	60
<i>Une faible utilisation des indicateurs du monitoring</i>	60
12.1 Points clés du chapitre	60
<b>13 Conclusion : réponses aux questions d'évaluation</b>	<b>61</b>
<b>14 Recommandations</b>	<b>66</b>
<b>Annexes</b>	<b>68</b>
<i>Annexe 1 : Visualisation du protocole d'intervention</i>	68
<i>Annexe 2 : Bilan social (version corrigée par l'IDHEAP).</i>	69
<i>Annexe 3 : Plan d'action personnalisé (version corrigée par l'IDHEAP).</i>	72
<i>Annexe 4 : Questionnaire destiné au personnel impliqué dans l'appui social</i>	73
<i>Annexe 5 : Questionnaire destiné au personnel impliqué dans la délivrance de la prestation financière du RI</i>	83

## Liste des abréviations

---

AA	Autorité d'application
AD	Responsable de la délivrance de la prestation financière
ADC	Association de défense des chômeuses et chômeurs
AD-FIN	Section finance et administration du Service de prévoyance et d'aide sociale
AIS	Section aide et insertion sociales du Service de prévoyance et d'aide sociale
AS	Assistant-e social-e
BS	Bilan social
CI	Conseillers en insertion
COPIL	Comité de pilotage
CSC	Centre social cantonal
CSI	Centre social intercommunal
CSIR	Centre social d'intégration des réfugiés
CSR	Centre social régional
DSAS	Département de la santé et de l'action sociale
DSI	Direction des systèmes d'information
EPT	Equivalent plein-temps
EESP	Ecole d'études sociales et pédagogiques de Lausanne
FVP	Fondation vaudoise de probation
IDHEAP	Institut de hautes études en administration publique
JAD	Jeune adulte en difficulté
LASV	Loi sur l'action sociale vaudoise
MIS	Mesures d'insertions socio-professionnelles
Nb	Nombre
OAI	Office de l'assurance-invalidité
ORP	Office régional de placement
PAP	Plan d'action personnalisé
PDASV	Principes directeurs de l'action sociale vaudoise
RAS	Régions d'action sociale
RI	Revenu d'insertion
RLASV	Règlement d'application de la loi sur l'action sociale vaudoise
SPAS	Service de prévoyance et d'aide sociale
SPJ	Service de la protection de la jeunesse
SPOP	Service de la population
UCA	Unité de Conseil et d'Appui en management & organisation
UCC	Unité de conseil et de contrôle du Service de prévoyance et d'aide sociale

## 1 RESUME

---

Les Principes directeurs de l'action sociale vaudoise (PDASV) ont été adoptés par le Service de prévoyance et d'aide sociale (SPAS) après consultation des Centres sociaux régionaux (CSR) et des Centres sociaux intercommunaux (CSI) lors du séminaire des 1er et 2 décembre 2008 à Villars-sur-Ollon. Avec comme objectif central l'autonomisation des bénéficiaires, la réforme doit permettre de recentrer les assistants sociaux (AS) sur l'exercice de leur métier (appui social et soutien à l'insertion), d'attribuer au personnel administratif (AD) la délivrance de la prestation financière du RI, de renforcer les capacités de soutien à l'insertion et de personnaliser le suivi social des bénéficiaires.

Afin de concrétiser cette réorientation de l'action sociale vaudoise, le comité de pilotage principes directeurs (COPIL principes directeurs), qui réunit les membres du bureau de la Conférence des directeurs et les représentants du SPAS, a élaboré deux directives de mise en œuvre des PDASV : la directive sur l'appui social et l'insertion destinée aux assistants sociaux (AS) et la directive sur la délivrance de la prestation financière du revenu d'insertion (RI) destinée au personnel administratif (AD).

Pour ajuster s'il y a lieu les modalités de mise en œuvre de la réforme, le comité de pilotage de la réforme a souhaité mener une évaluation lui permettant de connaître les modalités d'application de la réforme par les CSR/CSI et de déterminer l'adhésion des CSR/CSI à ses objectifs. Pour ce faire, un mandat a été confié à l'Unité de politiques locales et d'évaluation de l'IDHEAP. Construite pour répondre aux dix questions d'évaluation auxquelles le chapitre 13 répond, l'évaluation permet de mettre en évidence les points suivants :

### Un contexte de mise en œuvre de la réforme difficile

La réforme induite par les deux nouvelles directives de l'aide sociale vaudoise est ambitieuse puisqu'elle n'implique pas seulement des changements organisationnels, mais qu'elle introduit une nouvelle manière de travailler. Le contexte économique de la mise en œuvre de ce projet de réforme étant par ailleurs difficile, les CSR/CSI ont dû faire face, en pleine redéfinition des pratiques, à une augmentation de 26% de dossiers payés entre 2009 et 2011.

### Une adhésion à l'objectif central de la réforme et aux directives

L'objectif d'autonomisation des bénéficiaires est partagé par les membres des directions et le personnel des CSR/CSI. Les organismes régionaux de placement (ORP), l'office de l'assurance invalidité (OAI) et les prestataires de mesures d'insertions socio-professionnelles (MIS) poursuivant l'objectif de réinsertion professionnelle adhèrent eux aussi à l'objectif d'autonomisation. Les prestataires de mesures qui ne visent pas directement la réinsertion professionnelle (mesure bas seuil), ne remettent pas en cause cet objectif mais le perçoivent comme la fin d'un processus dans lequel leur intervention s'inscrit au début. Certains AS regrettent cependant que l'objectif d'autonomisation financière soit si central.

Les directions des CSR/CSI et une large majorité des AS et des AD sont favorables également aux outils proposés par les deux nouvelles directives. Des critiques portent sur l'obligation de saisir des informations dans Progrès, le cumul des sanctions prévues contre les bénéficiaires non coopératifs ainsi que les moyens (insuffisants pour les AD) investis pour lutter contre les fraudes malgré l'augmentation importante des moyens mis à disposition pour cette lutte, notamment par l'augmentation du nombre d'enquêteurs : 12 personnes en 2012.

### Une adhésion à la nouvelle répartition des tâches

L'ensemble des directions des CSR et la très large majorité des collaborateurs adhèrent à la nouvelle répartition des tâches. Toutes les directions de CSR/CSI et une très large majorité des AS et des AD préfèrent le nouveau système. Beaucoup soulignent cependant la difficulté de séparer distinctement les aspects financiers et administratifs des aspects sociaux. Ils estiment par ailleurs que la nouvelle répartition des tâches induit une perte de vision globale de la situation des bénéficiaires qui entraîne une perte de cohérence dans le traitement des dossiers et peut provoquer une confusion chez les bénéficiaires.

## Un soutien à l'insertion et une personnalisation du suivi plus importants

Du point de vue des directions des CSR/CSI, de la grande majorité des AS et des AD et des partenaires, la nouvelle répartition des tâches permet de renforcer les capacités de soutien et la personnalisation du suivi social des bénéficiaires. Dans l'enquête, les AS disent avoir consacré 41% de leur temps avant la réforme à l'appui social et 76% après celle-ci.

Si une majorité des collaborateurs jugent la répartition des tâches plus efficace, un nombre important estime que les difficultés de collaboration et de transmission d'informations ainsi que la place importante encore consacrée à des réponses liées à des questions financières lors des entretiens avec les AS rendent difficile une personnalisation de la prise en charge des bénéficiaires.

Des critiques ont trait au fait que l'utilisation du bilan social (BS) telle que définie par le protocole d'intervention et sa conception ne permettent pas de prendre en considération l'évolution et les changements dans la situation sociale des bénéficiaires. De plus, les membres des directions et la grande majorité des AS jugent que le plan d'action personnalisé (PAP) n'est pas adapté à tous les bénéficiaires, notamment à ceux qui ont des problèmes psychologiques ainsi qu'aux bénéficiaires qui manquent de confiance en eux. Sur la base de motifs fondés et avec l'accord de la direction, ce type de bénéficiaires peut être libéré « de l'obligation de tout mettre en œuvre pour retrouver leur autonomie financière »<sup>1</sup>. Le protocole permet par ailleurs de travailler sur les problématiques telles que le lien social<sup>2</sup> et de recourir à des mesures d'insertion à « bas seuil » pour ce type de bénéficiaires. Si aucun plan d'action ne peut être conduit, lorsque la personne est trop fragile ou dans le déni, et que l'AS décide malgré tout de continuer à rencontrer la personne, le dossier n'est pas comptabilisé.

Il est enfin important de souligner que si la réforme permet une plus grande personnalisation de l'appui social, de nombreux AS se sentent totalement démunis face aux problèmes de logements et de garde d'enfants de leurs bénéficiaires.

## Une mise en œuvre de la réforme à plusieurs vitesses et un encadrement très variable

En tant qu'autorité de surveillance du dispositif RI, le SPAS se trouve face à des acteurs responsables de la mise en œuvre très divers, de par leur taille et les ressources dont ils disposent, pour anticiper et gérer une telle réforme. La mise en œuvre de la réforme s'est ainsi faite à un rythme très variable dans les CSR/CSI. Deux d'entre eux ne l'avaient pas encore menée à bien, durant l'enquête liée à cette évaluation, malgré la prolongation d'une année du délai. Seuls cinq CSR/CSI ont formalisé la répartition des tâches dans un document ce qui peut expliquer les difficultés de collaboration mentionnées entre un nombre important d'AD et d'AS. Par ailleurs, la responsabilité de la gestion des frais particuliers des bénéficiaires est assumée conjointement par les AD et les AS dans la majorité des CSR/CSI, dans quatre CSR/CSI cette tâche incombe uniquement aux AD. La manière dont les centres encadrent la réforme est également différente : la fréquence des colloques, leur contenu et leur forme varient d'un CSR/CSI à l'autre. Certains CSR/CSI ont offert des formations complémentaires à celles proposées par le SPAS et ont mis en place des interventions et des supervisions. Si tous les CSR/CSI ont recours à des conseillers en insertion, neuf s'appuient sur des personnes ressources. Enfin, la moitié des CSR/CSI disposent de secrétaires pour décharger le personnel responsable de l'appui social et de la délivrance de la prestation financière.

Pour les membres du bureau de la Conférence des directeurs des CSR/CSI, c'est un manque de temps dû à la multitude des nouveaux projets menés simultanément par le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) et l'instauration de nouvelles directives qui ont une influence sur le fonctionnement des CSR/CSI qui n'ont pas permis un accompagnement plus important de la réforme.

---

<sup>1</sup> Directive sur l'appui social et l'insertion, 5.2. Bilan social.

<sup>2</sup> C'est un domaine mentionné dans le BS.

## Un manque de précision quant aux modalités d'utilisation des outils de la directive sur l'appui social et l'insertion

La directive sur l'appui social et l'insertion ne définit pas les modalités d'utilisation des outils. Le manque de précision dans les modalités de mise en œuvre de la réforme est regretté aussi bien par des membres des directions que des AS. Il explique que les mêmes outils soient utilisés de manières différentes par les AS même au sein d'un même CSR/CSI.

Hormis le fait que les AS attribuent des fonctions différentes au BS, la rigueur et la précision avec lesquelles ils l'utilisent varient, notamment en ce qui concerne la qualité de la description des ressources des bénéficiaires et des obstacles auxquels ils sont confrontés dans leur processus d'autonomisation.

En ce qui concerne le PAP, l'analyse des dossiers des bénéficiaires montre que des AS ne distinguent pas les indicateurs liés à l'effectivité des actions menées par les bénéficiaires de ceux liés à l'efficacité de l'action, soit l'atteinte de l'objectif final. Ces confusions s'expliquent en partie par la conception de l'outil.

## Des outils utilisés quasi-systématiquement

Les outils prévus par la directive sur l'appui social et l'insertion sont utilisés quasi-systématiquement par une majorité des AS. L'outil le moins utilisé par les AS est le bilan social réduit pour tout bénéficiaire d'un appui social sans prestation financière.

Les outils de la directive sur la délivrance de la prestation financière existaient déjà avant la réforme. Ils sont utilisés par la grande majorité des AD de manière systématique. L'outil le moins utilisé est la demande d'appui social pour les bénéficiaires d'une aide financière souhaitant un appui social.

Dans l'utilisation des outils mis à leur disposition, les AS et les AD rencontrent un certain nombre de difficultés. Ils soulignent notamment le manque de collaboration des bénéficiaires (certains ne se présentent pas au rendez-vous ou peinent à réunir les documents nécessaires à la constitution de leur dossier). Ils soulignent également le manque de temps en raison de la surcharge de travail et des délais prévus par les directives. Certains AS jugent enfin les outils trop technocratiques ou estiment qu'ils péjorent la relation de confiance avec le bénéficiaire.

## Un niveau d'information variable

Le SPAS a informé le personnel des CSR/CSI par différents canaux. Même si une majorité des collaborateurs des CSR/CSI sont satisfaits de la communication sur les directives, les entretiens ont mis en évidence un niveau d'information différent des collaborateurs.

## Un besoin de formation supplémentaire

La majorité des AS jugent positivement les formations qui leur sont proposées. Certains désirent cependant des formations moins théoriques et axées sur des cas et des situations concrètes. Tout en soulignant le peu de temps qu'ils ont à disposition, ils désirent des formations supplémentaires dans des domaines tels que de l'éthique au travail, le droit de la famille, le droit du travail, et sur le deuil des possibilités d'insertion pour les personnes en situation de forte détresse.

La majorité des AD jugent également positivement les formations dispensées et désirent eux aussi des formations supplémentaires portant sur les assurances sociales, la subsidiarité, des aspects juridiques tels que le droit administratif ou encore sur les permis de séjour et les prestations offertes par d'autres services et organismes sociaux.

## Une méconnaissance de la réforme par les bénéficiaires

Nombreux sont les bénéficiaires interviewés qui tout en ayant été soutenus avant et après la réforme n'ont pas constaté de changement dans l'encadrement qui leur est offert et qui continuent à ne s'adresser qu'à leur AS. Les autres bénéficiaires reconnaissent de façon générale la plus grande disponibilité des AS dans le domaine de l'appui social tandis que certains soulignent le manque de disponibilité des AD et la difficulté à les joindre. De façon générale, les bénéficiaires ne font pas de liens entre l'appui social et l'atteinte d'une autonomie qui aurait également des conséquences positives sur leur situation financière. Ils n'ont pas conscience non plus de la logique d'intervention de



l'appui qui leur est dispensé et n'en connaissent pour une grande majorité pas les outils, alors qu'ils devraient pouvoir s'approprier le PAP pour être des acteurs de leur projet d'autonomisation.

### Des attentes divergentes vis-à-vis du SPAS

Le SPAS assume la responsabilité du pilotage de la réforme en collaboration avec les CSR/CSI chargés de lui signaler les problèmes identifiés et de proposer des solutions. Afin de conduire et d'accompagner la réforme le SPAS a mis sur pied le COPIL principes directeurs, formé de six représentants du SPAS et du bureau de la Conférence des directeurs (représenté par trois directeurs de CSR).

Si une majorité des directions des CSR/CSI apprécie l'appui et l'engagement du SPAS pour la mise en œuvre de la réforme, leur appréciation diverge au sujet de l'attitude du SPAS qui, sur proposition du COPIL principes directeurs, a accepté de prolonger le délai de mise en œuvre créant, selon certains directeurs, des inégalités entre les CSR/CSI et entre les bénéficiaires alors que d'autres directeurs apprécient précisément cette marge de manœuvre. Enfin, les directions des CSR/CSI regrettent, au même titre que les membres du SPAS, la vacance d'un chef de projet suite à la démission du chef de la section AIS en cours de réforme. Conscient de ces différents problèmes, le SPAS a restructuré la section AIS et a augmenté les réunions avec les directeurs des CSR/CSI.

### Recommandations

Pour soutenir la réforme, des recommandations sont proposées au chapitre 14 dans les domaines suivants :

- le pilotage de la réforme
- la formation
- l'encadrement de la réforme au niveau des CSR/CSI
- l'encadrement des bénéficiaires sans perspective d'autonomisation
- les outils de la directive sur l'appui social et l'insertion
- l'information des bénéficiaires

## 2 INTRODUCTION

---

### 2.1 Mandat d'évaluation

En vertu de la loi sur l'action sociale vaudoise (LASV), le Service de prévoyance et d'aide sociale (SPAS) rattaché au Département de la santé et de l'action sociale (DSAS), « est l'autorité compétente pour définir et organiser l'action sociale »<sup>3</sup> dans le canton. Il veille en tant qu'autorité de surveillance à l'application conforme de la base légale de l'action sociale vaudoise<sup>4</sup> et « prend toute mesure utile pour déceler rapidement de nouvelles problématiques sociales susceptibles de justifier ou modifier son intervention »<sup>5</sup>. Les Autorités d'application (AA) ont d'une part la responsabilité de l'application de l'action sociale<sup>6</sup> et d'autre part celle de « signaler aux autorités compétentes les nouvelles problématiques nécessitant leur intervention et proposer des solutions »<sup>7</sup>. Par conséquent, le pilotage d'une réforme du système de l'aide sociale vaudoise relève de la responsabilité du DSAS et du SPAS tout en prenant en considération les expériences et propositions d'amélioration des AA.

Avec l'adoption de la LASV en 2003, les autorités cantonales ont réorienté le système social vaudois par l'introduction du revenu d'insertion. En 2006, le Service social de la Ville de Lausanne a proposé une nouvelle organisation de son Centre social régional (CSR) fondée essentiellement sur le recentrage des métiers de base des collaborateurs<sup>8</sup>, la clarification des responsabilités des collaborateurs administratifs et des assistants sociaux ainsi que l'introduction d'un nouveau protocole de l'appui social pour gagner en efficacité et accroître la qualité de l'intervention sociale. Cette réforme s'est inspirée des « idées directrices » de la Conférence suisse des institutions de l'aide sociale (CSIAS) concernant l'organisation des services sociaux (« Good practice pour les services sociaux 2007 »).

Entre 2007 et 2009, ce projet de réforme a été testé sous le nom « projet RI Métiers » et évalué<sup>9</sup>. Cette expérience pilote a été dirigée par un Comité de pilotage présidé par le chef du CSR de Lausanne et composé de deux représentants du SPAS, des membres de l'équipe de projet et du directeur du CSR d'Orbe.

En parallèle, le SPAS a confié la réalisation d'une étude sur le protocole de prise en charge sociale à l'EESP qui a été publiée en juillet 2008<sup>10</sup>. Différents modèles de prise en charge dans d'autres cantons et pays européens ont été analysés, diverses personnes dont des représentants des CSR de Lausanne et d'Orbe ont été interrogées et des outils d'intervention ont été discutés dans le cadre de plusieurs focus groups.

En décembre 2008, le SPAS a organisé une première rencontre avec les directions élargies des CSR/CSI à Villars-sur-Ollon afin de les informer du nouveau projet de réforme « Principes directeurs de l'action sociale vaudoise » (PDASV). Suite à cette rencontre, les PDASV ont été acceptés par les CSR/CSI et adoptés par le SPAS.

L'objectif de la réforme est de favoriser l'autonomisation des bénéficiaires. Pour atteindre cet objectif, la réforme prévoit :

a) le recentrage des AS sur l'exercice de leur métier (appui social et soutien à l'insertion) ;

---

<sup>3</sup> LASV, Art. 5.

<sup>4</sup> LASV, Art. 7 a.

<sup>5</sup> LASV, Art. 7 b.

<sup>6</sup> LASV, Art. 18 b.

<sup>7</sup> LASV, Art. 18 d.

<sup>8</sup> Toute désignation de personne, de statut ou de fonction s'entend indifféremment au féminin et au masculin.

<sup>9</sup> Evaluation du projet pilote "RI Métiers", février 2009, Idheap

<sup>10</sup> Mandat concernant la prise en charge sociale des bénéficiaires des CSR/CSI : Protocole de prise en charge sociale ; Jean-Michel Bonvin, Eric Moachon, Letizia Pizzolato ; Juillet 2008, EESP

- b) l'attribution au personnel administratif – AD<sup>11</sup> – de la délivrance de la prestation financière du RI ;
- c) le renforcement des capacités de soutien à l'insertion ;
- d) la personnalisation du suivi social des bénéficiaires.

Afin de concrétiser cette réorientation de l'action sociale vaudoise, le COPIL principes directeurs, qui réunit les membres du bureau de la Conférence des directeurs et les représentants du SPAS, a élaboré deux directives de mise en œuvre des PDASV : la directive sur l'appui social et l'insertion et la directive sur la délivrance de la prestation financière RI. Ces deux directives ont été adoptées par le SPAS. Le planning de mise en œuvre prévoyait que les directives entrent en vigueur de manière échelonnée, selon l'avancement du processus de réorganisation de chaque CSR/CSI, entre le 1er avril et le 31 décembre 2010.

Le SPAS a informé en juillet 2009 les collaborateurs des CSR/CSI au sujet des PDASV par l'intermédiaire de sa publication INFOSPAS, n°1. Ce document contenait une description de l'objectif de la réforme, des moyens devant permettre d'atteindre cet objectif et le planning de mise en œuvre.

En 2012, onze CSR/CSI<sup>12</sup> sont répartis sur l'ensemble du canton de Vaud. Ces derniers ont des structures organisationnelles hétérogènes et sont de tailles très différentes si l'on considère le nombre de collaborateurs qui y sont rattachés. De plus, ils se situent aussi bien dans des régions urbaines que dans des régions rurales ce qui les confronte à des problématiques différentes en matière de marché du travail et de logement par exemple.

Afin de déterminer si la réforme est acceptée et mise en œuvre dans l'ensemble des CSR/CSI, le SPAS et le COPIL principes directeurs ont confié un mandat d'évaluation à l'unité de politiques locales et d'évaluation de l'IDHEAP.

## Limites de l'évaluation

Cette évaluation permet de juger l'effectivité de la mise en œuvre et son acceptabilité, elle ne permet pas, faute de recul, de se prononcer sur l'efficacité de la réforme soit sur sa capacité à permettre une plus grande autonomisation du public cible. En réponse aux questions descriptives d'évaluation retenues par le COPIL principes directeurs, cette évaluation est en grande partie basée sur la perception des acteurs concernés. Que cette perception soit ou non vérifiée par les faits, elle représente un élément substantiel de la mise en œuvre de la réforme. Révélatrice du climat d'intervention des acteurs, elle est en effet susceptible d'interférer sur les actions menées. Le caractère principalement descriptif des questions d'évaluation ne permet par ailleurs pas à l'équipe d'évaluation de porter personnellement un jugement sur la réalité décrite ou d'en expliciter les causes.

A la demande du COPIL principes directeurs, les résultats des enquêtes et des analyses sont présentés de manière indifférenciée pour l'ensemble des CSR/CSI.

Il est encore important de mentionner que cette évaluation ne porte que sur les CSR/CSI. Le Centre social d'intégration des réfugiés (CSIR), le Centre social cantonal le (CSC) et la Fondation vaudoise de probation (FVP) ne sont pas concernés.

## Lecture rapide de l'évaluation

Un résumé des points clés se trouve à la fin de chaque chapitre. La réponse aux questions d'évaluation se trouve au chapitre 13 tandis qu'un résumé permet de synthétiser les principaux résultats de l'évaluation.

---

<sup>11</sup> L'abréviation AD est utilisée pour désigner l'ensemble des collaborateurs des CSR/CSI qui sont responsables de la délivrance de la prestation financière.

<sup>12</sup> CSR de Bex, CSR de Broye Vully, CSR de l'Est-lausannois-Oron-Lavaux, CSR du Jura Nord-vaudois, CSR de Lausanne, CSI de Montreux-Veytaux, CSR de Morges-Aubonne-Cossonay, CSR de Nyon-Rolle, CSR de l'Ouest-lausannois, CSR de Prilly-Echallens et le CSI de Vevey. Certains résultats de l'enquête font référence à douze CSR/CSI, les CSR d'Orbe et d'Yverdon ayant fusionné après l'enquête.

## 2.2 Remerciements

L'équipe de la chaire de politique locale et d'évaluation de l'IDHEAP tient à remercier l'ensemble des personnes qui ont contribué à la présente évaluation : les collaborateurs des CSR/CSI qui ont répondu à l'enquête, les AS et les AD qui ont accepté de participer aux différents focus groups, les membres des directions élargies, les responsables du SPAS, les directeurs des ORP et de l'OAI ainsi que les personnes responsables des mesures d'insertion socio-professionnelles (MIS) qui ont bien voulu prendre le temps de participer aux entretiens. Elle tient à remercier tout particulièrement les membres du COPIL principes directeurs qui ont accompagné l'évaluation.

## 3 QUESTIONS D'ÉVALUATION, DÉMARCHES ET MÉTHODES

---

Les objectifs et les questions qui ont balisé l'évaluation ont été définis par le COPIL principes directeurs.

### 3.1 Questions d'évaluation

*OBJECTIF 1 : EVALUER L'APPLICATION DE LA RÉFORME PAR LES CSR/CSI*

*Question d'évaluation 1 :*

Quelles sont les différentes modalités de mise en œuvre de la réforme dans les CSR/CSI ?

*Question d'évaluation 2 :*

Y a-t-il des différences de modalités de mise en œuvre de la réforme entre les régions ?

*Question d'évaluation 3 :*

La répartition du travail au sein des CSR/CSI prévue par les directives permet-elle de renforcer les capacités de soutien à l'insertion et la personnalisation du suivi social des bénéficiaires ?

*Question d'évaluation 4 :*

Les nouveaux outils de travail prévus par les directives (par exemple bilan social, PAP, etc.) sont-ils utilisés de manière systématique ?

*Question d'évaluation 5 :*

Y a-t-il des différences d'utilisation des nouveaux outils de travail ?

*Question d'évaluation 6 :*

Les nouveaux outils de travail permettent-ils de renforcer les capacités de soutien à l'insertion et la personnalisation du suivi social des bénéficiaires ?

*Question d'évaluation 7 :*

Quelle est la perception du personnel des CSR/CSI concernant l'accompagnement à la mise en œuvre des nouvelles directives et quels sont les éventuels points d'amélioration souhaités ?

*OBJECTIF 2 : EVALUER L'ADHÉSION AUX OBJECTIFS DE LA RÉFORME*

*Question d'évaluation 8 :*

Les nouvelles directives sont-elles acceptées par le personnel des CSR/CSI et si non, quels sont les aspects mis en question et pour quelles raisons ?

*Question d'évaluation 9 :*

Les objectifs des nouvelles directives sont-ils acceptés par les partenaires des CSR/CSI (ORP, OAI, organismes

prestataires des MIS) et si non, quels sont les aspects mis en question et pour quelles raisons ?

### *OBJECTIF 3 : EVALUER LES EFFETS DE LA RÉFORME SUR LES BÉNÉFICIAIRES*

#### *Question d'évaluation 10 :*

Quels sont les effets directs des modalités de prise en charge sur les bénéficiaires en termes d'appui social et de délivrance de la prestation financière ?

## 3.2 Démarches et méthodes

Les méthodes de récoltes et d'analyse d'information suivantes ont été utilisées pour répondre aux questions d'évaluation.

### Analyse documentaire

Le cadre réglementaire des PDASV a été analysé. Il s'agit de la loi sur l'action sociale vaudoise (LASV) et son règlement d'application (RLASV), ainsi que de la directive sur l'appui social et l'insertion et de la directive sur la délivrance de la prestation financière du RI. L'équipe s'est basée sur les informations contenues dans les fiches d'information INFOSPAS<sup>13</sup>, dans les actes des trois journées « au vert PDASV »<sup>14</sup> lors desquelles des membres du SPAS et des CSR/CSI ont été réunis ainsi que sur les procès-verbaux des séances du COPIL Principes directeurs. Différents documents concernant les formations menées par le SPAS ont également été étudiés<sup>15</sup>. De plus, l'étude menée par l'EESP a été analysée afin de déterminer les modalités d'utilisation des outils du nouveau protocole<sup>16</sup>. Enfin un rapport de l'ADC décrivant des situations de bénéficiaires du RI<sup>17</sup> et le rapport de l'UCA sur la réorganisation de la section AIS<sup>18</sup> ont été analysés.

### Analyse des indicateurs et du système de monitoring

Certains indicateurs du monitoring RI (2010 et 2011) du SPAS ont été analysés. Il s'agit des indicateurs liés au financement (P1 à P3), ceux liés au pilotage (P4 à P12) et de ceux liés aux exigences formelles du SPAS (E1 à E6). Il en est de même pour les données qui ont été récoltées sur la base du monitoring RH (2009 à 2011) afin de connaître les EPT des AS et des AD.

---

<sup>13</sup> Il s'agit du numéro INFOSPAS n°1 de juillet 2009 et l'INFOSPAS n°3 de juin 2010.

<sup>14</sup> La première rencontre s'est tenue le 1 et 2 décembre à Villars-sur-Ollon et la deuxième le 2 novembre 2011 à Crêt-Bérard.

<sup>15</sup> Il s'agit du descriptif des formations offertes par le SPAS, des présentations power point et exercices utilisés lors des formations ainsi que d'un rapport sur la formation des AS réalisé dans les différents CSR/CSI (Vaucher Adrien. Mise en œuvre du protocole d'intervention sociale par les AA- Formation des AS, rapport explicatif, novembre 2011).

<sup>16</sup> Mandat concernant la prise en charge sociale des bénéficiaires des CSR/CSI : Protocole de prise en charge sociale ; Jean-Michel Bonvin, Eric Moachon, Letizia Pizzolato ; Juillet 2008, EESP

<sup>17</sup> Histoire de vie au Revenu d'insertion ; ADC.

<sup>18</sup> Revue SPAS, revue de l'organisation du SPAS dans le domaine de l'aide et de l'insertion sociale, rapport final ; Lafuente et Proz : novembre 2010, UCA.

## Grille d'analyse des modalités de mise en œuvre des CSR/CSI

Afin de pouvoir déterminer quelles sont les modalités de mise en œuvre instaurées par les différents CSR/CSI, une grille d'analyse leur a été envoyée. Elles ont été complétées et validées par les membres des directions élargies des différents CSR/CSI.

## Enquête auprès des collaborateurs en charge de l'appui social et de la délivrance de la prestation financière du RI

Deux questionnaires validés par le COPIL principes directeurs ont été envoyés au personnel de l'ensemble des CSR/CSI par courrier. Le premier questionnaire était destiné aux collaborateurs impliqués dans l'appui social. Le second s'adressait à tous les collaborateurs impliqués dans la délivrance de la prestation financière du RI. Les deux questionnaires sont en annexes 4 et 5 de ce rapport. Les directions des CSR/CSI ainsi que les membres de la direction élargie (les adjoints) ne faisaient pas partie de l'échantillon. Tout comme le personnel du secrétariat (général ou de direction), de la réception, de la comptabilité ainsi que le personnel en formation (stagiaires et apprentis).

Le taux de participation à l'enquête est jugé satisfaisant avec, en moyenne, un retour plus fréquent de la part du personnel impliqué dans l'appui social (voir tableau 1).

Tableau 1 : Taux de participation à l'enquête, selon les répondants

	Nb de questionnaires retournés	Taux
Personnel impliqué dans l'appui social	131 sur 203	65%
Personnel impliqué dans la délivrance de la prestation financière du RI	145 sur 249	58%
Total	276 sur 452	61%

## Entretiens semi-directifs

Des entretiens semi-directifs ont été menés avec quatre types d'acteurs :

Cinq représentants du SPAS ont été interrogés dans le but de connaître le système de pilotage mis en place au sein du SPAS, ainsi que la répartition des tâches accompagnant la réforme. Ces entretiens ont également permis d'approfondir des questions liées aux formations données dans le cadre de la mise en œuvre des PDASV.

Des entretiens ont aussi été menés avec les membres des directions élargies de 12 CSR/CSI, ceci afin de déterminer leur appréciation des différents aspects de la réforme.

Trois directeurs d'ORP, le directeur de l'OAI et la représentante de l'OAI dans la plateforme interinstitutionnelle, ainsi que cinq prestataires de MIS ont été interrogés par téléphone pour déterminer dans quelle mesure les organismes partenaires ont connaissance de la réforme et quelle en est leur appréciation.

40 entretiens téléphoniques ont également été menés avec des bénéficiaires de trois CSR/CSI (20 à Lausanne, 10 à Montreux et 10 à Orbe), dans le but d'identifier dans quelle mesure ils ont pris conscience de la réforme, ainsi que de connaître leur opinion sur les effets de cette réforme sur leur prise en charge. Ces trois CSR/CSI ont été sélectionnés sur la base de leur taille et de leur localisation (ville-campagne) différentes. La sélection des bénéficiaires interrogés a été faite en fonction de la durée de leur prise en charge par le CSR. Un équilibre a été recherché entre des bénéficiaires qui sont suivis par le CSR depuis 5 à 8 mois, depuis plus de 9 mois et ceux qui sont sortis du RI depuis 5 mois ou plus. Une répartition équilibrée entre les sexes et la nationalité (suisse ou étrangère) a également été respectée.

## Focus groups AD et AS

Vingt-et-un focus groups réunissant d'un côté trois à six AS et de l'autre trois à six AD ont été menés dans tous les CSI/CSR du canton<sup>19</sup>. Au total, 45 AS et 45 AD ont participé aux focus groups. L'objectif était d'approfondir et de comprendre plus précisément certaines réponses apportées à l'enquête, ainsi que d'obtenir une vision détaillée des pratiques relatives à la mise en œuvre du nouveau protocole d'intervention et des deux directives.

## Analyse des dossiers de bénéficiaires

120 dossiers concernant 126 bénéficiaires<sup>20</sup> ont été analysés. Ils sont issus des mêmes CSR/CSI dans lesquels les entretiens téléphoniques avec les bénéficiaires ont été menés. Ces analyses avaient comme buts de déterminer la manière dont les AS utilisent les outils instaurés par le nouveau protocole (BS et PAP) ainsi que de pouvoir identifier les principales difficultés relatives à leur utilisation. Les 120 dossiers analysés contenaient 103 BS<sup>21</sup> et 161 PAP.

---

<sup>19</sup> Etant donné qu'aucun AS du CSR de Morges n'a voulu participer, nous n'avons pas pu mener de focus groups avec ces derniers.

<sup>20</sup> Dans trois cas deux personnes étaient rattachées au même dossier.

<sup>21</sup> Pour des raisons de comparabilité des données, ce nombre exclut les dossiers contenant un BS sous son ancienne forme.



## 4 ETAT D'AVANCEMENT ET MODALITÉS DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME

Ce chapitre vise, dans un premier temps, à déterminer dans quelle mesure la nouvelle répartition des tâches a été mise en œuvre dans l'ensemble des CSR analysés. Dans un deuxième temps, il permet d'identifier à quel point les AS et les AD utilisent les nouveaux outils de travail introduits par la directive sur l'appui social et l'insertion, ainsi que par la directive sur la délivrance de la prestation financière du RI.

### 4.1 Effectivité de la répartition des tâches prévue par les directives

Les deux directives attribuent la responsabilité de l'appui social aux AS et celle de la délivrance du RI aux AD. Pour effectuer le calcul de la prestation financière, les AD doivent conduire des entretiens. Ceci ne signifie cependant pas que les AS n'ont plus de responsabilités en matière financière. En effet, la réforme introduit une répartition et non pas une séparation des tâches. A ce sujet, il est notamment prévu dans le protocole d'intervention que les AS déterminent, sur la base d'une évaluation de la situation effectuée lors du premier entretien, si la personne a ou n'a pas le droit au RI, si un appui social doit lui être accordé ou si seule une prise en charge financière suffit (le protocole d'intervention est analysé plus précisément dans le chapitre 8). Dans les faits, dans la majeure partie des cas, les AS s'occupent toujours des questions liées notamment aux frais particuliers, aux demandes casuelles et aux allocations familiales. Par ailleurs, des objectifs liés à la subsidiarité peuvent faire l'objet d'un PAP. Ces exemples émanant des focus groups montrent l'imbrication entre les aspects liés à la délivrance de la prestation financière et ceux liés à l'appui social. Ils ne remettent cependant pas en cause l'effectivité de la mise en œuvre de la répartition des tâches.

Afin de connaître l'état d'avancement de la mise en œuvre de la réforme, il a été demandé aux AS et aux AD, dans le cadre des focus groups, si la répartition des tâches entre les deux fonctions telle qu'elle est définie dans les directives était effective. La même question a été abordée lors des entretiens avec les directions élargies. Il est apparu, au moment de la réalisation de l'enquête, que la mise en œuvre est effective dans tous les CSR/CSI, à l'exception de deux d'entre eux. Dans l'un de ces deux centres, les AD ne menaient au moment de l'enquête pas encore d'entretiens avec les bénéficiaires et les AS étaient encore fortement impliqués dans l'évaluation du droit au RI. Dans l'autre centre, la finalisation de la bascule était en cours, mais les AS étaient également parties prenantes de l'évaluation du RI. Enfin, un CSR/CSI a mis en place une procédure particulière : lorsqu'il est déterminé que les problèmes d'ordre financier des bénéficiaires ont une incidence sur leur suivi social, les AS sont aussi en charge du dossier financier. Cette manière de procéder s'applique également lorsqu'une demande de curatelle est en cours.

### 4.2 Effectivité de l'utilisation des outils prévue par les directives

Les deux directives accompagnant les PDASV décrivent, d'une part, quels sont les outils destinés à soutenir et à faciliter le travail aussi bien des AS que des AD. D'autre part, elles détaillent dans quel ordre et à quelle échéance ces outils doivent être utilisés.

#### Les outils de la directive sur l'appui social et l'insertion

Il est important de relever qu'aucun outil n'est utilisé de manière systématique (voir tableau 2). L'évaluation de la situation au début de la prise en charge et le contrat d'insertion pour tous les bénéficiaires profitant d'une mesure d'insertion sociale sont les outils les plus utilisés par les AS. Plus de la moitié des AS utilisent dans au moins « 90% à 99% des cas » le « bilan social détaillé pour tout bénéficiaire d'un appui social et des prestations financières ». Le PAP est utilisé dans la moitié des cas de manière quasi systématique. Ceci peut s'expliquer par le fait que même si la saisie dans le système de monitoring Progrès des données relatives à cet outil est obligatoire sous peine qu'un dossier ne soit

comptabilisé à la charge de l'AS qui s'en occupe, la directive précise que le PAP n'est pas obligatoire lorsqu'un bénéficiaire est libéré « de l'obligation de tout mettre en œuvre pour retrouver son autonomie financière »<sup>22</sup> (voir aussi chapitre 5.1 et 8.1).

Tableau 2 : Capacité de recours aux différents outils prévus dans la nouvelle directive sur l'appui social et l'insertion

	Toujours (100%)		Dans 90-99% des cas		Dans 50-89% des cas		Dans moins de 50% des cas		Pas concerné <sup>23</sup>		Pas de réponse		Total	
	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%
Evaluation de situation au début de la prise en charge	73	56%	28	21%	15	11%	6	5%	6	5%	3	2%	131	100%
Evaluation de situation au minimum une fois par année en cas d'aide financière sans appui	31	24%	23	18%	10	8%	24	18%	29	22%	14	11%	131	100%
Bilan social réduit pour tout bénéficiaire d'un appui social sans prestations financières	30	23%	20	15%	23	18%	27	21%	18	14%	13	10%	131	100%
Bilan social détaillé pour tout bénéficiaire d'un appui social et des prestations financières	37	28%	37	28%	33	25%	13	10%	6	5%	5	4%	131	100%
Plan d'action personnalisé pour tout bénéficiaire dont le bilan a démontré la nécessité ainsi que la possibilité d'une intervention	27	21%	35	27%	40	31%	17	13%	7	5%	5	4%	131	100%
Contrat d'insertion pour tout bénéficiaire d'une mesure d'insertion sociale	62	47%	13	10%	23	18%	20	15%	8	6%	5	4%	131	100%

Source : enquête

Les AS qui se sont exprimés lors de l'enquête et des focus groups mentionnent quatre problèmes expliquant le non-recours systématique aux outils de la directive, principalement le PAP et le BS : la surcharge de travail à laquelle ils sont confrontés ; la difficulté à respecter les délais prévus dans la directive en raison du manque de collaboration des bénéficiaires ; la nécessité de répondre dans l'urgence à certaines situations problématiques et les cas pour lesquels un certain temps est nécessaire afin d'établir un lien de confiance avec le bénéficiaire. Beaucoup rappellent également qu'ils étaient « dans une phase transitoire où des adaptations au nouveau système sont nécessaires », et sont persuadés que les outils seront par la suite certainement mieux compris et utilisés de manière plus systématique. Les différentes critiques relatives à l'utilisation des outils sont analysées plus en détail dans le chapitre 8.1.

## Les outils de la directive sur la délivrance de la prestation financière du RI

Contrairement aux outils prévus par la directive sur l'appui social, les outils mentionnés dans la directive sur la délivrance de la prestation financière ne sont pas nouveaux. En effet, cette directive reprend des pratiques qui étaient déjà en vigueur avant la réforme.

A la question : « Merci d'indiquer jusqu'à quel point il vous est possible de recourir aux outils de la nouvelle directive sur la délivrance de la prestation financière du revenu d'insertion », les AD indiquent majoritairement recourir à 100% aux

<sup>22</sup> La directive sur l'appui social et l'insertion, point 5.3.

<sup>23</sup> Les conseillers en insertion et les personnes ressources dans des domaines particuliers (logement, contentieux par exemple) n'étaient pas concernés par certaines questions. C'est la raison pour laquelle la case « pas concerné » a été cochée. A chaque fois que ce cas de figure se représente il est signalé par un astérisque (\*).

différents outils mis à leur disposition sauf en ce qui concerne la demande d'appui social sur demande du bénéficiaire ou de l'AD (voir tableau 3). Si l'on ne tient pas compte des personnes indiquant ne pas être concernées par la question, seule une toute petite minorité des AD disent avoir recours aux outils dans moins de 90% des cas.

Tableau 3 : Capacité de recours aux différents outils prévus dans la nouvelle directive sur la délivrance de la prestation financière du RI

AD	Toujours (100%)		Dans 90-99% des cas		Dans 50-89% des cas		Dans moins de 50% des cas		Pas concerné*		Pas de réponse		Total	
	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%
Demande RI pour tous les ménages bénéficiant d'une aide financière	106	73%	20	14%	3	2%	0	0%	11	8%	5	3%	145	100%
Liste de contrôle de conformité (LCC) pour tous les ménages bénéficiant d'une aide financière	111	77%	20	14%	4	3%	1	1%	5	3%	4	3%	145	100%
Liste des pièces à produire pour tous les bénéficiaires d'une aide financière	90	62%	30	21%	10	7%	2	1%	8	6%	5	3%	145	100%
Examen de la subsidiarité et contrôles administratifs pour chaque membre des ménages bénéficiant d'une aide financière en début de la prise en charge et une fois par année au minimum par la suite	76	52%	40	28%	9	6%	9	6%	7	5%	4	3%	145	100%
Demande d'appui social pour les bénéficiaires d'une aide financière souhaitant un appui social ou sur demande de l'AD	47	32%	35	24%	23	16%	18	12%	16	11%	6	4%	145	100%
Questionnaire mensuel et déclaration de revenus pour tous les ménages bénéficiant d'une aide financière	105	72%	25	17%	6	4%	1	1%	6	4%	2	1%	145	100%

Source : enquête

La demande RI est le document le plus souvent utilisé puisque seuls trois AD disent l'utiliser dans moins de 90% des cas. Ce nombre augmente légèrement en ce qui concerne la liste de conformité (LCC) (4) et le questionnaire mensuel de déclaration de revenus (6).

Dans les focus groups les AD ont mentionné avoir de la peine à réunir les documents nécessaires à la constitution d'un dossier à cause du manque de collaboration des bénéficiaires qui peinent à réunir et à remettre les pièces demandées. Ceci peut expliquer pour quelles raisons 21% des AD disent remplir la liste des pièces à produire dans 90 à 99% des cas. Le nombre d'AD ne faisant pas systématiquement l'examen de la subsidiarité et le contrôle administratif (au début du processus et une fois par année pour chaque membre des ménages) est plus important. Hormis le manque de collaboration des bénéficiaires, les AD expliquent dans l'enquête et les focus groups cette situation par un manque de temps.

L'outil le moins utilisé est la « demande d'appui social pour les bénéficiaires d'une aide financière souhaitant un appui social ». Dans les focus groups, certains AD ont mentionné faire cette demande sans utiliser le document prévu à cet effet.

### 4.3 Respect des exigences du SPAS

Le monitoring RI du SPAS démontre que des exigences contenues dans les deux directives ne sont pas toujours respectées. Idéalement, la valeur des indicateurs du monitoring devrait être de 0 puisqu'une valeur supérieure est synonyme de non-respect des exigences. On note qu'aucune exigence n'est respectée dans l'ensemble des CSR (voir tableau 4).

Tableau 4 : Etat des indicateurs relatifs aux exigences du SPAS rapporté au nombre de dossiers RI payés (UO 1) (Indicateur P1), situation à fin janvier 2012. Nb entre parenthèses

	INDICATEURS AVEC EXIGENCES FORMELLES DU SPAS					
	E1 <sup>24</sup>	E2 <sup>25</sup>	E3 <sup>26</sup>	E4 <sup>27</sup>	E5 <sup>28</sup>	E6 <sup>29</sup>
CSR/CSI - (1)	0.0% (0)	0.2% (1)	0.6% (3)	29.0% (155)	11.4% (61)	6.0% (32)
CSR/CSI - (2)	0.3% (2)	0.5% (3)	2.2% (13)	2.3% (14)	0.8% (5)	1.7% (10)
CSR/CSI - (3)	0.0% (0)	0.0% (0)	0.9% (4)	24.3% (108)	4.0% (18)	1.1% (5)
CSR/CSI - (4)	0.2% (8)	0.3% (13)	3.1% (146)	17.5% (812)	10.7% (497)	10.5% (488)
CSR/CSI - (5)	0.6% (4)	0.1% (1)	2.0% (14)	27.0% (192)	26.2% (186)	10.7% (76)
CSR/CSI - (6)	0.2% (1)	0.3% (2)	1.4% (8)	16.4% (96)	22.9% (134)	6.5% (38)
CSR/CSI - (7)	0.0% (0)	0.3% (2)	1.0% (6)	23.0% (135)	12.9% (76)	2.4% (14)
CSR/CSI - (8)	0.5% (5)	0.5% (5)	1.5% (15)	8.7% (90)	7.0% (72)	4.5% (46)
CSR/CSI - (9)	-	-	-	-	-	-
CSR/CSI - (10)	0.1% (1)	0.2% (4)	1.7% (27)	9.3% (150)	2.9% (46)	3.8% (61)
CSR/CSI - (11)	0.0% (0)	0.3% (3)	1.8% (17)	3.2% (30)	9.7% (92)	2.0% (19)
CSR/CSI - (12)	0.2% (1)	0.2% (1)	2.6% (14)	31.2% (167)	8.0% (43)	14.6% (78)
CSR/CSI - (13)	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL CSR/CSI</b>	<b>0.2% (22)</b>	<b>0.3% (36)</b>	<b>2.2% (267)</b>	<b>15.9% (1949)</b>	<b>10.0% (1230)</b>	<b>7.1% (867)</b>

Source : SPAS, Monitoring RI – 2012 – Situation à fin janvier 2012.

Le taux de non-respect des exigences traduites par les indicateurs E1, E2 et E3 ne représente cependant qu'un nombre minime de dossiers. Ces taux sont plus problématiques en ce qui concerne les indicateurs E4, E5 et E6. En effet, l'indicateur E4 révèle une grande disparité entre les CSR/CSI du canton. Les entretiens menés avec les AD confirment ces chiffres. La part de dossiers qui ne sont pas révisés dans les douze mois peut atteindre parfois 30%. Les AD

<sup>24</sup> Nombre d'indus avec faute du bénéficiaire sans sanction prononcée (au plus tard durant le mois suivant la décision de l'indu)

<sup>25</sup> Nombre de sanctions prononcées, applicables et non exécutées dans un délai supérieur à 60 jours

<sup>26</sup> Nombre d'indus avec faute, sans sanction en cours et sans restitution

<sup>27</sup> Nombre de dossiers RI dont le processus de révision n'a pas débuté après plus de 13 mois (1 année + 1 mois). Cet indicateur va être revu par la CP OFIRAS et remplacé par un indicateur mesurant l'achèvement du processus de révision selon des critères encore à préciser. L'interprétation de cet indicateur doit être nuancée, le SPAS désire le préciser.

<sup>28</sup> Nombre de dossiers RI sans entretien (collaborateur AA) après plus de 6 mois

<sup>29</sup> Nombre de dossiers RI sans entretien AS après plus de 12 mois

expliquent ces chiffres en invoquant le fait que les paiements à effectuer constituant leur tâche prioritaire, ils n'ont parfois pas le temps de réviser les dossiers dans les délais impartis.

Les résultats relatifs à l'indicateur E5 font état d'une grande variation entre les CSR/CSI. Dans certains cas, 26% des bénéficiaires n'ont pas eu d'entretien avec un collaborateur du CSR/CSI depuis plus de 6 mois. Une enquête interne menée par le SPAS révèle cependant que le pourcentage élevé de l'indicateur E5 s'explique tous CSR/CSI confondus (sauf 1), pour moitié par le fait que les collaborateurs n'ont pas saisi l'entretien dans Progrès alors qu'il a été mené.

Un nombre relativement important de bénéficiaires n'a pas eu de contact avec un AS depuis plus de 12 mois (indicateur E6). Pour cet indicateur, l'enquête interne du SPAS confirme pour l'essentiel cet état de fait. Cette situation pose problème si l'on tient compte du fait que, comme le notent certains AS, ce rendez-vous peut constituer un élément essentiel et rassurant de contact avec l'extérieur pour certains bénéficiaires isolés.

#### 4.4 Points clés du chapitre

- Au moment de l'enquête, la nouvelle répartition des tâches entre AS et AD prévue par les directives a été effectuée par tous les CSR/CSI sauf deux.
- La grande majorité des AS dit utiliser de façon quasi-systématique les outils prévus par la directive sur l'appui social et l'insertion.
- Les AS et les AD expliquent la non-utilisation des outils mis à leur disposition par un manque de temps et un manque de collaboration des bénéficiaires. Certains AS parlent également de la non-maîtrise de l'ensemble des outils et d'une nécessité d'adaptation.
- Seule une très faible minorité des AD dit ne pas utiliser les outils de manière systématique. La demande d'appui social pour les bénéficiaires d'une aide financière souhaitant un appui social est l'outil le moins utilisé.

## 5 ADHÉSION ET APPRÉCIATION DE LA NOUVELLE RÉPARTITION DES TÂCHES ET DES DIRECTIVES

---

La réforme des PDASV poursuit l'objectif de favoriser l'autonomisation des bénéficiaires. Pour atteindre cet objectif, la réforme prévoit quatre modalités. La nouvelle répartition des tâches doit permettre aux AS de se consacrer entièrement à l'appui social et au soutien à l'insertion. De plus, toutes les tâches liées à la délivrance de la prestation financière sont du ressort des AD. Enfin, les nouveaux outils de travail à l'intention des AS sont destinés principalement à augmenter les capacités de soutien à l'insertion ainsi qu'à personnaliser le suivi social des bénéficiaires<sup>30</sup>. Avec ces modalités, les PDASV doivent « permettre au bénéficiaire du RI de retrouver la plus grande autonomie possible, de manière durable, de façon à être le plus rapidement possible indépendant d'une aide financière et/ou sociale »<sup>31</sup>. Il s'agit premièrement dans ce chapitre de déterminer dans quelle mesure les directions et le personnel des CSR/CSI apprécient la nouvelle répartition des tâches qui découle des PDASV et deuxièmement de connaître leur avis en ce qui concerne les deux directives qui les concrétisent.

### 5.1 Adhésion et appréciation des deux directives

De manière générale, les directions partagent l'objectif d'autonomisation poursuivi par les directives. Deux critiques ont cependant été formulées par les directions. Premièrement, certaines personnes interrogées soulignent que les bénéficiaires les plus démunis (sans perspective d'autonomisation) sont oubliés dans la directive sur l'appui social. La directive stipule cependant que « les principes directeurs de l'action sociale ainsi que les normes RI précisent les conditions auxquelles il peut être renoncé »<sup>32</sup> dans le but d'autonomisation financière. Pour les bénéficiaires pour lesquels il n'est pas possible de viser l'objectif d'autonomisation financière, la directive mentionne que « l'appui social doit dans tous les cas viser l'autonomie la plus grande, la plus durable et la plus rapide possible »<sup>33</sup>. De plus, il est possible pour les AS de mentionner dans le BS, sur la base de motifs fondés et avec l'accord de la direction, que le bénéficiaire est libéré « de l'obligation de tout mettre en œuvre pour retrouver son autonomie financière »<sup>34</sup>. Enfin, le protocole permet de travailler sur les problématiques telles que le lien social<sup>35</sup> et de recourir à des mesures d'insertion à « bas seuil » pour ce type de bénéficiaires.

Par ailleurs, certains membres des directions ont relevé que l'existence en parallèle des normes et des directives complique le cadre légal puisque des informations primordiales au traitement des dossiers se trouvent dans deux documents séparés – les normes RI et les directives. Pour certaines directions, un seul document serait donc préférable.

Le tableau 5 montre qu'une très large majorité des AS adhèrent à la directive sur l'appui social et l'insertion, dans sa globalité, ainsi qu'à son objectif central. Pour certains d'entre eux, la directive devrait cependant également déterminer des critères objectivables pour définir l'autonomie financière. A cet égard, certains AS proposent notamment de ne pas réduire l'autonomie aux aspects financiers uniquement, l'aspect de l'intégration sociale pourrait représenter un but en soi. D'autres critiques ont aussi été formulées sur la manière dont cet objectif doit être atteint. Il s'agit des nouveaux outils prévus par la directive dont notamment la saisie des données dans le système d'information Progrès et le cumul des sanctions à l'encontre des bénéficiaires. Ces critiques expliquent pour quelles raisons un nombre important d'AS a répondu « plutôt oui » et pas « oui » à la question de l'adhésion à la directive dans sa globalité. Les problèmes relatifs aux modalités de la mise en œuvre de la réforme seront repris dans les chapitres 7 et 8.

---

<sup>30</sup> Actes de la journée au vert PDASV réunissant les CSR/CSI et le SPAS, 2 novembre 2011, Crêt-Bérard, p.2.

<sup>31</sup> INFOSPAS ACTION SOCIALE, n°1 – juillet 2009, p.1-2.

<sup>32</sup> Directive sur l'appui social et l'insertion, 3. But de l'appui social.

<sup>33</sup> Idem

<sup>34</sup> Directive sur l'appui social et l'insertion, 5.2. Bilan social.

<sup>35</sup> C'est un domaine mentionné dans le BS.

Tableau 5 : Adhésion des AS avec le contenu de la nouvelle directive sur l'appui social et l'insertion

	Oui		Plutôt oui		Plutôt non		Non		Pas concerné*		Pas de réponse		Total	
	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%
Directive dans sa globalité	34	26%	79	60%	3	2%	2	2%	2	2%	11	8%	131	100%
Objectif central : autonomiser les bénéficiaires (Chapitre 3)	55	42%	54	41%	7	5%	3	2%	3	2%	9	7%	131	100%
Cercle des bénéficiaires (Chapitre 4)	42	32%	64	49%	7	5%	2	2%	3	2%	13	10%	131	100%
Nouveau protocole d'intervention et ses outils (Chapitre 5)	25	19%	67	51%	21	16%	6	5%	3	2%	9	7%	131	100%
Sanctions en cas de refus de collaboration de la part des bénéficiaires (Chapitre 6)	29	22%	50	38%	28	21%	12	9%	3	2%	9	7%	131	100%
Obligation de saisie dans PROGRES (Chapitre 7)	12	9%	55	42%	34	26%	19	15%	3	2%	8	6%	131	100%
Responsabilité à assumer pour assurer la qualité des prestations (Chapitre 8)	47	36%	52	40%	9	7%	8	6%	6	5%	9	7%	131	100%

Source : enquête

Le tableau 6 révèle que près de trois quarts des AD sont généralement en accord avec le contenu des différents éléments de la directive sur la délivrance de la prestation financière du RI.

Tableau 6 : Adhésion des AD avec le contenu de la nouvelle directive sur la délivrance de la prestation financière du RI

AD	Oui		Plutôt oui		Plutôt non		Non		Pas concerné*		Pas de réponse		Total	
	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%
Directive dans sa globalité	37	26%	79	54%	7	5%	3	2%	5	3%	14	10%	145	100%
Cercle des bénéficiaires et instruction du droit (Chapitre 2)	44	30%	67	46%	13	9%	1	1%	6	4%	14	10%	145	100%
Modalités d'attribution des prestations (Chapitre 3)	43	30%	68	47%	13	9%	2	1%	5	3%	14	10%	145	100%
Sécurisation (Chapitre 4)	32	22%	72	50%	9	6%	7	5%	7	5%	18	12%	145	100%
Sanctions en cas de refus de collaboration de la part des bénéficiaires (Chapitre 5)	44	30%	62	43%	12	8%	11	8%	5	3%	11	8%	145	100%
Responsabilité à assumer pour assurer la qualité des prestations (Chapitre 6)	36	25%	68	47%	12	8%	8	6%	7	5%	14	10%	145	100%

Source : enquête

Les éléments d'amélioration ou de précision proposés par les AD à propos de la directive concernent notamment la définition des sanctions à appliquer (par exemple à quel taux un bénéficiaire doit être sanctionné et pendant combien de temps). Il convient de noter que ces points sont précisés dans une directive ad hoc (directive sur les sanctions du RI).

Certains AD proposent aussi qu'un système de forfait soit mis en place dans une perspective d'autonomisation des bénéficiaires et de simplification du RI. A ce sujet, il est important de relever que les nouvelles normes qui sont entrées en vigueur le 30 juin 2012 prévoient une forfaitisation.

Plusieurs interventions des AD dans l'enquête et durant les focus groups concernent également une augmentation des moyens nécessaires afin de sécuriser davantage le RI. A cet effet, ils demandent notamment la mise à disposition

d'enquêteurs supplémentaires, ainsi que la mise en place de sanctions plus lourdes pour les fraudeurs, ou encore davantage de possibilités de suspendre les prestations pour les bénéficiaires qui ne collaborent pas. Cette volonté persiste alors même que le nombre d'enquêteurs a sensiblement augmenté depuis 2011. En effet, en 2010 les postes d'enquêteurs sur l'ensemble du canton équivalaient à 7.9 EPT alors qu'en 2011 ils étaient de 11.35 EPT (12 personnes) responsables de la prévention et de la répression des abus<sup>36</sup>. Lors des focus groups, plusieurs AD ont aussi fait part de leur sentiment d'impuissance face aux bénéficiaires qu'ils soupçonnent d'être des fraudeurs. Il convient cependant de relever que lorsque les AD ont des doutes sur les déclarations des bénéficiaires, les CSR/CSI ont la possibilité de demander qu'une enquête soit effectuée.

Enfin, certains AD souhaitent une prise de position quant au rôle qui leur est attribué. Ils disent ne pas savoir s'ils ont uniquement un rôle administratif (verser le montant du RI) ou si leur travail comporte aussi un aspect social. La directive sur la délivrance de la prestation financière est pourtant univoque à ce sujet. Elle ne demande pas aux AD d'assumer un accompagnement social.

Trois quarts des AS et 82% des AD ayant participé à l'enquête apprécient la clarté des directives (voir tableau 7).

Tableau 7 : Appréciation de la clarté de la nouvelle directive sur l'appui social (AS) et de celle sur la délivrance de la prestation financière du RI (AD)

	AS		AD	
	Nb	%	Nb	%
Bonne	3	2%	15	10%
Plutôt bonne	95	73%	104	72%
Plutôt pas bonne	18	14%	16	11%
Pas bonne	3	2%	1	1%
Pas de réponse	12	9%	9	6%
<b>Total</b>	<b>131</b>	<b>100%</b>	<b>145</b>	<b>100%</b>

Source : enquête

Aucune critique relative à la clarté des directives ne ressort de l'enquête. Aussi bien les AS, les AD que les membres des directions ont relevé un manque de précision et non pas de clarté des directives en ce qui concerne la nouvelle répartition des tâches (voir à ce propos le chapitre 7).

## 5.2 Adhésion et appréciation de la nouvelle répartition des tâches

L'ensemble des directions des CSR/CSI adhère à la nouvelle répartition des tâches. Aucune d'entre elles ne souhaite retourner à l'ancien système. Elles ont, cependant, pour l'instant encore de la difficulté à mesurer, déterminer et contrôler la quantité de travail effectuée par les AS.

Parmi les AD et les AS qui ont connu les deux systèmes, la préférence manifestée est très majoritairement en faveur du système actuel (voir tableau 8).

Tableau 8: Préférence entre l'ancien et le nouveau système par les AS et les AD ayant connu les deux

	AS		AD	
	Nb	%	Nb	%
Préférence pour le système actuel	71	76%	71	72%
Préférence pour l'ancien système	11	12%	12	12%
Aucune préférence	11	12%	15	15%
<b>Total</b>	<b>93</b>	<b>100%</b>	<b>98</b>	<b>100%</b>

Source : enquête

<sup>36</sup> Sources : budgets RAS établis par la section AD-FIN du SPAS



Les AS et les AD qui préfèrent le nouveau système mentionnent les points positifs suivants : premièrement, en raison de la répartition des tâches, chacun est plus à même de s'occuper de son domaine d'activité, ce qui permet d'être plus efficace ; deuxièmement, la nouvelle répartition des tâches permet une plus grande précision dans la gestion des budgets et une meilleure application des lois et règlements.

Si l'on considère les aspects positifs qui ne concernent que les AS, il ressort de l'enquête que la nouvelle répartition des tâches leur a permis de se décharger des aspects financiers. Une décharge qui leur permet de consacrer davantage de temps aux bénéficiaires et à l'appui social (travail en réseau, proposition de MIS, accompagnement sur le terrain). Cette nouvelle répartition des tâches permet également selon eux d'éviter les interférences de l'aspect financier dans la relation entre le bénéficiaire et l'AS.

Les AD quant à eux estiment que leur travail est plus varié et plus intéressant depuis l'entrée en vigueur de la réforme. Ils ont davantage de responsabilités et d'autonomie. Leur travail est dès lors revalorisé. Les collaborateurs de trois CSR/CSI regrettent de ne pas bénéficier de valorisation salariale quand bien même le SPAS a mis des moyens supplémentaires à disposition des CSR/CSI à cet effet.

Bien que la majorité du personnel des CSR/CSI s'accorde à dire que le nouveau système est préférable, certains AS et AD regrettent une perte de vision globale de la situation du bénéficiaire qui entraîne selon eux une perte de cohérence dans le traitement d'un dossier. Ils relèvent par ailleurs la difficulté de séparer distinctement les aspects financiers et administratifs des aspects sociaux. De plus, ils mentionnent que le fait d'avoir deux interlocuteurs, un AS et un AD, peut provoquer une confusion chez le bénéficiaire.

Même si cela n'est pas lié directement à la nouvelle répartition des tâches, certains AS et les AD dénoncent un nombre de dossiers à traiter trop important, ce d'autant plus que les AD doivent à présent effectuer des entretiens avec les bénéficiaires. Ceci explique, selon certains AS, le fait que les AD soient débordés depuis l'instauration du nouveau système et que dès lors les bénéficiaires sont perdants au niveau du suivi administratif de leur dossier. En effet, le nombre de dossiers RI payés a considérablement augmenté (voir aussi tableau 15).

Certains AD pensent qu'avec le nouveau système le risque d'erreur est plus important en raison de la disparition du double regard qui existait avant la réforme sur les aspects financiers du suivi des bénéficiaires. Il convient cependant de préciser que pour les directions des CSR/CSI et le SPAS, le double regard a été maintenu car des préposés RI en charge de valider la décision d'octroi ou de refus proposée par l'AD ont été nommés.

### 5.3 Points clés du chapitre

- L'objectif central de la réforme soit l'autonomisation des bénéficiaires rencontre une large adhésion
- L'ensemble des acteurs concernés est favorable aux mesures d'intervention retenues soit : une nouvelle répartition des tâches entre AS et AD pour permettre : 1) aux AS de se recentrer sur l'appui social et le soutien à l'insertion ; 2) aux AD de se consacrer aux prestations financières ; 3) d'améliorer le soutien à l'insertion avec des nouveaux outils de travail destinés aux AS ; 4) de personnaliser le suivi social des bénéficiaires.
- Les directives sont très majoritairement considérées comme claires.
- La réforme soulève cependant des craintes en ce qui concerne la perte de vision globale de la situation du bénéficiaire, la difficulté à séparer de façon systématique les aspects financiers et sociaux et la surcharge de travail des AD.
- Les propositions d'amélioration souvent énoncées sont les suivantes : préciser le protocole d'intervention pour les bénéficiaires sans perspective d'autonomisation, ne pas réduire l'objectif d'autonomisation aux aspects financiers, diminuer le nombre de documents de référence, augmenter les moyens de lutte contre la fraude.

## 6 MODALITÉS DE MISE EN OEUVRE

---

Une grille d'analyse a été envoyée aux directions élargies des onze CSR/CSI afin de connaître les modalités de mise en œuvre des PDASV. Ces grilles ont été validées et si nécessaire complétées. Dans la grille envoyée au CSR du Jura-Nord vaudois, une différence a été faite pour certaines modalités d'appui entre le CSR d'Orbe et le CSR d'Yverdon, c'est la raison pour laquelle les résultats présentés ci-dessous mentionnent parfois douze CSR/CSI. Les résultats sont regroupés en fonction de dix aspects liés à l'organisation interne des CSR/CSI et à la répartition des tâches.

### 1. Organisation hiérarchique des équipes au sein du CSR/CSI<sup>37</sup>

L'organisation de six CSR/CSI est basée sur trois niveaux hiérarchiques. Le directeur représente le premier niveau en dessous duquel se situent respectivement un adjoint social et un adjoint administratif. Le troisième niveau est représenté par les chefs de groupes ou les responsables d'unités. Dans quatre CSR/CSI, seuls les deux premiers niveaux hiérarchiques mentionnés ci-dessus sont représentés. Un quatrième niveau hiérarchique de responsable de groupe est présent dans un CSR/CSI.

### 2. Engagement de personnes ressources

Des conseillers en insertion (CI) interviennent dans tous les CSR/CSI. Tous les CSR/CSI sauf trois disposent également de personnes ressources. La fonction de ces personnes ressources varie suivant les CSR/CSI. Six d'entre eux disposent d'une personne spécialisée dans le traitement des indus et/ou des contentieux. Certains CSR/CSI ont aussi recours à des personnes ressources dans les domaines du logement, des frais dentaires, juridiques, de subsidiarité, des compétences de base, de mobilité, d'institutions, d'assurances sociales ou encore à des personnes qui s'occupent du support logistique. Un CSR/CSI a des personnes ressources qui s'occupent des propriétaires, des indépendants, des éléments de fortune et du désendettement et un autre CSR/CSI souligne qu'il est en train de se doter de personnes ressources dans ces domaines. Enfin un CSR/CSI dispose d'une unité spécialisée dans la prestation financière RI qui traite de la formation et du système d'information Progrès.

Il convient de préciser que le CSR de Lausanne dispose de ressources financières supplémentaires pour recourir à des personnes ressources. Pour les autres CSR/CSI, le SPAS met à disposition des personnes ressources dans certains domaines.

### 3. Répartition des tâches entre AD et AS

Huit CSR/CSI disent que la répartition des tâches a été effectuée telle qu'elle est définie dans les directives. Les AS sont encore impliqués dans le contrôle de la subsidiarité dans trois CSR/CSI, alors qu'un CSR/CSI mentionne qu'aussi bien les AS que les AD remplissent la liste de contrôle de conformité et la fiche d'examen de la subsidiarité. Les AS sont responsables du premier paiement et ils peuvent rester les référents des aspects financiers pour les dossiers spécialement compliqués dans un CSR/CSI. Enfin, il a été souligné que tous les AD ou la majorité d'entre eux ne mènent pas encore d'entretiens dans deux CSR/CSI.

### 4. Document(s) utilisé(s) par le personnel formalisant la répartition des tâches entre AD et AS (et secrétaires)

Dans cinq CSR/CSI, il existe un document formalisant la répartition des tâches.

### 5. Responsabilité de la demande des frais particuliers (AS, AD ou AS/AD)

La responsabilité de traiter les demandes liées aux frais particuliers est partagée entre AD et AS dans huit CSR/CSI alors que dans quatre autres CSR/CSI, les AD sont seuls responsables de cette tâche.

---

<sup>37</sup> Pour cet aspect aucune différence n'a été faite au sein du CSR du Jura Nord-vaudois, raison pour laquelle les informations présentées ne font référence qu'à onze CSR/CSI.

## 6. Organisation de colloques

Dans l'ensemble des CSR/CSI, des colloques séparés d'un côté entre AS et d'un autre entre AD sont organisés. Dans tous les CSR/CSI, il y a aussi des colloques en commun entre AS et AD ou entre chefs d'unité AS et AD. Les fréquences auxquelles sont tenus ces colloques varient. En ce qui concerne les colloques intra-métiers entre AS, ils ont généralement lieu qu'une fois par semaine ou toutes les deux semaines. Les colloques entre AD ont lieu entre une fois par semaine et une fois par mois. Les colloques inter-métier entre AS et AD se tiennent suivant les CSR/CSI, soit une fois par semaine, soit une fois par mois ou encore d'une à quatre fois par année.

Des interventions ont lieu dans 5 CSR/CSI.

## 7. Formations internes (en sus de celles organisées par le SPAS) en lien avec l'introduction des PDASV pour les AD, AS et CI

Aucune formation à l'interne n'a été organisée dans deux CSR/CSI. Dans les autres CSR/CSI, des formations sont mises en place pour les AD. Ces dernières portent dans deux CSR/CSI sur l'aide à la conduite d'entretiens et sur les assurances sociales. Dans deux autres CSR/CSI, un AD ou une unité spécialisée a la responsabilité de former les nouveaux collaborateurs et dans un autre CSR/CSI, une formation sur les normes RI est dispensée par le référent administratif. Un CSR/CSI mentionne être en train d'élaborer différentes formations.

Aucun CSR/CSI ne dispense de formation à l'interne pour les AS à part un CSR/CSI qui a mis sur pied un coaching.

Un CSR/CSI a établi un programme de formation plus approfondi dans lequel tous les nouveaux collaborateurs (AS et AD) suivent un module d'introduction et des mini-stages dans leur unité, et sont formés sur la LASV et son règlement d'application ainsi que sur les normes RI. Ce CSR/CSI a aussi mis en place des formations complémentaires à celles données par le SPAS selon les besoins.

## 8. Supervision pour les AS et/ou AD

Dans cinq CSR/CSI, il n'y a de supervision ni pour les AS, ni pour les AD. Un CSR/CSI mentionne que cette possibilité existe mais qu'elle n'est pas utilisée.

Dans quatre CSR/CSI, des supervisions sont destinées uniquement aux AS. Enfin deux CSR/CSI ont mis en place des supervisions dispensées par un intervenant externe afin d'accompagner aussi bien les AS que les AD dans le changement qu'occasionne la réforme dans leur travail.

## 9. Secrétariat à disposition des AD et/ou AS

Il existe des secrétaires dans six CSR/CSI, les six autres CSR/CSI n'en ont pas. Il convient de préciser que si les CSR/CSI décident d'avoir un/une secrétaire, ce poste diminue leur dotation en AD et par conséquent cela augmente le nombre de dossiers par AD.

## 10. Forme des dossiers et journal

Onze CSR/CSI ont un journal informatique qui est accessible aussi bien aux AS qu'aux AD. Dans un CSR/CSI, il existe deux journaux informatiques séparés. Ils peuvent cependant être consultés par l'autre corps de métier mais pas modifiés. Dans six CSR/CSI, il n'y a qu'un seul dossier physique pour les AD et les AS, et dans les six autres CSR/CSI, il existe deux dossiers physiques, l'un pour l'AS l'autre pour l'AD.

Ces différents points mettent en évidence une très grande hétérogénéité dans les modalités de mise en œuvre de la réforme ainsi que l'encadrement et l'appui donnés par les CSR/CSI à leurs collaborateurs. Les membres du bureau de la Conférence des directeurs des CSR/CSI soulignent le fait qu'un accompagnement plus intense de la réforme ne pouvait être fait car il demande du temps. Ce temps n'a pas pu être dégagé en raison des multiples nouveaux projets menés simultanément par le DSAS et l'instauration de nouvelles directives qui ont une influence sur le fonctionnement des CSR/CSI.

## 6.1 Points clés du chapitre

- L'organisation de la majorité des CSR/CSI repose sur trois niveaux hiérarchiques comprenant une direction, deux adjoints pour les secteurs social et administratif et des chefs de groupes ou responsables d'unités.
- La moitié des CSR/CSI disposent de secrétaires.
- L'encadrement et l'appui donnés dans les CSR/CSI pour mettre en œuvre la nouvelle directive varient d'un CSR/CSI à l'autre.
- Tous les CSR/CSI ont des conseillers en insertion et certains recourent aussi à une ou des personnes ressources.
- La répartition des tâches entre AS et AD n'est formalisée dans un document que dans 5 CSR/CSI.
- Les AD et les AS ont la responsabilité conjointe de traiter les demandes liées aux frais particuliers dans la moitié des CSR/CSI.
- Des colloques entre AD et entre AS sont organisés à un rythme hebdomadaire ou bimensuel dans tous les CSR/CSI.
- Si des formations internes existent, elles sont généralement destinées aux AD. Des offres de formation sont en cours d'élaboration dans quelques CSR/CSI pour les AS.
- Les AD de deux CSR/CSI ont accès à une supervision, alors que c'est le cas pour les AS dans la moitié des CSR/CSI.
- Un journal informatique est dans tous les CSR/CSI accessible aux AS et aux AD.

## 7 APPRÉCIATION DE LA PERTINENCE DE LA NOUVELLE RÉPARTITION DES TÂCHES PAR RAPPORT À L'OBJECTIF DES PDASV

Cette évaluation n'avait pas comme objectif de mesurer l'impact des PDASV sur l'autonomisation des bénéficiaires. Elle a en revanche permis d'analyser si certaines conditions nécessaires étaient réunies afin de garantir l'atteinte de cet objectif. Une de ces conditions est la bonne collaboration entre les AS et les AD. Une autre condition est que la nouvelle répartition des tâches permette aussi bien aux AS qu'aux AD de prendre en considération les ressources et saisir les besoins des bénéficiaires. Enfin, il est nécessaire que la réforme permette de renforcer de manière quantitative le temps de travail que les AS consacrent à l'appui social. Ce chapitre vise donc à analyser successivement dans quelles mesures ces conditions sont remplies selon les AS et les AD ainsi que les problèmes auxquels ils sont confrontés en la matière.

### 7.1 Difficultés de collaboration

Afin que les AS et les AD puissent collaborer, il est nécessaire que la qualité de leurs échanges d'information soit bonne. Bien que la majorité des AS et des AD jugent positivement cet aspect, il convient de noter que les AS sont sensiblement plus critiques à cet égard. Si l'on considère l'importance de cet élément pour que la répartition des tâches puisse être efficace, il est problématique que 22% des AD et 33 % des AS jugent la qualité des échanges plutôt pas bonne ou pas bonne. Ce d'autant plus que la majorité des personnes adoptent des positions nuancées « plutôt bonne », « plutôt pas bonne » (voir tableau 9).

Tableau 9 : Appréciation de la qualité des échanges d'information entre AD et AS

	AS		AD	
	Nb	%	Nb	%
Bonne	23	18%	24	17%
Plutôt bonne	58	44%	84	58%
Plutôt pas bonne	37	28%	26	18%
Pas bonne	7	5%	6	4%
Pas concerné*	4	3%	1	1%
Pas de réponse	2	2%	4	3%
<b>Total</b>	<b>131</b>	<b>100%</b>	<b>145</b>	<b>100%</b>

Source : enquête

Aussi bien dans l'enquête que dans les focus groups, les AS et les AD ont souligné que la transmission vers l'autre corps de métier des informations qui peuvent être utiles à l'accomplissement des tâches qui leur incombent ne se fait pas systématiquement. A ce propos, les AS mentionnent que les AD ne remplissent pas toujours le journal. Raison pour laquelle il arrive que les bénéficiaires fournissent parfois des informations à leur AS alors que l'AD était déjà au courant. Certains mentionnent par ailleurs qu'ils n'ont parfois pas connaissance du montant RI touché par les bénéficiaires. Il est cependant important de souligner que les AS ont la possibilité de connaître ce montant puisqu'ils ont accès à Progrès et que cette information y figure. Plusieurs AD disent envoyer les informations importantes par mail. Certains reconnaissent cependant que par manque de temps dû à la surcharge de travail, une mise à jour du journal ou un envoi par mail n'est pas effectué systématiquement. D'autres AD disent qu'il n'est pas facile d'évaluer quelles informations sont importantes pour les AS. Un manque d'information sur les prestations financières mène à des situations compliquées puisque les AS ne disposent parfois pas des éléments nécessaires pour définir la situation des bénéficiaires et par conséquent pour répondre à leurs questions. Sur ce point, les AD ont répondu a contrario, lors des focus groups, que les informations importantes se trouvent dans le journal mais que les AS ne le lisent pas de manière systématique.

Comme le chapitre 6 l'a mis en évidence dans certains CSR/CSI, il existe un seul journal et un seul dossier auquel tant

l'AD que l'AS ont directement accès, alors que dans d'autres CSR/CSI, il existe deux dossiers séparés. L'un des CSR/CSI a édicté une directive mentionnant quels documents doivent être échangés, et un autre a mis en place un système d'alerte afin que tous les nouveaux éléments importants mis au dossier soient signalés. Tant les AS que les AD soulignent par ailleurs que la qualité de la collaboration varie fortement en fonction des collaborateurs. La qualité de la collaboration et l'échange d'information entre AD et AS doivent aussi être mis en relation avec la taille des CSR/CSI et le travail à temps partiel aussi bien des AS que des AD. En effet, dans les CSR/CSI de petite taille, les AD et les AS travaillent à proximité les uns des autres, ce qui rend les échanges informels plus faciles et plus courants, ce qui n'est pas le cas dans les grands CSR/CSI où les AD et les AS ne travaillent pas au même étage

Un manque de clarté dans la répartition des tâches entre les deux fonctions (manque d'un cahier des charges précis et formalisé) peut aussi expliquer les difficultés de collaborations entre les AS et les AD. A ce sujet, 27% des AS et 30% des AD trouvent la nouvelle répartition des tâches « pas claire » ou « plutôt pas claire » (voir tableau 10).

Tableau 10 : Clarté de la nouvelle répartition du travail entre la prestation financière (AD) et l'appui social (AS)

	AS		AD	
	Nb	%	Nb	%
Oui	20	15%	30	21%
Plutôt oui	71	54%	68	47%
Plutôt non	25	19%	34	23%
Non	10	8%	10	7%
Pas concerné*	3	2%	2	1%
Pas de réponse	2	2%	1	1%
<b>Total</b>	<b>131</b>	<b>100%</b>	<b>145</b>	<b>100%</b>

Source : enquête

Dès lors, aussi bien certains AS que certains AD ont l'impression que chacun dépasse ses attributions ou que certains ne remplissent pas leurs tâches. Le problème de l'évaluation de la subsidiarité a été mentionné à plusieurs reprises. Pour un certain nombre d'AD, cette tâche devrait rester de la responsabilité des AS. Ceci parce qu'ils pensent que durant l'évaluation de la subsidiarité, les bénéficiaires donnent des informations qui concernent des problèmes relevant de l'appui social. Il en va de même de la responsabilité de chacun dans le domaine des prestations complémentaires (par exemple les assurances maladies). Certains AD pensent que les informations relatives à ces prestations devraient être données par les AS.

Le chapitre 6 a permis de mettre en évidence qu'il existe des différences entre les CSR/CSI dans l'encadrement de la mise en œuvre de la réforme entre les CSR/CSI. Ces différences peuvent expliquer que 45% des AS et 42% des AD rencontrent des difficultés à respecter la nouvelle répartition des tâches (voir tableau 11). Il convient de noter que la majorité des personnes interrogées optent pour des réponses nuancées « plutôt oui » et « plutôt non ».

Tableau 11 : Difficultés à respecter la nouvelle répartition du travail

	AS		AD	
	Nb	%	Nb	%
Oui	15	11%	17	12%
Plutôt oui	45	34%	44	30%
Plutôt non	49	37%	44	30%
Non	15	11%	33	23%
Pas concerné*	4	3%	4	3%
Pas de réponse	3	2%	3	2%
<b>Total</b>	<b>131</b>	<b>100%</b>	<b>145</b>	<b>100%</b>

Source : enquête

Hormis la qualité de la transmission de l'information et le manque de documents formalisant la répartition des tâches, les collaborateurs mettent en avant trois autres raisons expliquant les difficultés à respecter la nouvelle répartition des tâches. Le manque d'information des bénéficiaires sur le fonctionnement du système est la première raison évoquée aussi bien par les AS que par les AD. La réforme induit une complexification de la prise en charge pour le bénéficiaire puisqu'il est en contact avec deux personnes et non plus une seule. La distinction entre les responsabilités de l'AS et de l'AD n'est pas évidente pour tous les bénéficiaires (voir à ce propos aussi le chapitre 10).

La deuxième raison évoquée par certains AS est que les bénéficiaires se tournent parfois vers eux afin d'obtenir des compléments d'informations aux réponses très succinctes données par les AD. Les AS restent encore souvent les interlocuteurs privilégiés des bénéficiaires et ils doivent par conséquent aussi répondre à des questions d'ordre financier (voir à ce propos aussi le chapitre 10). De plus, les AS mentionnent être parfois sollicités en tant que médiateurs entre le bénéficiaire et l'AD. Des AD qui, selon certains AS, n'ont pas toujours une fibre sociale et assez d'indulgence envers les demandes des bénéficiaires. A contrario, les AD ont mentionné dans l'enquête l'attitude « maternante » de certains AS vis-à-vis des bénéficiaires.

Comme troisième raison, les AS mentionnent que les AD manquent de connaissances dans les domaines tels que les assurances sociales, la subsidiarité et les techniques d'entretien (voir à ce sujet aussi le chapitre 9.2). Ceci a comme conséquence que les AS viennent en appui dans l'exécution de ces tâches.

## 7.2 Capacité à prendre en considération les ressources et à saisir les besoins des bénéficiaires

Les résultats de l'enquête montrent qu'une petite majorité des AS (56%) pense que la nouvelle répartition des tâches permet de prendre en considération les ressources des bénéficiaires. Les AD sont un peu plus positifs. Ces résultats sont dus principalement aux réponses « plutôt oui » de près de la moitié des AS et des AD (voir tableau 12). La même configuration est visible en ce qui concerne la capacité de la nouvelle répartition des tâches à saisir les besoins des bénéficiaires. Une petite majorité des AS et des AD estiment que tous les besoins des bénéficiaires nécessaires à leur processus d'autonomisation peuvent être saisis avec la nouvelle répartition des tâches. Ce résultat est attribuable ici encore à la part importante des réponses « plutôt oui » (voir tableau 13).

Tableau 12 : La nouvelle répartition du travail entre la prestation financière (AD) et l'appui social (AS) permet-elle de prendre en considération toutes les ressources à disposition des bénéficiaires pour leur processus d'autonomisation ?

	AS		AD	
	Nb	%	Nb	%
Oui	12	9%	19	13%
Plutôt oui	61	47%	69	48%
Plutôt non	43	33%	18	12%
Non	5	4%	11	8%
Pas concerné*	4	3%	22	15%
Pas de réponse	6	5%	6	4%
<b>Total</b>	<b>131</b>	<b>100%</b>	<b>145</b>	<b>100%</b>

Source : enquête

Tableau 13 : La nouvelle répartition du travail entre la prestation financière (AD) et l'appui social (AS) permet-elle de saisir tous les besoins des bénéficiaires pour leur processus d'autonomisation ?

	AS		AD	
	Nb	%	Nb	%
Oui	11	8%	19	13%
Plutôt oui	68	52%	72	50%
Plutôt non	39	30%	20	14%
Non	4	3%	12	8%
Pas concerné*	5	4%	16	11%
Pas de réponse	4	3%	6	4%
<b>Total</b>	<b>131</b>	<b>100%</b>	<b>145</b>	<b>100%</b>

Source : enquête

Les éléments imputables à la nouvelle répartition des tâches qui, d'après les AS et les AD, constituent un frein à la prise en considération des ressources et à la saisie des besoins des bénéficiaires concernent le manque d'information sur les aspects financiers, un aspect abordé en détail sous le point 7.1. Ceci ne permet pas, selon certains AS, de mettre en place un projet d'insertion efficace. De plus, les AS soulignent qu'en raison de la place importante encore consacrée à des réponses liées à des questions d'ordre financier lors des entretiens, peu de temps peut être attribué à l'appui social. De plus, certains AS soulignent la part importante des rendez-vous auxquels des bénéficiaires ne se présentent pas.

Les AD mentionnent plus particulièrement que l'implication trop importante des AS dans le domaine financier et le fait que les AS ne soient pas assez exigeants avec les bénéficiaires empêchent une prise en compte des ressources personnelles des bénéficiaires

### 7.3 Renforcement quantitatif de l'appui social

Il ressort des entretiens menés auprès des membres des directions élargies de l'ensemble des CSR/CSI que toutes apprécient le recentrage des fonctions défini dans les deux directives. Une majorité d'entre elles pensent que la nouvelle répartition des tâches, qui met en adéquation les compétences de base (métier des collaborateurs) et le travail effectif, permet théoriquement de renforcer les tâches d'appui social effectuées par les AS. Cependant, seule une minorité des membres des directions est convaincue à ce jour que ce changement a permis de réaliser un gain de temps pour renforcer l'appui social. Il convient aussi de noter que certains membres des directions disent ne pas avoir assez de recul pour se prononcer sur un éventuel renforcement de l'appui social. Les membres des directions élargies interrogés relèvent un certain nombre de défis et problèmes générés par cette nouvelle répartition des tâches. Certains mentionnent que le temps gagné avec la nouvelle répartition des tâches est en partie compensé par les nouvelles tâches administratives liées à l'utilisation des nouveaux outils et aux exigences de saisie d'information dans Progrès. D'autres soulignent que la nouvelle répartition des tâches a pour conséquence un ré-apprentissage de leur métier pour les AS, voir un apprentissage total pour les AD

Selon l'enquête, les AS consacrent encore 24%<sup>38</sup> de leur temps de travail à la délivrance de la prestation financière (voir tableau 14). Il existe une variation au sein des CSR/CSI, où les écarts varient entre 42% et 15%, ce qui met en évidence que le travail d'appui social est interprété de manière différente d'un collaborateur à l'autre. Cela a été confirmé dans les focus groups. Suite à la question de savoir si les AS du même CSR s'occupent de la gestion des factures de caisses maladies, trois réponses très différentes ont été données : « oui, cela me prend beaucoup de temps », « non je m'organise pour que la facturation soit réglée directement entre les caisses maladies et les médecins » et « non, j'exige que les bénéficiaires le fassent eux-mêmes et cela marche ».

Pour favoriser l'autonomisation, la réforme a pour objectif intermédiaire de renforcer l'appui social à côté du temps consacré à la délivrance de la prestation financière. Pour évaluer l'atteinte de cet objectif intermédiaire, un calcul en

<sup>38</sup> Les AS ayant répondu ne plus consacrer de temps à la délivrance de la prestation financière ne sont pas comptabilisés ici.



quatre étapes est réalisé.

Sur la base des réponses obtenues dans l'enquête des AS ayant connu les deux systèmes, la première étape consiste à comparer le temps de travail que consacraient les AS à l'appui social avant et après la réforme (voir tableau 14). Les AS ayant connu les deux systèmes disent consacrer plus de temps à l'appui social dans le nouveau système.

Tableau 14 : Part du temps de travail des AS consacré à l'appui social et à la délivrance de la prestation financière avant et après la réforme

	Avant la réforme	Après la réforme (nov. 2011)	Variation
Part du temps de travail consacré à l'appui social	41%	76%	85%
Part du temps de travail consacré à la délivrance de la prestation financière par les AS	59%	24%	-59%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>-</b>

Source : Enquête

L'évolution du ratio entre les EPT des AS et des AD doit cependant être prise en compte pour déterminer si le temps consacré à l'appui social a augmenté. On constate une augmentation de 26% entre 2009 et 2011 qui s'explique par l'augmentation des dossiers RI payés pendant la même période (voir tableau 15).

Tableau 15 : Moyenne des dossiers RI payés et moyenne des EPT (AD et AS) en 2009 (trois premiers mois) et 2011 (trois derniers mois)

	Moyenne de dossiers RI payés		Moyenne des EPT AD et AS	
	2009	2011	2009	2011
Evolution en Nb	10'277	12'600	305.81	386.29
Variation en %	100.0%	122.6%	100.0%	126.3%

Source : SPAS, monitoring RI (P1) 2009 et 2011, monitoring RH 2009 et 2011.

Le ratio AS - AD évolue en faveur des AD, sans pour autant que cela implique de suppression au niveau des effectifs AS. L'augmentation du temps consacré à l'appui social des AS est alors réduite puisque les AS sont devenus proportionnellement moins nombreux (en EPT) que les AD au niveau cantonal (voir tableau 16).

Tableau 16 : Evolution de la part des AD et AS au niveau cantonal avant (2009 : trois premiers mois) et après la réforme (2011 : trois derniers mois)

	Avant la réforme		Après la réforme	
	EPT	%	EPT	%
AS	149.58	49%	150.57	39%
AD	156.23	51%	235.72	61%
<b>TOTAL</b>	<b>305.81</b>	<b>100%</b>	<b>386.29</b>	<b>100%</b>

Source : Monitoring RH 2009 et 2011

En tenant compte de ces deux facteurs, il est possible de constater une augmentation de 46% du temps consacré à l'appui social (voir tableau 17).

Tableau 17 : Ressources en EPT et en % consacrées à l'appui social et à la délivrance de la prestation financière du RI avant et après la réforme

	Avant la réforme		Après la réforme		Variation
	EPT	%	EPT	%	
Temps consacré par les AS pour l'appui social	61.9	20.2%	113.7	29.4%	46%
Temps consacré par les AD et les AS à la délivrance de la prestation financière	244.0	79.8%	272.6	70.6%	-12%
<b>Total</b>	<b>305.9</b>	<b>100%</b>	<b>386.3</b>	<b>100%</b>	<b>-</b>

Source : Enquête et Monitoring RH 2009 et 2011

## 7.4 Points clés du chapitre

- Une part importante des AD et des AS mentionne des difficultés de collaboration.
- Les éléments pouvant influencer la qualité de la collaboration varient d'un CSR/CSI à l'autre (instruments de travail, proximité spatiale, clarification de la répartition des tâches).
- La transmission d'information entre AS et AD est jugée difficile et le journal est parfois tenu avec peu de rigueur.
- Une part importante des AS et des AD considèrent que la nouvelle répartition des tâches n'est pas claire faute de document la formalisant.
- Un peu plus de la moitié des AS et des AD ont des difficultés à respecter la nouvelle répartition du travail.
- Pour une minorité importante d'AS et d'AD, le manque de transmission d'information et de communication ne permet pas de prendre en considération les ressources et de saisir les besoins des bénéficiaires.
- Les AS disposent de plus de temps pour le travail d'appui social mais pour certaines directions de CSR/CSI, il est en partie compensé par les nouvelles tâches administratives liées à l'utilisation des nouveaux outils.

## 8 APPRÉCIATION DE LA PERTINENCE DU NOUVEAU PROTOCOLE D'INTERVENTION ET DE SES OUTILS PAR LES DIRECTIONS ET LES AS

---

Ce chapitre présente l'appréciation du protocole d'intervention et de ses outils par les directions élargies et les AS. Il met également en évidence les difficultés relatives à leur utilisation sur la base de l'analyse de dossiers de bénéficiaires.

### 8.1 Le protocole d'intervention et l'utilisation des outils

#### Description du protocole d'intervention

Suite à l'évaluation de la situation axée sur dix domaines<sup>39</sup> faite par un AS lors du premier entretien, 4 types de prises en charge sont possibles. Si l'évaluation de la situation détermine que la personne n'a pas droit au RI, elle est orientée vers d'autres institutions ou reçoit des conseils. Si la personne a droit au RI, il est possible qu'elle nécessite une aide urgente qui doit être traitée en priorité par le CSR/CSI. Si l'AS ne juge pas nécessaire que la personne reçoive un appui social, et qu'elle a droit au RI, seule la directive sur la délivrance de la prestation financière s'applique. Cette personne est donc uniquement suivie par un AD. Dans le dernier cas de figure, l'AS détermine, toujours sur la base de l'évaluation de la situation, que la personne a besoin d'un appui social, dans ce cas le protocole d'intervention tel qu'il est défini dans la directive sur l'appui social s'applique parallèlement au suivi administratif fait par un AD. L'AS doit alors effectuer un BS (sauf exception), qui approfondit les dix mêmes domaines abordés dans l'évaluation de la situation. Le BS doit mettre en évidence les ressources et les besoins des bénéficiaires. Au maximum trois mois après avoir fait le BS, l'AS doit établir un PAP avec le bénéficiaire<sup>40</sup>, dont l'objectif est de proposer des mesures devant répondre aux besoins identifiés dans le BS. Le PAP doit être signé conjointement par l'AS et le bénéficiaire, il représente donc un engagement contractuel des deux parties pour une durée maximale de douze mois. Au plus tard douze mois après l'établissement d'un PAP, les objectifs qui y sont fixés doivent être évalués. Des évaluations intermédiaires sont aussi prévues. Sur la base de ces évaluations, soit un nouveau PAP est établi, soit la personne a retrouvé son autonomie financière et dans ce cas une prise en charge n'est plus nécessaire. Une visualisation du protocole de prise en charge est présentée en annexe 1.

#### Appréciation des directions et des AS du protocole d'intervention

Toutes les directions des CSR/CSI apprécient positivement le nouveau protocole d'intervention ainsi que ses outils. Au-delà de leur fonction principale d'appui dans le processus d'autonomisation, les outils sont appréciés car ils permettent de formaliser le suivi social. Ceci permet selon elles, d'une part, de suivre le travail des AS de manière qualitative et, d'autre part, de faciliter la reprise des dossiers en cas d'absence ou de départ d'un collaborateur. Les AS sont quant à eux d'avis que les nouveaux outils permettent une clarification et une formalisation des rôles et des actions de chacun, leur donnant de la visibilité tout en impliquant directement le bénéficiaire dans la démarche.

Parmi les AS qui ont connu les deux systèmes (près des trois quarts des répondants AS), la moitié (50%) préfère globalement le nouveau protocole d'intervention avec ses nouveaux outils alors que beaucoup (31%) n'expriment pas de préférence (voir tableau 18).

---

<sup>39</sup> Les dix domaines d'intervention sont : la situation financière ; les droits financiers et les démarches administratives ; le logement ; la santé ; l'emploi ; la famille ; les capacités de base ; la formation ; le lien social et ; la mobilité.

<sup>40</sup> Comme déjà mentionné au chapitre 5.1, il est possible que le bénéficiaire soit libéré d'effectuer les démarches nécessaires afin de retrouver son autonomie financière, dans ce cas, l'obligation de faire un PAP n'est pas maintenue.

Tableau 18 : Préférence exprimée pour les différents outils, dans la perspective de favoriser l'autonomisation des bénéficiaires du RI – pour ceux ayant connu les deux systèmes

	AS	
	Nb	%
Outils actuels	47	50%
Anciens outils	18	19%
Aucune préférence	29	31%
<b>Total</b>	<b>94</b>	<b>100%</b>

Source : enquête

Trois critiques ou problèmes cités aussi bien par les membres des directions que par les AS dans l'enquête et les focus groups permettent d'expliquer ces résultats.

Premièrement, certaines directions des CSR/CSI regrettent que les modalités d'utilisation des outils n'aient pas été définies ou clairement communiquées lors des formations. En effet, en ce qui concerne le BS, les focus groups ont révélé que les AS l'utilisent de manières très différentes. Certains AS remettent le BS aux bénéficiaires afin qu'ils prennent le temps d'y réfléchir et élaborent une première version qui est retravaillée lors de l'entretien suivant. D'autres ne le font pas compléter mais le montrent aux bénéficiaires afin qu'ils prennent conscience de leurs ressources et de leurs besoins. D'autres AS au contraire disent que le BS est un outil qui leur appartient et ne le présentent donc pas aux bénéficiaires après l'avoir rempli. Ils utilisent ce document principalement comme guide afin de structurer l'entretien et comme aide-mémoire afin de ne pas oublier les thèmes à aborder. Il a aussi pu être constaté durant les focus groups que certains AS remplissent le BS pendant l'entretien, soit directement à l'ordinateur, soit à la main alors que d'autres attendent la fin de l'entretien.

Concernant le PAP, les directions mentionnent que le contenu des PAP n'est pas clair pour tous. Elles signalent des incertitudes sur le fait de savoir si, par exemple, la gestion des tâches administratives ou le fait de demander aux bénéficiaires de se présenter aux rendez-vous sont des objectifs de la prise en charge qui peuvent faire l'objet d'un PAP. L'analyse des dossiers des bénéficiaires a montré qu'un nombre important de PAP contiennent ce genre d'objectifs. Durant les focus groups, des AS ont mentionné à ce propos qu'il était nécessaire de poser ce genre d'objectifs avec un certain type de bénéficiaires avant de pouvoir entreprendre d'autres démarches.

Deuxièmement, certains AS craignent que les outils soient conçus principalement à des fins statistiques et de contrôle de leur travail, ce qui explique une certaine réticence à leur égard. Ce sentiment est notamment dû au fait qu'il est obligatoire de saisir dans Progrès la date à laquelle un PAP a été fait sous peine qu'un dossier ne soit pas comptabilisé comme étant actif. Il convient cependant de rappeler que la directive précise que le PAP n'est pas obligatoire lorsqu'un bénéficiaire est libéré « de l'obligation de tout mettre en œuvre pour retrouver son autonomie financière »<sup>41</sup> (voir aussi chapitre 5.1) et que précisément parce que tous les dossiers ne donnent pas lieu à un PAP, cet outil n'est pas conçu à des fins de contrôle.

Troisièmement, certains membres des directions interrogés mentionnent que le temps libéré pour l'appui social est absorbé par de nouvelles tâches administratives liées à l'utilisation des outils. Il s'agit en particulier du temps pris pour remplir les outils et saisir certaines informations dans Progrès (voir à ce propos aussi le chapitre 7.3). De leur côté, les AS ont également relevé la lourdeur administrative que le recours aux outils entraîne, le caractère contraignant de leur forme et structure, et le fait que certains d'entre eux contiennent des informations redondantes. Sur ce dernier point, plusieurs AS mentionnent une perte de temps liée à la nécessité de saisir à maintes reprises les mêmes informations. Ils citent par exemple la saisie des données personnelles des bénéficiaires dans le journal, le BS et le PAP ou encore les doublons entre la deuxième page du journal (évaluation de la situation) et le BS. Cette critique peut expliquer pourquoi certains AS disent qu'ils ressentaient davantage de liberté d'action avec les anciens outils. Elle doit cependant être mise en perspective d'une part avec les informations qui sont retranscrites dans le journal et, d'autre part, avec la manière dont les AS utilisent les outils en particulier le BS. En effet, si le BS est compris comme étant un outil propre à l'AS et qu'il n'est pas partagé avec le bénéficiaire, des doublons peuvent exister. Si le BS est par contre partagé avec le bénéficiaire cette critique ne se justifie pas.

<sup>41</sup> La directive sur l'appui social et l'insertion, point 5.3

## Capacité des outils à prendre en considération les ressources et à saisir les besoins des bénéficiaires

Afin de pouvoir définir un projet d'autonomisation, il est nécessaire que le protocole d'intervention permette aux AS, à travers ces outils, de prendre en considération les ressources et de saisir les besoins des bénéficiaires. L'enquête révèle à ce sujet que les AS estiment à 65% que le nouveau protocole d'intervention mis en place permet de prendre en considération toutes les ressources des bénéficiaires (voir tableau 19). Cette appréciation positive est due principalement aux réponses « plutôt oui ». Les AS estiment dans à peu près les mêmes proportions (63%) que le nouveau protocole permet de saisir tous les besoins des bénéficiaires (voir tableau 20).

Tableau 19 : Appréciation de la capacité du nouveau protocole d'intervention (BS et PAP) à permettre la prise en considération de toutes les ressources à disposition des bénéficiaires dans leur processus d'autonomisation (AS)

	Nb	%
Oui	11	8%
Plutôt oui	75	57%
Plutôt non	31	24%
Non	7	5%
Pas concerné*	4	3%
Pas de réponse	3	2%
<b>Total</b>	<b>131</b>	<b>100%</b>

Source : enquête

Tableau 20 : Appréciation de la capacité du nouveau protocole d'intervention (BS et PAP) à permettre de saisir tous les besoins des bénéficiaires pour leur processus d'autonomisation (AS)

	Nb	%
Oui	5	4%
Plutôt oui	77	59%
Plutôt non	36	27%
Non	5	4%
Pas concerné*	3	2%
Pas de réponse	5	4%
<b>Total</b>	<b>131</b>	<b>100%</b>

Source : enquête

Le tiers des AS critiques relèvent aussi bien dans l'enquête que dans les focus groups un problème relatif à la pertinence du nouveau protocole. Ce problème a trait aux délais inscrits dans la directive sur l'appui social et l'insertion. Les AS mentionnent à ce propos que la création d'un lien de confiance avec le bénéficiaire au début de la prise en charge nécessite du temps. Par conséquent, le respect des délais indiqués par les directives ne permettrait pas dans tous les cas aux AS de prendre en considération l'ensemble des ressources et des besoins des bénéficiaires. Il se peut dès lors que des BS et des PAP soient établis dans l'urgence au risque d'être mal faits. Des AS ajoutent à ce propos que dans des situations d'urgence (par exemple des expulsions), il n'est pas possible de faire un BS et un PAP dans les délais prévus. De plus, le fait qu'un nombre important de bénéficiaires ne se présentent pas aux rendez-vous fixés rend plus difficile le respect des délais<sup>42</sup>.

Certains AS soulignent le caractère peu évolutif et rigide des outils. Cette critique s'explique par le fait que l'objectif biographique donné au BS dans la directive<sup>43</sup> est en contradiction avec la définition que donnent quasi unanimement les

<sup>42</sup> Eléments aussi mentionnés dans « La charge quantitative et la capacité qualitative dans l'appui social offert par l'Unité AS5 du Centre Social Régional de Lausanne » p. 13.

<sup>43</sup> La directive sur l'appui social et l'insertion mentionne que le BS « retrace le parcours du bénéficiaire ».

AS de cet outil. En effet, le BS est pour eux un « instantané », une « photographie du moment » et ne permet donc pas de saisir le parcours des bénéficiaires à partir du moment où ils sont pris en charge. Techniquement, le BS pourrait être adapté mais le protocole de prise en charge décrit dans la directive de l'appui social et l'insertion ne prévoit pas que le BS soit rectifié ou adapté une fois rempli. Ce n'est donc pas l'outil en soi qui est critiqué ici mais le protocole. Le PAP, quant à lui, définit à un moment précis les objectifs devant permettre aux bénéficiaires d'atteindre une autonomie financière. Il prévoit que des évaluations intermédiaires et une évaluation finale (après au maximum 12 mois) soient faites. A ce sujet, l'analyse des dossiers des bénéficiaires montre que 71% des PAP mentionne une évaluation finale, 38% une évaluation intermédiaire et 3% une deuxième évaluation intermédiaire. A la suite de ces évaluations, il est possible d'établir un nouveau PAP en adaptant les objectifs ou en en formulant d'autres.

Certains AS ont, à l'instar des directions, critiqué à maintes reprises le fait que le PAP n'est pas pertinent pour l'ensemble des bénéficiaires. Ils le jugent inapproprié ou contreproductif pour les personnes présentant par exemple des troubles psychiques importants, tout comme pour des bénéficiaires qui manquent de confiance en eux<sup>44</sup>. D'après certains AS, une démarche contractuelle et par objectifs peut entraîner des effets contraires à ceux souhaités. Il est sur ce point important de rappeler que « l'absence de signature est possible si une telle démarche semble inappropriée ou qu'elle pourrait empêcher la réalisation des objectifs »<sup>45</sup>. De plus, il est à nouveau important de signaler que la directive sur l'appui social prévoit des exceptions qui permettent à un AS de ne pas faire un PAP. Ces exceptions doivent toutefois être validées par la direction.

Enfin, certains AS soulignent que les rendez-vous avec les bénéficiaires sont plus espacés depuis l'entrée en vigueur du nouveau système. Ils n'ont lieu que tous les deux ou trois mois et ne sont pas suffisamment nombreux pour établir une relation de confiance. A ce sujet, les AS ont aussi mentionné que le nouveau protocole demande une implication et une motivation importante de la part des bénéficiaires. En effet, plusieurs AS ont dit qu'ils répondaient aux besoins en fonction des demandes des bénéficiaires. Ceci a pour conséquence que certains d'entre eux, les plus timides, les moins motivés, peuvent plus facilement être moins soutenus.

## Perception de la réforme sur le processus d'autonomisation des bénéficiaires

Les AS jugent à 72% que l'impact global du bilan social sur le processus d'autonomisation des bénéficiaires est positif. L'impact du PAP est quant à lui jugé moins favorablement (voir tableau 21).

Tableau 21 : Impact global du BS et du PAP sur le processus d'autonomisation des bénéficiaires du RI

	Impact global du Bilan social		Impact global du Plan d'action personnalisé (PAP)	
	Nb	%	Nb	%
Impact positif	10	8%	6	5%
Impact plutôt positif	84	64%	75	57%
Impact plutôt négatif	10	8%	17	13%
Impact négatif	1	1%	3	2%
Pas concerné*	11	8%	11	8%
Pas de réponse	15	11%	19	15%
<b>Total</b>	<b>131</b>	<b>100%</b>	<b>131</b>	<b>100%</b>

Source : enquête

<sup>44</sup> Les AS consultés lors de l'étude menée par l'ESSP mentionnaient eux aussi les bénéficiaires suivis par l'ORP, ceux en attente d'une réponse de l'AI ou sous certificat médical ainsi que les personnes dont le RI est un complément de revenu (par exemple les working poor). *Mandat concernant la prise en charge sociale des bénéficiaires des CSR/CSI : Protocole de prise en charge sociale* ; Jean-Michel Bonvin, Eric Moachon, Letizia Pizzolato ; Juillet 2008, p. 63-64.

<sup>45</sup> Idem

L'un des effets positifs du BS mentionné par les AS est qu'il permet une confrontation utile aux problèmes en traitant d'emblée les questions difficiles à aborder et qu'il permet la mise en évidence des points à travailler. Cet outil permet ainsi de formaliser et de matérialiser l'appui social. Les AS ont aussi souligné durant les focus groups que le BS permet de montrer au bénéficiaire qu'il est possible d'aller vers un appui social autre que la simple subsidiarité. Des AS mentionnent cependant que le BS peut également démotiver et décourager certains bénéficiaires car il est construit principalement autour des éléments qui constituent un obstacle à l'autonomisation. Cette critique doit cependant être relativisée car la conception du BS vise aussi à identifier les ressources dont disposent les bénéficiaires. Une colonne consacrée au thème des « ressources » a été ajoutée dans le BS sur la base du modèle initial proposé dans le mandat de l'EESP<sup>46</sup>.

En ce qui concerne le PAP, les avis sont davantage partagés. Cet outil permet selon certains AS de clarifier les objectifs en les formalisant et de créer une dynamique participative en impliquant et en responsabilisant le bénéficiaire par sa signature. Il permet également de valoriser le bénéficiaire et son action lorsque la case « objectif atteint » est cochée.

La signature du PAP peut provoquer de la méfiance, de l'amusement de la part de certains bénéficiaires ou ce document peut être perçu comme un parmi de nombreux autres. Certains AS jugent le PAP trop compliqué pour être compris par l'ensemble des bénéficiaires. Enfin, plusieurs AS rappellent que l'outil en tant que tel permet certes une formalisation, mais n'a en soi pas d'impact puisque le succès de la démarche est essentiellement le fruit de la motivation et de l'implication du bénéficiaire.

Dans le même sens, certains AS soulignent que le succès du processus d'autonomisation ne dépend pas tant du protocole suivi mais des mesures mises en place lors de l'accompagnement et de l'environnement du bénéficiaire. Les besoins des bénéficiaires sont identifiés principalement en matière de soutien aux solutions de logement (soutien dans la recherche d'appartements gérés par les communes, cantons, fondations privées, coopératives) et de la garde d'enfants (places disponibles dans les crèches ou recours à une maman de jour ou à des structures d'accueil), ainsi que sur le plan des compétences et du marché du travail. Si des solutions ne sont pas trouvées dans ces domaines, ces outils permettent un diagnostic de la situation et révèlent la nécessité d'appui.

## 8.2 Problèmes dans l'application technique des outils

Sur la base de l'analyse des 120 dossiers, de l'enquête et des focus groups menés, ce chapitre relève les principaux problèmes auxquels font face les AS en ce qui concerne l'utilisation du BS et du PAP. Il s'agit là de montrer à l'aide d'exemples les incohérences et/ou les problèmes liés à ces outils.

### Le BS

Cinq constats peuvent être établis sur la base des 103 BS analysés.

Le premier constat est que la qualité du contenu des BS varie fortement. L'analyse des dossiers des bénéficiaires montre que les AS remplissent les BS avec plus ou moins d'assiduité et de précision. Certains d'entre eux fournissent des informations détaillées dans les dix domaines d'intervention que contient le BS, ce qui permet d'avoir un aperçu de la situation des bénéficiaires, d'identifier leurs problèmes, ainsi que les ressources dont ils disposent. D'autres AS se limitent au contraire à une description très succincte rendant difficile, voire impossible lors de la transmission d'un dossier, de retracer précisément la situation des bénéficiaires dans les dix domaines d'intervention. Dans un tel cas, comme l'indique un AS dans un focus group, « tout doit être repris à zéro avec le bénéficiaire ». Dans la colonne « ressources » du domaine « situation financière », certains AS mentionnent par exemple seulement que le bénéficiaire a des dettes alors que d'autres notent de quelles dettes il s'agit, ainsi que les démarches qui ont été entreprises afin de

---

<sup>46</sup> Les AS consultés lors de l'étude menée par l'EESP mentionnaient eux aussi les bénéficiaires suivis par l'ORP, ceux en attente d'une réponse de l'AI ou sous certificat médical ainsi que les personnes dont le RI est un complément de revenu (par exemple les working poor). *Mandat concernant la prise en charge sociale des bénéficiaires des CSR/CSI : Protocole de prise en charge sociale* ; Jean-Michel Bonvin, Eric Moachon, Letizia Pizzolato ; Juillet 2008, p. 63-64

les rembourser, ou alors pour quelles raisons aucune démarche n'a été effectuée. Le contenu de la colonne « ressources » du domaine « emploi » et « formation » constitue un autre exemple. Certains AS y mentionnent les emplois ou les formations effectuées par le bénéficiaire (s'il y en a) alors que d'autres indiquent simplement que le bénéficiaire est suivi par l'ORP.

Le deuxième constat est qu'une distinction entre les ressources des bénéficiaires et les obstacles qu'ils rencontrent n'est pas toujours faite par les AS. D'après la directive, le BS « met en évidence ses ressources et recense les difficultés rencontrées par le bénéficiaire dans l'un ou l'autre des domaines ». Certains AS interrogés lors des focus groups ont souligné qu'il n'est pas toujours évident pour eux de classer une information reçue par les bénéficiaires comme étant une ressource ou un obstacle. L'analyse des dossiers montre qu'une distinction entre obstacles et ressources n'est en effet pas systématiquement réalisée. Il arrive qu'une information identique se retrouve dans un BS dans la colonne « obstacles » et dans un autre BS dans la colonne « ressources ». Certains AS définissent par exemple pour le domaine « logement » le fait que le bénéficiaire cherche un logement comme un obstacle, alors que d'autres l'interprètent comme une ressource. Un autre exemple est qu'un AS place dans la colonne « obstacles » le fait qu'un bénéficiaire est sans emploi mais qu'il est suivi par l'ORP, alors que d'autres AS le signalent dans la colonne « ressources ». Enfin, comme autre exemple dans le domaine « situation financière », des AS définissent le fait de percevoir le RI comme une ressource et d'autres comme un obstacle.

Le troisième constat est que, pour certains domaines, les AS décrivent une situation plutôt que de faire une distinction entre ressources et obstacles. Il s'agit par exemple du domaine « droits financiers et démarches administratives » pour lequel des AS mentionnent dans la colonne « obstacles » les démarches administratives devant être effectuées afin d'obtenir certains droits financiers (p. ex. les prestations complémentaires (PC) pour famille, des subsides pour assurance maladie ou encore des allocations familiales). La colonne « obstacles » du domaine « logement » contient par exemple elle aussi souvent une description de la situation. Enfin, dans le domaine « santé physique et psychique », on trouve souvent une description de la situation, ainsi que les démarches qui sont en cours ou qui doivent être entreprises afin de remédier aux problèmes.

Le quatrième constat est qu'il existe des BS dans lesquels un obstacle est identifié et décrit mais que rien n'est indiqué dans la colonne « action à mener » alors que la directive sur l'appui social mentionne que le BS doit permettre d'identifier « les raisons pour lesquelles le bénéficiaire est indigent [et] les démarches à effectuer pour un retour à l'autonomie financière ». Un BS décrit par exemple dans la colonne « obstacles » le fait que le bénéficiaire n'a pas de logement et qu'il vit actuellement chez une amie. Dans la colonne « ressources », il est écrit que ce bénéficiaire aurait la possibilité d'avoir un garant. Rien n'est cependant mentionné dans la colonne « action à mener ». On trouve un autre exemple dans le domaine « situation financière » pour lequel il est mentionné dans la colonne « obstacle » que le bénéficiaire a des dettes et dans la colonne « ressources » qu'il souhaite faire des démarches par rapport à ses dettes et qu'il est en contact avec Caritas. La colonne « action à mener » est vide alors qu'il serait possible de mentionner que la personne suit une MIS axée sur la gestion du budget chez Caritas.

Enfin, l'analyse des dossiers montre que le formatage du BS en colonne ne laisse que peu de place à l'AS pour décrire les obstacles et les ressources du bénéficiaire. En effet, dans un système en colonne, si une plage est prévue pour une description d'un élément en particulier et que cette plage n'est pas utilisée, elle prend de la place inutilement. C'est le cas lorsque l'AS n'indique aucun obstacle ou aucune ressource dans un des dix domaines d'intervention ou alors que les obstacles sont beaucoup plus nombreux que les ressources et inversement. L'analyse des dossiers montre que ces cas de figure sont fréquents.

## Le PAP

Sur la base des 161 PAP analysés, trois problèmes d'utilisation liés à la pertinence de la conception de l'outil ont été constatés.

Tout comme pour le BS, le premier constat est que la qualité du contenu des PAP (lisibilité, quantité d'information, placement des informations dans la bonne colonne) varie fortement. Puisque le bénéficiaire doit signer ce document et en recevoir une copie conformément au protocole d'intervention, il semble primordial que ce document soit lisible.



Deuxièmement, l'analyse des dossiers montre que les AS inscrivent souvent sous « indicateurs de résultats » des critères relatifs à l'effectivité des actions prévues et non pas des critères permettant de mesurer l'objectif final de l'intervention (l'impact).

Pour évaluer un projet d'insertion d'un PAP, il est important de faire une distinction entre les deux dimensions suivantes:

- Effectivité des actions : le bénéficiaire a-t-il fait ce qu'il aurait dû faire dans le délai fixé ? la mesure proposée a-t-elle effectivement pu être offerte et suivie?
- Efficacité des actions : les actions prévues et réalisées ont-elles permis d'atteindre leur objectif dans le délai fixé ?

La structure actuelle du PAP ne permet pas de faire cette distinction et les AS mélangent souvent ces deux dimensions entre les colonnes « objectif de l'intervention » et « indicateurs de résultats ». A titre d'exemple, un AS indique que l'action attendue du bénéficiaire est qu'il s'engage à informer [son] AS sur l'organisation d'une solution de garde. Comme indicateur de résultats il est indiqué « prise de contact par téléphone » alors que l'objectif de l'intervention est de « trouver un emploi ». Comme autre exemple un AS indique que l'objectif de l'intervention est que le bénéficiaire retrouve une aptitude au placement. Sous « action attendue du bénéficiaire » l'AS écrit que le bénéficiaire doit « élaborer un projet professionnel et entreprendre des stages ». L'indicateur de résultat mentionné est « participer à la mesure, collaborer avec les professionnels de la mesure, collaborer avec l'AS ». Ces exemples montrent que les indicateurs de résultats se réfèrent à l'action attendue des bénéficiaires et non pas à l'atteinte de l'objectif final.

Troisièmement, pour évaluer l'effectivité et l'efficacité, des objectifs mesurables pour ces deux niveaux doivent être définis. Pourtant, l'analyse des dossiers a mis en évidence la grande difficulté des AS à définir des objectifs mesurables. Dans les PAP par exemple des indicateurs de résultats tels que « bilan de la MIS » ou « attestation finale » ou encore « se sentir à l'aise avec le français » sont mentionnés. Ces exemples confirment qu'alors même que des AS « affirmaient [avant la réforme] fixer des objectifs dans leur pratique quotidienne (...) [ils] éprouvent de la difficulté à formuler des objectifs et des indicateurs de résultats »<sup>47</sup>. Les AS doivent donc acquérir davantage de compétences dans ce domaine.

Enfin, la distinction entre « Action de l'AA (mesure individualisée, partenaires associés) » et « Si MIS nom de la mesure » est discutable. Ce d'autant plus que la structuration du tableau ne permet pas à l'AS de fixer un délai pour le suivi d'une MIS comme cela est possible pour l'« Action de l'AA (mesure individualisée, partenaires associés) ».

### 8.3 Le système d'information Progrès

Aussi bien les AS que les AD sont amenés à utiliser Progrès dans le cadre de leur travail. Il constitue un outil indispensable à l'exécution de nombres de leurs tâches. L'enquête démontre que les AS et les AD apprécient différemment cet outil. Alors que l'évaluation des AD est à près de 65% positive la tendance est inverse en ce qui concerne les AS (voir tableau 22).

Tableau 22 : Appréciation du système d'information Progrès

	AS		AD	
	Nb	%	Nb	%
Bien	3	2%	33	23%
Plutôt bien	33	25%	60	41%
Plutôt pas bien	61	47%	33	23%
Pas bien	25	19%	16	11%
Pas concerné*	4	3%	1	1%
Pas de réponse	5	4%	2	1%
<b>Total</b>	<b>131</b>	<b>100%</b>	<b>145</b>	<b>100%</b>

Source : enquête

<sup>47</sup> Vaucher Adrien. Mise en œuvre du protocole d'intervention sociale par les AA- Formation des AS, rapport explicatif, novembre 2011, p.4.

Si les AD sont critiques, c'est pour relever majoritairement la lenteur du système lors des paiements principaux et les pertes de temps que cela engendre ainsi que les nombreux « bugs » du système en raison de sa surcharge. Les critiques concernent également des fonctionnalités manquantes (manque de raccourcis, pas de possibilité d'ouvrir des fenêtres multiples et les manipulations fastidieuses pour exécuter les paiements).

Les AS qualifient majoritairement ce système de complexe, peu intuitif, peu convivial, particulièrement lent et nécessitant trop de manipulations. Certains AS relèvent également la présence d'un trop grand nombre de fenêtres et d'informations ne les concernant pas dans le logiciel. Le manque de souplesse du système (difficultés à suivre les délais, à saisir les dates du PAP), les déconnexions automatiques trop fréquentes, la difficulté de visualiser un historique des informations saisies sont également mis en avant de façon récurrente. Il manque selon eux des options importantes comme celles permettant d'inscrire les rendez-vous manqués, d'indiquer lorsqu'un PAP n'est pas possible avec un bénéficiaire pendant une période donnée, ou encore d'imprimer un budget clair pour les bénéficiaires en fin de mois. Les AS souhaiteraient par ailleurs bénéficier d'un protocole d'utilisation du système avec des exemples de cas concrets.

Un nombre important d'AS et d'AD ont par ailleurs mentionné comme changement prioritaire durant les focus groups la nécessité d'apporter une amélioration à ce système. Le SPAS est conscient que cet outil qui existe depuis plus de vingt ans est en « fin de vie ». La DCI qui est responsable des systèmes d'information dans l'administration cantonale vaudoise projette de commencer en 2013 une refonte du système d'information Progrès.

## 8.4 Points clés du chapitre

- Les outils sont utilisés de manière différente selon les AS.
- Les modalités d'utilisation des outils devraient être précisées d'après les directions et les AS.
- Le recours au BS et au PAP implique des démarches administratives supplémentaires pour les AS et des doublons dans la saisie d'information. La pertinence des délais mentionnés dans la directive sur l'appui social et l'insertion pour recourir aux outils est critiquée par les AS.
- La pertinence de faire un PAP avec tous les bénéficiaires est remise en cause alors même que des exceptions sont prévues dans la directive sur l'appui social et l'insertion. Si aucun plan d'action ne peut être conduit, lorsque la personne est trop fragile ou dans le déni, et que l'AS décide malgré tout de continuer à rencontrer la personne, le dossier n'est pas comptabilisé
- La qualité du contenu des BS et des PAP varie fortement.
- Les ressources dont dispose le bénéficiaire et les obstacles auxquels il est confronté font souvent l'objet d'une confusion dans l'utilisation du BS.
- Au lieu de faire une description des ressources et des obstacles des bénéficiaires, certains AS décrivent plutôt la situation générale du bénéficiaire dans l'une des deux colonnes (« Eléments constituant un obstacle à l'autonomisation » ou « Ressources du bénéficiaire »)
- Une action à mener n'est pas systématiquement mentionnée lorsqu'un obstacle est identifié dans le BS.
- Certains AS ne font pas de distinction entre la notion d'indicateur et la notion d'objectif.
- Certains AS font une confusion entre des indicateurs relatifs à l'effectivité de l'action attendue et ceux relatifs à l'atteinte de l'objectif de l'intervention.
- La structuration des outils ne permet pas de saisir de façon systématique l'ensemble des informations nécessaires au suivi des bénéficiaires (état de la situation dans le BS et respect des délais dans le PAP)
- Le système d'information Progrès comporte des problèmes qui sont jugés plus importants par les AS que par les AD.
- La refonte du système d'information est prévue.

## 9 INFORMATION ET FORMATION

---

Les deux directives des PDASV représentent un changement important pour tous les collaborateurs des CSR/CSI ainsi que pour le SPAS. Afin qu'une réforme de cette envergure puisse être mise en œuvre, il est important que les parties prenantes en soient informées à intervalles réguliers, qu'elles en connaissent les tenants et aboutissants, ainsi que le calendrier. La première partie de ce chapitre présente de quelle manière les AS et les AD jugent l'information sur les directives qui leur a été fournie. Cette réforme occasionne aussi des changements importants dans la fonction d'AS et crée la nouvelle fonction d'AD. Il est dès lors nécessaire que ces changements soient accompagnés par des formations, c'est la raison pour laquelle la deuxième partie du chapitre s'intéresse à l'avis des AS et des AD sur la question. Il s'agit enfin, dans une troisième partie, de savoir si d'autres modalités d'appui que celles existantes sont nécessaires du point de vue des AS et des AD afin de pouvoir mettre en œuvre les directives.

### 9.1 Information obtenue

Pour sensibiliser et informer les directions des CSR/CSI aux changements de métier que la réforme devait apporter, le SPAS a organisé, en décembre 2008, une première rencontre à Villars-sur-Ollon. Cette rencontre a aussi permis de discuter du contenu de la réforme, de souligner les aspects permettant de mener à bien le processus de changement et de réfléchir aux mesures d'accompagnement à mettre en place. Suite à cette rencontre, les PDASV ont été acceptés par les CSR/CSI.

Afin de communiquer les raisons et les enjeux expliquant l'introduction des PDASV ainsi que leurs objectifs aux collaborateurs des CSR/CSI, le SPAS a publié en juillet 2009 une lettre d'information INFOSPAS<sup>48</sup>. De plus, le 3 juin 2010, une séance d'information à l'intention de l'ensemble des collaborateurs des CSR/CSI a été tenue au Palais de Beaulieu à Lausanne. Lors de cette demi-journée d'information, le chef du DSAS a exposé la stratégie cantonale de la lutte contre la pauvreté et le nouveau rôle de l'action sociale vaudoise. Le président du Conseil des Régions RAS a exposé le point de vue des communes sur ces sujets. Le président de la Conférence des directeurs a soulevé le travail important que nécessite la réforme pour les CSR/CSI en mettant en avant la nécessité de conduire le changement et d'accompagner les collaborateurs des CSR/CSI. Enfin la cheffe de service du SPAS a expliqué les objectifs de la réforme des PDASV et le responsable de la formation du SPAS a présenté le protocole d'intervention et plus précisément les deux directives ainsi que les formations proposées par le SPAS. Une très large majorité de l'ensemble des collaborateurs des CSR/CSI était présente à cette demi-journée d'information. Chacun a eu la possibilité d'exprimer ses doutes et de poser des questions. Dans l'INFOSPAS n°3 d'octobre 2010, ces différentes interventions ont été synthétisées.

En novembre 2011, une deuxième journée réunissant les représentants du SPAS et les membres des directions élargies de l'ensemble des CSR/CSI a été organisée à Crêt-Bérard. Elle avait comme objectif de faire le point sur la mise en œuvre des PDASV dans les CSR/CSI. Durant cette journée il a été constaté que l'état d'avancement et les modalités de la mise en œuvre variaient fortement entre les CSR/CSI. En effet, en tant qu'autorité de surveillance du dispositif RI, le SPAS se trouve face à des acteurs responsables de la mise en œuvre très divers de par leur taille et les ressources dont ils disposent pour anticiper et gérer une telle réforme<sup>49</sup>.

Malgré ces différentes démarches de communication, certains membres des directions des CSR/CSI soulignent que pour eux, il subsiste un manque de communication cohérente et systématique de la part du SPAS. Il est cependant important de souligner que ces critiques portent sur des aspects précis et non pas sur l'ensemble de la réforme.

Dans les faits, 63% des AS et 74% des AD sont satisfaits ou plutôt satisfaits de l'information obtenue (voir tableau 23).

---

<sup>48</sup> INFOSPAS ACTION SOCIALE, n°1 – juillet 2009

<sup>49</sup> Actes de la journée au vert PDASV réunissant les CSR/CSI et le SPAS, 2 novembre 2011, Crêt-Bérard

Tableau 23 : Appréciation de l'information obtenue concernant l'introduction des nouvelles directives

	AS		AD	
	Nb	%	Nb	%
Satisfaisant	7	5%	16	11%
Plutôt satisfaisant	76	58%	91	63%
Plutôt pas satisfaisant	27	21%	22	15%
Pas satisfaisant	12	9%	6	4%
Pas de réponse	9	7%	10	7%
<b>Total</b>	<b>131</b>	<b>100%</b>	<b>145</b>	<b>100%</b>

Source : enquête

L'enquête révèle que s'il y a une insatisfaction des AD et des AS, elle est davantage en lien avec la fréquence et la manière dont ils sont informés qu'avec la qualité ou le contenu de l'information obtenue. Ils soulignent que de nombreux changements sont intervenus dans les directives et que davantage de temps aurait été nécessaire pour leur permettre de les intégrer et de les mettre en œuvre de manière adéquate. De plus, ils disent vouloir être informés des changements plus rapidement afin de pouvoir s'y préparer. Enfin, ils aimeraient être mieux intégrés à la prise de décision.

Dans l'enquête, il a été demandé aussi bien aux AS qu'aux AD s'ils désiraient des informations supplémentaires ou sous une autre forme. L'identification d'une personne de référence à contacter en cas de questions ou encore la création d'une hotline en cas de questions pratiques sont les éléments le plus souvent mentionnés. Cette demande n'a cependant pas été confirmée dans les focus groups ni par les AS, ni par les AD. Ils ont plutôt mis en avant que le moyen le plus efficace d'obtenir rapidement des informations ou des solutions à des problèmes complexes reste et restera de se tourner vers leurs collègues.

## 9.2 Appréciation des formations offertes par le SPAS

Le SPAS organise deux formations obligatoires pour tous les nouveaux collaborateurs. La première est une journée d'introduction au cours de laquelle le cadre organisationnel et administratif de l'action sociale vaudoise est présenté. Les différentes phases du protocole d'intervention sociale y sont aussi exposées et les missions respectives des AS et des AD identifiées. La deuxième formation obligatoire explique le cadre légal et organisationnel de l'action sociale vaudoise, la subsidiarité et les assurances sociales. Elle traite également des problématiques liées à la santé, à la famille et au droit du travail.

En plus de ces deux formations obligatoires, le SPAS a organisé entre 2010 et 2011 des formations portant sur six thématiques<sup>50</sup> essentiellement destinées aux AS, ainsi que deux formations sur le terrain. Une première formation a été dispensée entre septembre et décembre 2010 dans tous les CSR/CSI, à l'exception de deux d'entre eux. Elle consistait pour les AS en des exposés interactifs sur, d'une part, la directive de l'appui social et l'insertion et, d'autre part, sur la méthodologie de l'intervention psychosociale par objectifs. Cette deuxième thématique était animée par un formateur externe au SPAS. Pour les AD, c'est la directive sur la délivrance de la prestation financière qui a été abordée. Une deuxième journée de formation destinée uniquement aux AS a été dispensée entre novembre 2010 et juin 2011, durant laquelle des analyses pratiques étaient effectuées sur la base de situations présentées par les participants<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> Logement et droit du bail, aide à la gestion (argent, dettes, désendettement), insertion des JAD par la formation professionnelle, l'orientation professionnelle, les organismes de prestataires de mesures d'insertion sociale et les problèmes de santé mentale.

<sup>51</sup> Vaucher Adrien. Mise en œuvre du protocole d'intervention sociale par les AA- Formation des AS, rapport explicatif, novembre 2011, p.4.

## Qualité, pertinence et efficacité des formations offertes par le SPAS

Selon les membres des directions des CSR/CSI, le défi principal de la mise en œuvre de cette réforme consistait à assurer l'apprentissage des deux nouvelles fonctions d'AS et d'AD aux collaborateurs. De manière générale, ces derniers ont apprécié les formations offertes par le SPAS.

Une majorité des AS (69%) et une majorité plus importante d'AD (77%) apprécient favorablement la qualité des formations offertes (voir tableau 24). Les AS moins satisfaits souhaitent notamment que les enseignants de ces formations soient davantage qualifiés et qu'ils possèdent également une expérience du terrain.

Tableau 24 : Qualité des formations offertes

	AS		AD	
	Nb	%	Nb	%
Satisfait	38	29%	58	40%
Plutôt satisfait	53	40%	54	37%
Plutôt pas satisfait	25	19%	9	6%
Pas satisfait	9	7%	6	4%
Pas concerné*	3	2%	9	6%
Pas de réponse	3	2%	9	6%
<b>Total</b>	<b>131</b>	<b>100%</b>	<b>145</b>	<b>100%</b>

Source : enquête

En ce qui concerne la pertinence des formations offertes par le SPAS, la majorité des AD et des AS la juge bonne (voir tableau 25). S'il y a des critiques, elles sont principalement en relation avec le « timing ». L'enquête a révélé qu'il est important que les formations soient organisées en fonction de l'état et du rythme d'avancement de la réforme dans les CSR/CSI. Cet élément peut expliquer en partie certaines insatisfactions puisqu'aussi bien des AS que des AD ont mentionné dans les focus groups que les formations interviennent trop tôt ou trop tard et qu'elles sont donc en décalage avec ce qu'ils vivent sur le terrain. Ceci s'explique très clairement par une mise en œuvre non harmonisée de la réforme.

Tableau 25 : Pertinence des formations offertes (correspondance avec les besoins)

	AS		AD	
	Nb	%	Nb	%
Satisfait	33	25%	43	30%
Plutôt satisfait	55	42%	60	41%
Plutôt pas satisfait	22	17%	15	10%
Pas satisfait	17	13%	8	6%
Pas concerné*	2	2%	9	6%
Pas de réponse	2	2%	10	7%
<b>Total</b>	<b>131</b>	<b>100%</b>	<b>145</b>	<b>100%</b>

Source : enquête

Le même constat que pour la pertinence peut être fait en ce qui concerne l'efficacité des formations offertes (voir tableau 26).

Tableau 26 : Efficacité des formations offertes (utilité dans votre travail quotidien)

	AS		AD	
	Nb	%	Nb	%
Satisfait	31	24%	40	28%
Plutôt satisfait	52	40%	63	43%
Plutôt pas satisfait	30	23%	16	11%
Pas satisfait	13	10%	7	5%
Pas concerné*	3	2%	8	6%
Pas de réponse	2	2%	11	8%
<b>Total</b>	<b>131</b>	<b>100%</b>	<b>145</b>	<b>100%</b>

Source : enquête

Tant les AS que les AD ont mentionné dans l'enquête et dans les focus groups des besoins en formation sur des thèmes spécifiques. Certains AS estiment qu'il serait utile d'avoir des formations moins théoriques axées sur des cas concrets et des situations spécifiques, avec éventuellement des jeux de rôles. Ces formations devraient être dispensées par des professionnels du terrain. De plus, ils demandent des formations dans des domaines tels que l'éthique au travail, le droit de la famille (divorce, garde d'enfants), le droit du travail (chômage, contrat de travail), le deuil, des possibilités d'insertion pour les personnes en situation de forte détresse et le coaching psycho-social. En ce qui concerne ce dernier thème, il est important de relever que le SPAS a organisé une formation d'introduction aux problèmes de santé mentale qui a été dispensée après la réalisation de l'enquête relative à cette évaluation. Une formation organisée par le SPAS portant sur le « case management » était aussi prévue mais elle n'a pour l'instant pas eu lieu. Enfin, les AS ont mentionné avoir besoin d'une formation sur l'utilisation des outils du nouveau protocole (BS et PAP). Ils relèvent notamment qu'il serait nécessaire d'obtenir des techniques de formalisation afin de pouvoir synthétiser les problématiques des bénéficiaires. Une meilleure formalisation permettrait selon certains AS de faire en sorte que les mêmes problématiques soient décrites de la même manière et donc que les outils soient utilisés de manière identique (voir à ce propos aussi le chapitre 8.1).

Du côté des AD, des formations sont souhaitées dans les domaines des assurances sociales, de la subsidiarité, de la gestion des différences culturelles dues à la migration, ainsi que des formations portant sur des aspects juridiques (droit administratif par exemple) ou encore sur les permis de séjour et les prestations offertes par d'autres services (par exemple le SPJ et le SPOP) et organismes sociaux. De plus, ils jugent nécessaire une formation sur la gestion des comportements difficiles. Ils désirent également bénéficier de la possibilité de suivre une formation à l'interne, dispensée par les collègues plus en avance dans la réforme, voire même d'un accompagnement faisant suite aux formations à plein temps qu'ils ont effectuées. Enfin, les entretiens constituant un élément nouveau dans le cadre de leur travail, les AD jugent nécessaire une formation en la matière.

Les directions quant à elles auraient aussi souhaité une offre plus grande autant en matière d'appui social (notamment concernant l'utilisation des nouveaux outils) que pour la délivrance des prestations financières (notamment concernant la subsidiarité, les assurances sociales et la conduite d'entretien). Elles regrettent aussi l'absence de formations pour les cadres dans les CSR/CSI. Les formateurs du SPAS auraient eux aussi trouvé important que les cadres des CSR/CSI profitent des formations liées à la mise en œuvre des PDASV puisque ce sont eux qui doivent le plus souvent répondre aux questions du personnel. Certaines directions ont par ailleurs relevé des contradictions entre les indications fournies par la direction du SPAS et par les formateurs qui ont causé une certaine confusion au sein des collaborateurs des CSR/CSI.

## Accessibilité, fréquence et durée des formations offertes par le SPAS

Plus de trois quarts des AS (84%) et trois quarts des AD (74%) trouvent les formations offertes accessibles (voir tableau 27).

Tableau 27 : Accessibilité des formations offertes

	AS		AD	
	Nb	%	Nb	%
Satisfait	68	52%	58	40%
Plutôt satisfait	41	31%	49	34%
Plutôt pas satisfait	8	6%	12	8%
Pas satisfait	7	5%	7	5%
Pas concerné*	4	3%	10	7%
Pas de réponse	3	2%	9	6%
<b>Total</b>	<b>131</b>	<b>100%</b>	<b>145</b>	<b>100%</b>

Source : enquête

La fréquence et la durée des formations sont jugées appropriées par la majorité des AS et des AD ayant participé à l'enquête (voir tableau 28).

Tableau 28 : Fréquence et durée des formations offertes

	AS		AD	
	Nb	%	Nb	%
Satisfait	40	31%	46	32%
Plutôt satisfait	51	39%	53	37%
Plutôt pas satisfait	22	17%	18	12%
Pas satisfait	9	7%	9	6%
Pas concerné*	4	3%	9	6%
Pas de réponse	5	4%	10	7%
<b>Total</b>	<b>131</b>	<b>100%</b>	<b>145</b>	<b>100%</b>

Source : enquête

Si certains souhaitent une fréquence plus importante de cours, ainsi que des formations plus longues, aussi bien les AS que les AD ont, lors des focus groups, souligné qu'en raison de la surcharge de travail, il leur semble très difficile, voire impossible de libérer des jours entiers afin de se former. Des absences liées à des formations entraîneraient selon certaines personnes interrogées une charge de travail supplémentaire pour les collègues ou un retard à rattraper une fois la formation terminée.

### 9.3 Autres modalités d'appui pour la mise en œuvre

Près de trois quarts des AD ayant participé à l'enquête ont répondu ne pas souhaiter de modalités d'appui complémentaires pour la mise en œuvre des directives (voir tableau 29). Par contre, 33% AS ressentent le besoin d'un appui complémentaire aux formations données par le SPAS.

Tableau 29 : Autres modalités d'appui pour la mise en œuvre des nouvelles directives souhaitées ?

	AS		AD	
	Nb	%	Nb	%
Oui	43	33%	28	19%
Non	70	53%	106	73%
Pas de réponse	18	14%	11	8%
<b>Total</b>	<b>131</b>	<b>100%</b>	<b>145</b>	<b>100%</b>

Source : enquête

Les AS qui désirent avoir un soutien souhaiteraient la présence de formateurs pour répondre à leurs questions, une supervision par un professionnel ou encore des forums questions-réponses. Certains AS ont de plus indiqué lors des focus groups qu'il serait utile d'organiser davantage d'échanges entre professionnels tout en bénéficiant également de possibilités d'échanges entre professionnels des différents CSR/CSI. Enfin, des solutions telles que le coaching sur le lieu de travail sont souvent plébiscitées dans l'enquête.

Les AD sont quant à eux aussi favorables à l'instauration de mesures de coaching pour les préparer aux entretiens qu'ils doivent conduire.

### 9.4 Points clés du chapitre

- Le SPAS a utilisé différents canaux de communication afin de sensibiliser et d'informer l'ensemble du personnel des CSR/CSI.
- La majorité des AS et des AD sont satisfaits de l'information reçue au sujet des directives, les réserves portent davantage sur la fréquence et sur les modalités de l'information reçue.
- Les entretiens ont mis en évidence un niveau d'information différent des collaborateurs.
- Les formations offertes par le SPAS sont jugées positivement par la majorité des AS et des AD, que ce soit au sujet de leur qualité, de leur pertinence et de leur efficacité. Il en va de même en ce qui concerne l'accessibilité, la fréquence et la durée de ces formations.
- Les AS et les AD demandent d'autres modalités d'appui et des formations supplémentaires tout en soulignant le peu de temps à leur disposition pour se former.



## 10 CONSÉQUENCES DIRECTES SUR LES BÉNÉFICIAIRES SELON L'ENSEMBLE DES PARTIES PRENANTES

Ce chapitre vise à identifier quels sont les effets directs de la réforme sur les bénéficiaires selon l'ensemble des parties prenantes et quelle est l'appréciation des bénéficiaires de la prise en charge qui leur est proposée. Il doit également permettre de déterminer si, comme le mentionnent plusieurs personnes interrogées dans le cadre de cette évaluation, la réforme a eu pour conséquence une pratique plus stricte en ce qui concerne les remboursements des frais particuliers aux bénéficiaires.

### 10.1 Appréciation des différentes parties prenantes

Dans ce sous-chapitre, les appréciations des différentes parties prenantes, soit les directions des CSR/CSI, les AS et les AD ainsi que les bénéficiaires sont mises en perspective.

#### Directions des CSR/CSI

Les directions n'ont généralement pas connaissance des effets sur les bénéficiaires ou de leur appréciation par rapport aux prestations.

#### Personnel des CSR/CSI

Une petite majorité (51%) des AS pensent que les bénéficiaires apprécient de manière positive la nouvelle prise en charge. Une majorité plus importante des AD (64%) sont du même avis (voir tableau 30).

Tableau 30 : Appréciation générale par les bénéficiaires de la nouvelle prise en charge, selon l'expérience des AS et des AD

	AS		AD	
	Nb	%	Nb	%
Bien	5	4%	18	12%
Plutôt bien	61	47%	75	52%
Plutôt pas bien	35	27%	26	18%
Pas bien	6	5%	7	5%
Pas concerné*	11	8%	12	8%
Pas de réponse	13	10%	7	5%
<b>Total</b>	<b>131</b>	<b>100%</b>	<b>145</b>	<b>100%</b>

Source : enquête

L'analyse des réponses à l'enquête et les focus groups montrent que les avis concernant les effets de la réforme sur les bénéficiaires ne sont pas toujours convergents. D'un côté, il y a ceux qui pensent que la réforme a des effets positifs. Certains AS disent que les bénéficiaires apprécient un suivi plus personnalisé en raison de leur plus grande disponibilité, d'un accompagnement sur le terrain et de l'augmentation de la palette de mesures proposées. De plus, des AS mentionnent que les bénéficiaires apprécient que les attentes soient clarifiées et formalisées dans le cadre du PAP. Certains ont reçu des commentaires positifs à propos du PAP et du BS. En parallèle, certains AD signalent que les

bénéficiaires apprécient la présence d'un interlocuteur par domaine parce qu'il peut mieux répondre à leurs besoins, ce d'autant plus que le contact direct avec l'AD (entretiens, téléphones) permet une réponse plus rapide et plus précise dans le domaine financier.

D'un autre côté, certains signalent que la réforme a des effets négatifs. A cet égard, des AS mentionnent le manque de disponibilité des AD (difficulté à les joindre et à obtenir des informations, notamment lors de questions urgentes), ainsi que l'apparition possible de tensions et d'incompréhensions avec certains AD qui seraient moins empathiques que les AS à l'égard des situations sociales des bénéficiaires. Parmi les éléments peu appréciés par les bénéficiaires, les AS relèvent les nombreux changements d'AD en cours de suivi, la difficulté à accepter un nouvel interlocuteur, la complexité du système qui fait renoncer certains à demander de l'aide, l'information à communiquer à double et le morcellement de l'information entre les deux référents. Ils soulignent aussi la multiplication des rendez-vous et des lieux de rendez-vous avec l'AS et l'AD, l'incompréhension par les bénéficiaires de certains outils (BS, PAP), ainsi qu'une certaine déstabilisation des bénéficiaires parce qu'ils n'ont plus forcément de rendez-vous avec un AS ou un AD. A ce propos, plusieurs AD estiment qu'une diminution du nombre de rencontres peut avoir un effet négatif en particulier sur certains bénéficiaires (isolés, le cas des rentiers RI), car ils se sentent délaissés. Un nombre important d'AD a aussi mentionné que certains bénéficiaires ne savent pas toujours à qui s'adresser. Il semble sur ce point qu'il y ait une différence entre les nouveaux et les anciens bénéficiaires. Le fait que les AS ne parlent plus d'argent est un point pour certains négatif parce que c'est une, voire la préoccupation principale de la majorité des bénéficiaires. L'augmentation du nombre de documents administratifs et des justificatifs à fournir est jugée également problématique pour les bénéficiaires tant par les AS que par les AD.

Enfin pour certains l'effet de la réforme est neutre ou il y a des gagnants et des perdants. Les gagnants sont ceux qui se manifestent et qui formulent des demandes, les perdants sont ceux qui sont plus « timides », ou alors ceux qui n'ont pas d'appui social. Sur ce point, il a été mentionné dans les focus groups qu'il existe un risque de voir des bénéficiaires « se perdre dans la nature ». Il y a aussi des AS qui disent ne pas être en mesure de répondre à la question parce qu'ils ne savent pas ou alors n'ont pas encore assez de recul pour pouvoir y répondre.

Il convient à ce stade de noter que le rapport de l'association de défense des chômeuses et chômeurs (ADC) relève une « rigidité » dans l'application de la loi de la part des CSR/CSI pour les personnes étant suivies conjointement par les organismes régionaux de placement (ORP) et les CSR/CSI. Une application plus stricte due selon l'ADC en partie à la séparation dans le traitement des aspects financiers et des aspects sociaux. En décrivant le parcours de bénéficiaires avec des situations particulières (par ex. familles monoparentales, working poor, bénéficiaires ayant une fortune, bénéficiaires proches de la retraite), ce rapport tend à démontrer que le fonctionnement des CSR/CSI ne permet pas une prise en charge qui s'adapte à des cas particuliers. Par conséquent, l'ADC estime que pour ces personnes leur situation financière et sociale se péjore lorsqu'ils demandent de l'aide auprès d'un CSR/CSI<sup>52</sup>.

## Bénéficiaires

En guise d'introduction, il est important de mentionner que la majorité des bénéficiaires se sont focalisés durant l'entier de l'entretien sur une problématique en particulier, sans prendre de recul par rapport à leur prise en charge de manière globale. Certains revenaient systématiquement sur des problèmes d'ordre financier en mentionnant qu'ils ne comprenaient pas pourquoi on ne leur avait pas remboursé certains frais. D'autres se focalisaient sur leur problème de logement trop petit ou sur le fait qu'aucune solution de garde pour leur enfant n'a pu leur être offerte. Il convient aussi de noter que le problème de la langue s'est posé avec certains bénéficiaires.

Les bénéficiaires peuvent être classés en trois groupes. Dans le premier groupe, on retrouve ceux qui ont assimilé la distinction entre AS et AD et pour lesquels la répartition des tâches est claire. Ils savent par conséquent à qui s'adresser en fonction de leurs questions.

Le deuxième groupe est composé des bénéficiaires qui ont connaissance de la distinction entre AS et AD mais qui continuent à poser des questions d'ordre financier à leur AS. Ceci par question d'habitude, parce qu'ils savent que leur AS va faire l'intermédiaire entre eux et l'AD ou alors parce que l'AD n'est que difficilement accessible.

---

<sup>52</sup> Histoire de vie au Revenu d'insertion, ADC.

Sur les 40 bénéficiaires interrogés, 21 appartiennent à ces deux premiers groupes. Sur ces 21 bénéficiaires, 16 disent avoir remarqué des changements dans leur prise en charge et qu'il y a maintenant deux personnes responsables de leur dossier. Les cinq autres bénéficiaires n'ont connu que le nouveau système. Sur les seize bénéficiaires qui disent s'être rendu compte de la réforme, dix disent préférer le nouveau système. Ils apprécient le fait que l'AS ait plus de temps à leur consacrer et certains disent que les choses sont plus claires pour eux maintenant. Trois bénéficiaires ne prennent pas position car ils disent ne pas avoir assez de recul pour juger. Un bénéficiaire relève qu'il a l'impression de «se faire balader d'un endroit à l'autre».

Le troisième groupe (19 sur 40) représente les bénéficiaires qui n'ont pas connaissance ou ne comprennent pas la séparation entre AD et AS.

Les bénéficiaires sont dans une large majorité (31 sur 40) satisfaits de l'appui apporté par leur AS, de leurs compétences, de leur écoute et de leur gentillesse. Les bénéficiaires qui sont insatisfaits (9 sur 40) l'expliquent par le fait que l'AS n'arrive pas à leur trouver une solution de logement ou de garde d'enfant ou encore que l'AS est trop intrusif. Une minorité des bénéficiaires interrogés (8 sur 40) désirent plus de contact avec leur AS.

Trois quarts des bénéficiaires qui disent avoir eu un contact avec un AD le jugent satisfaisant. Deux bénéficiaires mentionnent néanmoins un comportement irrespectueux de la part de leur AD. Plusieurs bénéficiaires soulignent qu'il est pour eux difficile de joindre les AD quand ils ont des questions particulières.

Douze bénéficiaires disent que leurs besoins ne sont pas ou que partiellement pris en compte par les AS. Ils motivent leur avis en invoquant à nouveau qu'aucune réponse n'est trouvée à leur problème de logement et de garderie, qu'ils ne comprennent pas pourquoi ils ont été sanctionnés ou qu'une demande d'argent supplémentaire n'a pas été acceptée. Deux bénéficiaires ne se sentent pas assez soutenus dans leur démarche d'insertion professionnelle et l'un d'eux trouve que son suivi n'est pas assez régulier. Il est encore important de noter que deux personnes qui se disent satisfaites relèvent tout de même le fait qu'il existe un manque d'information sur leurs droits aux différentes prestations financières.

Environ la moitié des bénéficiaires (19 sur 40) interrogés ont suivi des MIS. La satisfaction concernant les mesures suivies est assez moyenne. Les bénéficiaires les jugent soit pas assez personnalisées et poussées, soit pas satisfaisantes sans en expliquer les raisons. Le fait que les bénéficiaires n'aient pas suivi de mesures peut dans la plupart des cas être expliqué. Une des explications est que les bénéficiaires qui sont inscrits à l'ORP suivent des mesures à travers cette institution. Une autre raison est que, pour certains bénéficiaires, il est impossible de suivre une mesure soit en raison de leur problème de santé, soit parce qu'ils travaillent à temps partiel, ou alors parce qu'ils doivent s'occuper de leur enfant. Néanmoins, les entretiens ont montré que huit bénéficiaires auraient désiré suivre des mesures.

Il convient aussi de noter que seuls 22 bénéficiaires sur 40 disent se souvenir avoir fait et signé un PAP. Leur avis quant à l'utilité de cet outil est partagé. D'un côté, le PAP a permis à certains d'entre eux de structurer les démarches à entreprendre, d'éclaircir leur situation et de les motiver à avancer. Ces bénéficiaires apprécient le fait d'avoir des objectifs à atteindre dans des délais déterminés. D'un autre côté, plusieurs bénéficiaires trouvent cet outil inutile et ce n'est pour eux qu'un document qu'ils ont signé parce qu'on le leur a demandé. Ils le voient aussi comme un moyen de contrôle du travail de l'AS. Un bénéficiaire signale qu'il n'était pas adapté à ses problèmes psychologiques.

Enfin, pour une majorité des bénéficiaires interrogés, le suivi de leur dossier par le CSR/CSI a permis d'améliorer leur situation financière. Ils mentionnent notamment le fait que ce suivi leur a permis d'envisager à nouveau de trouver un travail, de stopper voir de réduire leur endettement ou tout simplement de « sortir la tête de l'eau ». Pour neuf bénéficiaires, cette prise en charge n'a pas permis d'améliorer leur situation financière parce que le montant du RI n'est pas assez élevé ou parce que selon eux « ça ne sert à rien ». D'autres mettent en avant le fait qu'ils ne comprennent pas pourquoi certains frais particuliers (mobilier, voiture par exemple) ne sont pas remboursés.

## 10.2 Effets sur les prestations financières (frais particuliers)

Plusieurs acteurs (directions, AS et AD) ont mentionné lors des entretiens qu'ils observent, depuis la mise en place des directives, une pratique plus stricte de remboursement des frais aux bénéficiaires. Nous avons cherché à savoir si et dans quelle mesure cette perception est visible dans les chiffres des dépenses des CSR/CSI.

A cet effet, deux références temporelles ont été prises: l'année 2008, représentative de la situation avant la réforme et l'année 2011, censée représenter la situation après la mise en œuvre des PDASV. Comme la mise en œuvre des PDASV a eu lieu au cours de l'année 2011 à des rythmes variés selon les différents CSR/CSI, 2011 ne peut pas être considérée comme année représentative de la situation post-réforme. Pour cela, deux centres dont l'état de mise en œuvre de la réforme est clairement identifié durant l'année 2011 ont été sélectionnés : le CSR n°1, seul CSR ayant introduit les PDASV au 1er avril 2010 et le CSI n°2 qui n'avait à fin 2011 pas encore mis en œuvre la réforme, avec la séparation effective des tâches entre AD et AS.

Les éléments considérés sont notamment le montant global des dépenses brutes du RI ainsi que le montant global des frais particuliers. Les frais particuliers sont composés des frais liés au logement<sup>53</sup>, des frais de santé<sup>54</sup> ainsi que d'autres frais particuliers tels que la garderie, des suppléments pour repas en hôtel, l'aide au ménage, les frais de rentrée scolaire. La répartition des frais particuliers selon chacune des rubriques qui les composent ont été identifiées, avec pour chacune le nombre de dossiers concernés. Sur cette base, le montant moyen payé par dossier selon chacune des rubriques de frais particuliers a pu être calculé.

Un résumé de l'information des analyses effectuées est présenté ci-dessous.

Tableau 31 : Part représentée par les frais particuliers en % des dépenses brutes RI en 2008 et en 2011

	Année de référence	CSR n°1		CSI n°2		TOTAL CSR/CSI	
		CHF	%	CHF	%	CHF	%
Total des dépenses brutes	2008	124'018'244	100.00%	24'513'316	100.00%	349'434'922	100.00%
Total des frais particuliers		14'589'689	11.76%	2'914'441	11.89%	38'618'917	11.05%
Total des dépenses brutes	2011	139'812'517	100.00%	30'027'936	100.00%	409'843'212	100.00%
Total des frais particuliers		16'255'441	11.63%	3'559'159	11.85%	46'757'737	11.41%

Source : SPAS, Analyse comparative des frais particuliers du RI en 2008 et 2011.

La part dédiée aux frais particuliers par rapport aux dépenses brutes RI reste stable entre 2008 et 2011, tant pour le CSR n°1 que pour le CSI n°2. Les résultats des deux centres sont en conformité avec la moyenne des CSR/CSI du canton.

Un signe du durcissement de la pratique de paiement des frais<sup>55</sup> aurait été une baisse de la part engendrée par les frais particuliers par rapport au total des dépenses brutes, ce qui n'est pas le cas ici.

En considérant le montant moyen payé par dossier en fonction de chacune des rubriques de frais, on constate des variations entre 2008 et 2011 aussi bien à la hausse qu'à la baisse et cela pour le CSR n°1 comme pour le CSI n°2. En conséquence, sur la base de ces chiffres et de façon générale pour ces CSR/CSI, il n'est pas possible d'observer d'effet net traduisant une pratique plus stricte des paiements depuis que les AD sont en charge de la délivrance de la prestation financière du RI.

<sup>53</sup> Tels que le relogement provisoire en hôtel, l'abonnement internet, le déménagement et le garde meubles.

<sup>54</sup> Traitement dentaire, lunettes, participation LAMal.

<sup>55</sup> La pratique plus stricte en termes de paiement des frais aux bénéficiaires peut se traduire sous deux formes non exclusives : une diminution du nombre de dossiers qui font l'objet de certains paiements particuliers ou un montant plus faible payé par dossier.

### 10.3 Points clés du chapitre

- Les directions des CSR/CSI n'ont pas connaissance des effets de la réforme sur les bénéficiaires et de leur opinion sur les changements qu'elle a impliqués.
- La moitié des AS pensent que les bénéficiaires sont satisfaits de la nouvelle prise en charge, avis qui est partagé par une majorité d'AD.
- Environ la moitié des bénéficiaires interrogés ont connaissance et comprennent la nouvelle répartition des tâches entre AS et AD.
- Les bénéficiaires qui ont été en mesure d'assimiler la distinction entre AS et AD introduite par la réforme préfèrent pour la plupart le nouveau système.
- La grande majorité des bénéficiaires est satisfaite de l'appui apporté par leur AS et du contact qu'ils ont avec leur AD.
- La moitié des bénéficiaires interrogés ont suivi des MIS et ont un avis partagé les concernant.
- Seule la moitié des bénéficiaires interrogés se souviennent avoir signé un PAP.
- L'analyse des dépenses brutes du RI dans 2 CSR/CSI indique que les frais particuliers n'ont pas été réduits avec l'introduction de la réforme et ne permet par conséquent pas d'observer d'effet traduisant de façon générale une pratique plus stricte des paiements depuis l'entrée en fonction des AD.

## 11 CONNAISSANCE ET APPRÉCIATION DES PREMIERS EFFETS DE LA RÉFORME DE LA PART DE PARTENAIRES DES CSR/CSI

---

Afin de pouvoir déterminer des tendances quant à la connaissance et l'appréciation des premiers effets de la réforme de la part des organisations partenaires, 3 directeurs d'ORP, le directeur et la personne en charge de la plateforme interinstitutionnelle au sein de l'OAI ainsi que 5 prestataires de MIS ont été interrogés. Les réponses de ces personnes sont résumées en six points.

### Information et connaissance de la réforme

La plupart des responsables des organisations partenaires disent avoir été informées de la réforme de manière informelle à travers les contacts qu'elles entretiennent avec les collaborateurs ou les directions des CSR/CSI. Deux personnes pensent qu'elles ont « sûrement reçu un courrier du SPAS ». En effet les partenaires ont reçu les lettres INFOSPAS mais aucun autre courrier officiel de la part du SPAS ne leur a été envoyé. La réforme a dû être expliquée brièvement à certaines personnes contactées afin qu'elles se souviennent de son contenu.

Toutes les personnes interrogées sauf une ont connaissance de la répartition des tâches entre AS et AD introduite par les PDASV. Quatre responsables d'organisations partenaires interrogées disent avoir connaissance du PAP. Les points positifs (responsabilisation, formalisation de la démarche, action sur les compétences) et les points négatifs (n'est pas adapté à tous les bénéficiaires) sont les mêmes que ceux mentionnés par les AS (voir chapitre 8.1).

### Appréciation de la collaboration avec les CSR/CSI

Les directeurs des ORP et les responsables des prestataires de MIS interrogés sont le plus souvent en contact avec les AS dans les CSR/CSI. Il leur arrive cependant parfois de prendre contact avec les AD, surtout pour régler les questions de remboursement de frais particuliers (transport et frais de repas) liés à une mesure. Les collaborateurs de l'OAI sont le plus souvent en contact avec les AD.

L'appréciation de la collaboration varie en fonction du type d'organisation partenaire. D'une part, les directeurs d'ORP interrogés relèvent que la réforme n'a pas d'effet positif sur la collaboration avec les CSR/CSI. Au contraire, deux d'entre eux soulignent que depuis la réforme, il est plus difficile pour les collaborateurs de trouver une personne de contact au sein des CSR/CSI puisque certains bénéficiaires n'ont plus d'AS attiré. De plus, les collaborateurs des ORP n'ont pas accès à toutes les informations du système d'information Progrès. Un autre directeur d'ORP relativise ces propos en disant que la qualité de la collaboration varie en fonction des personnes au sein des CSR/CSI mais qu'il n'a pas ressenti de changement particulier depuis l'introduction de la réforme. Il mentionne cependant lui aussi le fait qu'il est parfois difficile de connaître la personne de contact au sein des CSR/CSI.

D'autre part, les cinq responsables des organisations prestataires de MIS interrogés disent que de manière générale la collaboration se passe très bien avec les CSR/CSI même si deux d'entre eux notent cependant que leur mesure n'est pas en place depuis assez longtemps pour attribuer cette bonne collaboration à la nouvelle manière de fonctionner des CSR/CSI. Un responsable d'une organisation prestataire de MIS note cependant que la collaboration n'est pas ce qu'elle devrait être. Les AS sont devenus des spécialistes du RI et ont par conséquent un peu perdu la vocation de généraliste. Il pense que certains AS ont une mauvaise compréhension/interprétation de la réforme et qu'ils délèguent trop rapidement leurs responsabilités à des associations privées. Un seul responsable d'une organisation prestataire de MIS mentionne des difficultés de collaboration avec les AD pour le remboursement des frais particuliers (transports, nourriture, etc.) liés à la mesure, la procédure étant de plus en plus exigeante et compliquée.

## Appréciation de l'objectif d'autonomisation et de la possibilité de sanctionner les bénéficiaires

Même si aucune personne interrogée ne remet en cause l'objectif d'autonomisation financière poursuivi par les CSR/CSI, il est important de faire une distinction en fonction du type de bénéficiaires que les responsables des organisations partenaires interrogées prennent en charge. D'une part, l'objectif des ORP, de l'OAI, ainsi que celui des prestataires de MIS « socio-professionnelle » et de « formation de base » est la réinsertion professionnelle<sup>56</sup>. Les représentants de ces organisations estiment donc que l'objectif d'autonomisation des bénéficiaires poursuivi par les CSR/CSI est complémentaire avec celui qu'ils poursuivent. D'autre part, l'objectif poursuivi par l'un des responsables d'organisations prestataires de MIS « bas seuil » interrogé est d'aider le bénéficiaire à retrouver confiance en lui pour construire un projet professionnel, ou à défaut lui procurer une occupation. C'est « une première étape, un premier pas » vers l'objectif d'autonomisation financière. L'objectif d'autonomisation est donc perçu comme la finalité d'un processus dans lequel certains bénéficiaires ne se trouvent qu'au début.

En ce qui concerne l'appréciation de la possibilité octroyée au CSR/CSI de pouvoir sanctionner les bénéficiaires qui ne collaborent pas, une distinction s'opère à nouveau en fonction du type de bénéficiaires que les organisations partenaires prennent en charge. Les 3 directeurs d'ORP, les personnes interrogées au sein de l'OAI ainsi qu'un responsable d'une organisation prestataire de MIS « socio-professionnelle » jugent positivement la possibilité de sanctionner les bénéficiaires. Ce responsable d'une organisation prestataire de MIS relève même que depuis l'instauration des sanctions au sein des CSR/CSI, les bénéficiaires abandonnent moins souvent une mesure. Certains de ces responsables d'organisations partenaires s'interrogent cependant sur l'efficacité de cumuler les sanctions ainsi que de sanctionner des bénéficiaires qui ne peuvent pas collaborer en raison de leur problème psychologique ou qui ne comprennent pas ce qui leur est demandé. Un des responsables des organisations prestataires de MIS à « bas seuil » interrogé s'oppose au contraire à la pratique des sanctions car il dit avoir constaté des abus dans leur application. De plus, pour lui cette démarche n'est pas très humaine surtout pour les bénéficiaires avec lesquels le lien social est au centre de la démarche.

## Disponibilité des AS

Les directeurs des ORP et de l'OAI mentionnent que la disponibilité des AS n'a pas augmenté depuis la mise en œuvre de la réforme. Au contraire, comme ils l'ont souligné, il est plus difficile pour les collaborateurs de ces organisations partenaires de prendre contact avec les CSR/CSI. Des réunions tripartites entre ces organisations et les CSR/CSI ne sont pas obligatoires mais ont lieu quand la situation le nécessite.

Deux responsables d'organisations prestataires de MIS disent que la disponibilité des AS a augmenté. Deux réunions tripartites au minimum ont lieu pendant l'application de la mesure dont est responsable l'une de ces deux personnes. Le second responsable a remarqué que même si les réunions tripartites ne sont pas obligatoires, elles sont devenues plus nombreuses dans le cadre de l'application de la mesure qu'il propose. Deux autres responsables d'organisations prestataires de MIS disent qu'ils n'ont pas remarqué de changement. Pour l'un d'entre eux, les AS ont toujours été disponibles et il les trouve très impliqués. Des réunions tripartites sont obligatoires dans le cadre des mesures que proposent ces deux partenaires afin que les bénéficiaires puissent suivre la mesure proposée. Ces responsables ne relèvent cependant aucune difficulté à organiser ces réunions tripartites. Un seul responsable d'organisations prestataire de MIS souligne que les AS sont moins disponibles. Des réunions tripartites sont en théorie organisées dans le cadre de la mesure que propose ce partenaire, mais la personne interrogée dit que ces réunions sont souvent annulées ou que l'AS n'y participe pas. Il met ceci en parallèle avec la surcharge de travail à laquelle sont confrontés les CSR/CSI.

---

<sup>56</sup> A noter que l'objectif des mesures socio-professionnelles est également une réintégration au marché du travail par le biais de l'ORP. C'est-à-dire qu'au terme de la mesure, le bénéficiaire ne retrouve pas forcément une activité professionnelle mais est jugé apte au placement. L'objectif des mesures de formation de base vise aussi une réintégration par l'inscription à une formation.

## Comportement des bénéficiaires

Les trois directeurs des ORP disent qu'ils n'ont pas remarqué de changement de comportement des bénéficiaires. L'un mentionne même qu'il a au contraire l'impression que les personnes sont encore moins motivées qu'avant à travailler.

Deux responsables d'organisations prestataires disent qu'ils n'ont pas remarqué de changement alors qu'un prestataire de MIS observe une diminution d'abandons de la part des bénéficiaires. Un responsable d'une organisation prestataire estime qu'il est prématuré de se prononcer sur la question, mais il pense que le PAP devrait avoir des effets positifs. A l'opposé, un responsable d'une organisation prestataire évoque l'apparition d'un « un effet ping-pong » entre les AS et les AD engendrant des répercussions négatives sur le bénéficiaire.

### 11.1 Points clés du chapitre

- La très grande majorité des responsables des organisations partenaires interrogés sont au courant de la nouvelle répartition des tâches entre AS et AD et ont connaissance du PAP.
- La qualité de la collaboration est jugée différemment suivant les partenaires interrogées.
- Aucun responsable des organisations partenaires interrogé ne remet en cause l'objectif d'autonomisation financière poursuivi par les CSR/CSI. Il est cependant important pour l'un des responsables d'organisations prestataires de MIS « bas seuil » interrogé de considérer l'autonomisation en tant que processus ayant comme finalité l'autonomie financière.
- La grande majorité des responsables des organisations partenaires interrogés juge positivement la possibilité octroyée aux CSR/CSI de sanctionner les bénéficiaires. Ils questionnent cependant l'efficacité de cumuler les sanctions.
- L'appréciation de la disponibilité des collaborateurs varie en fonction des organisations partenaires interrogées. Aucune tendance ne peut être déduite et mise en relation avec la réforme.
- La majorité des partenaires interrogés estiment que la réforme n'a pas induit de changement de comportement chez les bénéficiaires ou qu'il est trop tôt pour répondre à cette question.



## 12 PERCEPTION DES DIRECTEURS DES CSR/CSI DU PILOTAGE ET DE LA GESTION DU PROJET DE LA RÉFORME

---

### Organisation du pilotage

Suite à l'expérience pilote menée par le CSR de Lausanne dans un objectif et une approche similaires à ceux retenus à l'échelle cantonale et positivement évalués<sup>57</sup>, le SPAS a décidé de généraliser la démarche à l'ensemble des CSR/CSI. Pour sensibiliser et informer les directions des CSR/CSI aux changements de métier que la réforme devait apporter et accompagner ce processus, le SPAS a organisé un ensemble de démarches de sensibilisation et d'informations décrites au chapitre 9.1. La mise en œuvre de cette réforme se base sur une répartition des tâches formalisée dans la LASV. Le DSAS et le SPAS sont responsables du pilotage de la réforme en cours tout en prenant en considération les expériences et propositions faites par les CSR/CSI qui sont appelés à « signaler aux autorités compétentes les nouvelles problématiques nécessitant leur intervention et proposer des solutions »<sup>58</sup>. Pour assurer le suivi de la réforme, le COPIL principes directeurs a été mis sur pied. Ce COPIL a remplacé la Task force qui était responsable d'accompagner les changements liés au renforcement du RI suite aux réformes de l'action sociale vaudoise introduites à partir de 2006.

Tout comme la Task force, le COPIL principes directeurs se compose de six représentants du SPAS et du bureau de la Conférence des directeurs dans lequel siège trois directeurs de CSR/CSI (Lausanne, Cossonay-Orbe-La Vallée et Aigle-Bex-Pays d'enhaut)<sup>59</sup>. Il était attendu du COPIL principes directeurs qu'il élabore la version finale des directives qui définissent les PDASV (directives mises en consultation et adoptées selon le processus ordinaire), qu'il conduise la mise en œuvre de la réforme, qu'il assure la coordination et la cohérence des sous-projets qui y sont associés ainsi qu'il assure la communication en lien avec les PDASV et l'information des collaborateurs des CSR/CSI<sup>60</sup>. Pour ce faire, le COPIL principes directeurs a tenu 16 séances entre avril 2009 et novembre 2011. Huit groupes de travail ont été mis sur pied. Chaque groupe de travail a été chargé de traiter un des sous-projets suivants : le protocole d'intervention sociale ; l'adaptation du système d'information Progrès ; les ressources régionales de l'action sociale ; les formations ; le financement lié à la nouvelle organisation ; le renforcement de l'analyse de la subsidiarité ; l'adaptation du cadre légal et normatif et ; l'organisation au sein des CSR/CSI. Ces sous-projets se composent de représentants du SPAS et/ou des membres du bureau de la Conférence des directeurs et/ou des représentants des CSR/CSI (chefs d'unité et/ou directeurs). Les membres des sous-projets sont chargés de rapporter l'avancement des travaux au COPIL principes directeurs qui en discutent au cours de leurs séances<sup>61</sup>. Sur la base des propositions des différents groupes de travail et du COPIL principes directeurs, le SPAS a adopté les deux nouvelles directives concrétisant les PDASV. Ces directives formalisent les aspects liés à la répartition des tâches et au protocole d'intervention et sont entrées en vigueur en avril 2010. Le planning initial de la mise en œuvre (voir ci-dessous) n'ayant pas pu être tenu par tous les CSR/CSI, le SPAS a prolongé le délai d'une année à la fin 2011.

---

<sup>57</sup> Evaluation du projet pilote "RI Métiers", février 2009, Idheap

<sup>58</sup> LASV, Art. 18 d.

<sup>59</sup> Depuis la mise sur pied du COPIL principes directeurs, sa composition a changé. Par exemple en novembre 2011 suite à des changements internes au sein du bureau de la Conférence des directeurs, la directrice du CSR de Montreux a été remplacée par le directeur du CSR de Bex. Ce dernier n'a participé qu'à une seule séance du COPIL sur les 16.

<sup>60</sup> Annexe a1 (version 2.00) : *Cahier des charges du COPIL*. PV de la séance n°1 du COPIL principes directeurs, 7 avril 2009

<sup>61</sup> Annexe a3 (version 1.02) : *Cahier des charges des sous-projets*. PV de la séance n°1 du COPIL principes directeurs, 7 avril 2009

### Planification de l'introduction des Principes directeurs de l'action vaudoise (PDASV) :

Phase	Responsable	Objectifs	Délai
1. Adoption des directives sur l'appui social et sur la délivrance de la prestation financière et des annexes par le COPIL principes directeurs	COPIL principes directeurs	Validation	02.02.2010
2. Correction/modification des documents	SPAS	Rédaction	04.02.2010
3. Envoi des documents aux représentant-e-s des AA	SPAS	Transmission	04.02.2010
4. Phase de consultation auprès des représentant-e-s des AA	AA	Consultation	03.03.2010
5. Analyse du retour de consultation et validation définitive des documents	COPIL principes directeurs	Validation	10.03.2010
6. Correction/modification des documents et signature de la cheffe du SPAS	SPAS	Rédaction	15.03.2010
7. Diffusion de la version définitive des directives et annexes	SPAS	Transmission	20.03.2010
8. Bascule – mise en œuvre de nouveaux outils Progrès au Service social Lausanne	SSL/SPAS	Mise en œuvre	01.04.2010
9. Formation sur les PDASV et les nouveaux outils pour les AS	AA/SPAS	Mise en œuvre	2 <sup>ème</sup> semestre 2010
10. Bascule effectuée dans l'ensemble des CSR	AA/SPAS	Mise en œuvre	01.01.2011
11. Entrée en vigueur du nouveau modèle de financement (au plus tôt)	AA/SPAS	Mise en œuvre	01.01.2012

Source : Annexe a2 : calendrier du projet PDASV, V2. Ordre du jour de la séance n°9 du COPIL principes directeurs, 10 mars 2010.

La surcharge de travail et le manque de temps engendrés notamment par un grand nombre de modifications de normes RI et par la complexité grandissante du système RI expliquent pour un nombre important de directeurs de CSR/CSI le non-respect du planning.

### Les limites du pilotage mis en place

La logique de collaboration avec les directions des CSR/CSI poursuivie par le SPAS a mené à des divergences d'interprétations, au sein du COPIL principes directeurs, sur l'acteur auquel incombe la responsabilité de définir les modalités précises de la mise en œuvre de la réforme. Lors d'une séance du COPIL, l'un des directeurs de CSR a souligné : « il est important de distinguer [dans le cahier des charges du COPIL] ce qui est du domaine de compétence du SPAS (exigences minimales et directives DSAS) de ce qui relève du domaine de compétence des AA (management de la mise en œuvre) »<sup>62</sup>. Cette distinction est concrétisée dans la mission du groupe de travail « organisation au sein des CSR », sous la responsabilité des CSR/CSI. Il est apparu durant l'évaluation que ces textes ont été interprétés différemment du point de vue des membres du SPAS et de la Conférence des directeurs. Ces derniers attendaient une délégation claire de compétences de la part du SPAS pour définir les modalités de mise en œuvre de la réforme.

Les groupes de travail mis en place pour accompagner la réforme ont fonctionné parallèlement à la mise en œuvre de celle-ci et ont tenté de résoudre au fur et à mesure les problèmes mis en évidence par les CSR/CSI les plus avancés. Cela explique que certains membres des directions ont l'impression d'être en « projet pilote perpétuel dont les changements font suite à des expériences réalisées par les plus avancés au moment de l'introduction d'un nouvel élément ». Par exemple, un groupe de travail a été mis sur pied pour se pencher sur la modification des outils, alors que les derniers CSR/CSI étaient en train de les introduire. La non-synchronisation de la mise en œuvre de la réforme ne peut que renforcer cet état de fait.

<sup>62</sup> Point 2 du PV de la séance n°1 du COPIL principes directeurs, Cahier des charges du COPIL, 7 avril 2009

Certains membres des directions ont par ailleurs regretté de ne pas avoir été informés de la planification de détail du projet de réforme. Le document diffusé dans INFOSPAS de juillet 2009 ne reprend que de façon synthétique les éléments du planning reproduit ci-dessus.

Du côté du SPAS, parallèlement aux structures mises en place, les personnes impliquées dans la réforme consacrent toutes une faible part de leur temps à la réforme. La responsabilité du projet a été confiée au chef de la section AIS. La démission de ce dernier en cours de projet, la vacance de son poste et la réorganisation complète de la section AIS qui a suivi la nomination du nouveau chef de section, ont rendu plus difficile le pilotage du projet. Ce point est regretté par de nombreux interlocuteurs aussi bien au sein du SPAS que dans les CSR/CSI qui lui attribuent un manque de transparence quant à la répartition des tâches au sein du SPAS ainsi qu'un manque de réactivité au cours de la réforme.

Suite à la proposition du COPIL, le SPAS a pris acte du retard pris par certains CSR/CSI dans la mise en œuvre de la réforme et du retard dans les travaux de certains groupes de travail. Cette attitude du SPAS est jugée de différentes manières par les directions des CSR/CSI. Certains apprécient cette flexibilité de l'autorité de surveillance car ils la considèrent comme une preuve de compréhension des difficultés rencontrées sur le terrain. Pour d'autres, cette façon de piloter est remise en cause parce qu'elle peut selon eux remettre en question la crédibilité de l'autorité de surveillance et/ou conduire à une inégalité de traitement vis-à-vis de ceux qui ont fait l'effort de respecter les délais initiaux et vis-à-vis des bénéficiaires.

Les personnes interrogées au sein du SPAS sont d'avis que la manière dont est organisée l'action sociale vaudoise rend le pilotage d'une telle réforme difficile. Le SPAS n'étant pas « l'employeur » des CSR/CSI, il manque donc de moyens d'action pour assurer une mise en œuvre uniforme des directives. Cependant afin de renforcer son rôle de pilote et sur décision du chef du DSAS, le SPAS a modifié les modalités de communication et de décision avec les directeurs des CSR/CSI, en renforçant le contact direct avec l'ensemble des directions, au lieu de Commissions ou de groupes de travail avec certains représentants des CSR. Des séances entre la direction du SPAS et la direction des CSR/CSI ont lieu dorénavant toutes les deux semaines, afin de traiter du cadre général de la réforme et de sa mise en œuvre. Jusqu'à fin 2011, ces séances avaient lieu 3 ou 4 fois par an.

## Des attentes contradictoires vis-à-vis du pilotage du SPAS

La manière dont est organisée l'action sociale vaudoise demande au SPAS de faire preuve d'une grande flexibilité et d'une capacité d'adaptation pour répondre aux besoins très disparates des CSR/CSI, ce qui rend sa mission plus compliquée. En effet, un grand CSR comme celui de Lausanne est doté d'une équipe de management suffisamment grande pour pouvoir s'impliquer de manière significative dans le développement d'une réforme, mettre en place un dispositif de formation interne ou élaborer de nouvelles procédures. Il est plus difficile, pour un petit CSR comme celui de Bex, de libérer un pourcentage du temps de travail d'un cadre destiné par exemple à effectuer une tâche conceptuelle ou à la mise sur pied d'une formation interne. Ainsi, une majorité des directions apprécie l'engagement des collaborateurs du SPAS et leur appui dans la mise en œuvre de la réforme dans une constellation organisationnelle compliquée. La manière dont le SPAS assume sa responsabilité d'autorité de pilotage de la réforme fait cependant l'objet d'une appréciation et d'attentes divergentes de la part des dirigeants des CSR/CSI.

Ainsi, les directions des CSR/CSI ont une vision contradictoire du rôle idéal que devrait jouer le SPAS. D'un côté, une partie d'entre elles souhaite que le SPAS encadre et soutienne les CSR/CSI de manière plus intense et qu'il standardise les pratiques et les modalités de mise en œuvre de la réforme afin de bénéficier d'économies d'échelle et d'éviter que chaque CSR/CSI « réinvente la roue x-fois ». D'un autre côté, une majorité des directions apprécie justement cette relative liberté laissée aux CSR/CSI par le canton pour adapter les prestations et les modalités d'action au contexte régional. Le SPAS est pour certains interlocuteurs « confronté à un dilemme. Beaucoup de CSR veulent jalousement garder leur autonomie et critiquent en même temps le SPAS parce qu'il ne pilote pas vraiment la réforme. Dans une certaine mesure, il y a un double discours. »

## Un renforcement des structures au sein du SPAS

Parallèlement à l'introduction des PDASV, le SPAS a entrepris une restructuration au sein de la section Aide et Insertion Sociale (AIS) qui est effective depuis l'automne 2011. Cette restructuration n'est pas une conséquence directe de la mise en œuvre des PDASV mais elle va la simplifier par une plus grande clarté de la répartition des tâches au sein du SPAS. Son objectif est d'améliorer la cohérence de l'organisation et de l'efficacité du pilotage dont est responsable le SPAS - à l'interne et vis-à-vis des partenaires externes - dans les domaines de l'aide et de l'insertion sociales. La cheffe de service fixe les objectifs stratégiques du service, le chef de la section AIS conduit le dispositif de l'action sociale vaudoise. Il élabore les propositions et les actions nécessaires à son amélioration<sup>63</sup>.

## Une faible utilisation des indicateurs du monitoring

Pour piloter la réforme, des indicateurs ont complété le monitoring RI du SPAS. Les personnes du SPAS interrogées n'utilisent que certains d'entre eux. Elles disent principalement avoir recours aux indicateurs d'exigences fixés par les directives (voir à ce propos le chapitre 4.3) de même qu'aux indicateurs qui renseignent sur le nombre de dossiers payés et ceux relevant du suivi administratif. Les autres indicateurs sont des informations utiles à l'ensemble des personnes concernées, au sein du SPAS et des CSR/CSI. A ce sujet, certains membres des directions mentionnent que des informations saisies ne sont pas exploitées. Les informations nouvelles, liées à la mise en œuvre des PDASV, seront intégrées dans un volet nouveau du monitoring, qui doit être finalisé.

### 12.1 Points clés du chapitre

- La majorité des directions apprécie l'engagement des collaborateurs du SPAS et leur appui dans une constellation organisationnelle compliquée.
- Le COPIL principes directeurs a été mis sur pied afin de définir le contenu de la réforme et de suivre sa mise en œuvre.
- Le SPAS a privilégié une logique de collaboration avec les directions des CSR/CSI. Ce mode de pilotage comporte des limites.
- Les appréciations et les attentes des CSR/CSI envers les modalités de pilotage du SPAS divergent ou sont contradictoires.
- La vacance du poste de chef de projet au sein du SPAS est regrettée par l'ensemble des acteurs.

<sup>63</sup> Revue SPAS, revue de l'organisation du SPAS dans le domaine de l'aide et de l'insertion sociale, rapport final ; Lafuente et Proz : novembre 2010, UCA

## 13 CONCLUSION : RÉPONSES AUX QUESTIONS D'ÉVALUATION

La réforme induite par les deux nouvelles directives de l'aide sociale vaudoise a été ambitieuse puisqu'elle n'a pas seulement impliqué des changements organisationnels, mais qu'elle a introduit une nouvelle manière de travailler. Le contexte économique de la mise en œuvre de ce projet de réforme étant par ailleurs difficile, les CSR/CSI ont dû faire face, en pleine redéfinition des pratiques, à une augmentation de 26% de dossiers payés entre 2009 et 2011.

### *Question d'évaluation 1*

Quelles sont les différentes modalités de mise en œuvre de la réforme dans les CSR/CSI ?

### *Question d'évaluation 2*

Y a-t-il des différences de modalités de mise en œuvre de la réforme entre les régions ?

La mise en œuvre de la réforme s'est faite à un rythme très variable selon les CSR/CSI. Même si le SPAS a accordé une année de plus par rapport au planning initial, deux CSR/CSI n'avaient lors de l'enquête pas terminé la mise en place de la réforme. Un CSR/CSI a opté pour une procédure différente de celle préconisée. Les AS sont responsables du premier paiement et peuvent également assumer la gestion des aspects financiers pour les dossiers particulièrement compliqués. Cette implication des AS dans la délivrance de la prestation financière est justifiée par deux raisons : maintenir les compétences des AS dans le RI pour pouvoir évaluer la subsidiarité à l'occasion du premier entretien (comme prévu dans les directives) et améliorer l'efficacité et l'efficience de la prise en charge par une seule personne pour des cas particulièrement compliqués.

Les modalités de mise en œuvre de la réforme diffèrent selon les CSR/CSI sur plusieurs aspects. La responsabilité de la gestion des frais particuliers n'étant pas définie dans les directives, elle est organisée de différentes manières. Dans certains centres, cette tâche est assumée par les AD et les AS qui travaillent ensemble, dans d'autres uniquement par les AD. La liberté d'organisation laissée par les directives explique très certainement que moins de la moitié des CSR/CSI ont un document qui formalise la répartition des tâches entre AD et AS. Ceci peut expliquer la raison pour laquelle une minorité importante d'AS et des AD trouvent peu claire la répartition des tâches.

Des différences sont également significatives en termes d'encadrement de la réforme. La fréquence des colloques et leur contenu varient d'un CSR/CSI à l'autre. Dans certains CSR/CSI, des colloques sous forme d'intervisions sont offerts alors que cela n'existe pas dans d'autres. Ces différences de pratiques peuvent expliquer la qualité de la collaboration entre AS et AD au sein des CSR/CSI.

En matière de formation, il est intéressant de constater qu'en plus des formations proposées par le SPAS, certains CSR/CSI ont offert des formations principalement aux AD.

Pour faire face à la complexité du travail, la plupart des CSR/CSI ont ou prévoient de travailler davantage avec différentes personnes ressources et tous ont un conseiller en insertion. Enfin, pour décharger le personnel responsable de l'appui social et de la délivrance de la prestation financière, la moitié des CSR/CSI s'appuient sur des secrétaires.

Pour les membres du bureau de la Conférence des directeurs des CSR/CSI, les multiples nouveaux projets menés simultanément par le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) et l'instauration de nouvelles directives ayant une influence sur le fonctionnement des CSR/CSI ont nécessité des ressources conséquentes du côté des CSR/CSI qui n'ont pas permis un accompagnement plus intense de la réforme.

### *Question d'évaluation 3*

La répartition du travail au sein des CSR/CSI prévue par les directives permet-elle de renforcer les capacités de soutien à l'insertion et la personnalisation du suivi social des bénéficiaires ?

La nouvelle répartition des tâches a permis de renforcer les capacités de soutien à l'insertion. Au moment de la réalisation de cette étude, les AS ayant connu les deux systèmes estimaient consacrer en moyenne 76% de leur temps

de travail à l'appui social, alors que ce pourcentage ne s'élevait selon eux qu'à 41% avant la réforme. Pour connaître la part du temps de travail investie dans l'appui social de façon générale, il est nécessaire de la comparer à celle consacrée à la délivrance de la prestation financière. Si l'on prend en compte l'estimation du temps consacré à l'appui social par les AS avant et après la réforme et les EPT, AS et AD, avant et après la réforme, le temps consacré à l'appui social a augmenté quantitativement d'environ 46%, un taux qui pourrait à l'avenir encore augmenter car la répartition des tâches n'était pas encore totalement effective au moment de l'enquête. Cependant, même si de manière globale le temps de travail consacré à l'appui social a augmenté, force est de constater que 70.6% (ce qui représente 271 EPT) du temps de travail de l'ensemble des collaborateurs des CSR/CSI est destiné à la délivrance de la prestation financière et 29.4% à l'appui social. Ce résultat s'explique par le fait que face à l'augmentation du nombre de dossiers traités, le nombre d'AD a augmenté tandis que celui des AS est resté stable.

Il est important d'être attentif à ce que l'augmentation du temps de travail consacré à l'appui social permette effectivement d'atteindre l'objectif d'autonomisation des bénéficiaires. En effet, dans l'enquête une part importante des collaborateurs estime que les difficultés de collaboration et de transmission d'informations ainsi que la place importante encore consacrée à des réponses liées à des questions d'ordre financier lors des entretiens avec les AS rendent difficile une personnalisation de la prise en charge des bénéficiaires.

#### *Question d'évaluation 4*

Les nouveaux outils de travail prévus par les directives (par exemple bilan social, PAP, etc.) sont-ils utilisés de manière systématique ?

#### *Question d'évaluation 5*

Y a-t-il des différences d'utilisation des nouveaux outils de travail ?

Les outils de travail prévus par la directive sur l'appui social et l'insertion sont utilisés quasi systématiquement par une grande majorité des AS. L'outil le moins utilisé par les AS est le bilan social réduit pour tout bénéficiaire d'un appui social sans prestation financière. Différents facteurs expliquent pour quelles raisons certains AS n'utilisent pas les outils de manière systématique.

Certains les trouvent trop technocratiques. D'autres les considèrent comme « des briseurs de lien et de relation de confiance ». Certains AS relèvent aussi le manque de collaboration des bénéficiaires et la propension de certains à ne pas se présenter au rendez-vous, ce qui augmente la difficulté de respecter les délais prévus par la directive sur l'appui social et l'insertion. D'autres enfin rappellent qu'ils sont en processus d'apprentissage.

Il est important de souligner que les focus groups ont permis de mettre en évidence que le BS est utilisé de manière très différente d'un AS à l'autre. Certains le conçoivent comme un outil de gestion personnel et n'en parlent pas avec les bénéficiaires. D'autres le considèrent comme faisant partie de la première phase du processus d'autonomisation lors de laquelle le bénéficiaire prend le temps de réfléchir à sa situation afin d'une part, d'être confronté à ses problèmes, et d'autre part de prendre conscience de ses ressources. Ceci permet, selon eux, aux bénéficiaires de prendre conscience de leur potentiel et des démarches possibles. Ces AS discutent donc du BS avec les bénéficiaires et parfois leur demandent de le remplir avant le rendez-vous.

Ces différentes manières d'utiliser le BS peuvent s'expliquer par la relative liberté laissée par la directive sur l'appui social et l'insertion et par le fait qu'aucun document de référence définissant précisément les modalités d'utilisation des outils n'ait été établi.

Par ailleurs, l'analyse des dossiers a montré que tous les AS n'utilisent pas les outils avec la même rigueur. En effet, la qualité de l'information que contiennent les BS et les PAP varient fortement (lisibilité, précision des descriptions et placement des informations sous la bonne colonne). Le peu de rigueur de certains AS dans l'utilisation des outils peut s'expliquer par les doublons mentionnés au cours de l'enquête dans la saisie d'information notamment pour le BS et le journal utilisé par certains CSR/CSI. L'analyse des dossiers a aussi révélé que certains AS ont des difficultés à distinguer systématiquement dans le BS les ressources et les obstacles des bénéficiaires ou alors plutôt, que de faire une distinction, ils décrivent la situation des bénéficiaires. De plus, le formatage en colonne limite la place à disposition pour décrire les différents éléments que doit contenir le BS s'il est rempli à la main. Dans le PAP, certains AS confondent les indicateurs mesurant l'effectivité de l'action à mener par les bénéficiaires et les indicateurs mesurant l'atteinte des objectifs fixés. Certains AS ont aussi des difficultés à définir des objectifs mesurables.

Les outils de travail de la directive sur la délivrance de la prestation financière existant déjà avant la réforme sont utilisés par la grande majorité des AD de manière systématique. L'outil le moins utilisé est la demande d'appui social pour les bénéficiaires d'une aide financière souhaitant un appui social. Les rares AD qui ne recourent pas de manière systématique aux outils mis à leur disposition expliquent cet état de fait par le manque de temps à disposition pour remplir tous les documents et faire les examens et contrôles annuels ainsi que par la non-coopération de certains bénéficiaires qui peinent à réunir tous les documents nécessaires à la constitution de leur dossier.

#### *Question d'évaluation 6*

Les nouveaux outils de travail permettent-ils de renforcer les capacités de soutien à l'insertion et la personnalisation du suivi social des bénéficiaires ?

Afin de renforcer les capacités de soutien à l'insertion et la personnalisation des bénéficiaires, il est nécessaire que les nouveaux outils de la directive sur l'appui social permettent de prendre en considération leurs ressources et de saisir leurs besoins. Les AS estiment à plus de 60% que les nouveaux outils permettent de prendre en considération les ressources et de saisir les besoins des bénéficiaires et, par là, de renforcer les capacités de soutien à l'insertion et la personnalisation du suivi. Les critiques sont relatives au fait que l'utilisation du BS telle que définie par le protocole d'intervention (seulement au début de la prise en charge) et sa conception (aucune colonne permettant de décrire la situation alors que la directive sur l'appui social et l'insertion demande que le BS retrace la situation du bénéficiaire) ne permettent pas de prendre en considération l'évolution et les changements dans la situation sociale des bénéficiaires. L'analyse des dossiers a aussi révélé que les cases prévues pour décrire les obstacles et les ressources des bénéficiaires sont trop petites pour les AS qui remplissent le BS à la main. De plus, la logique de contractualisation prévue par le PAP n'est pas jugée adaptée à tous les bénéficiaires, notamment à ceux qui ont des problèmes psychologiques ainsi qu'aux bénéficiaires qui manquent de confiance en eux. Par ailleurs, en raison de son formatage, le PAP est un document difficilement lisible et compréhensible pour le bénéficiaire, ce qui peut diminuer son implication dans une démarche qui se veut contractuelle.

Il ressort par ailleurs de l'enquête et des focus groups que le système d'information et de pilotage que Progrès devrait constituer est remis en question. Les AS sont plus critiques que les AD à cet égard. Aussi bien les AS que les AD mentionnent cependant le peu de convivialité du système et sa lenteur. Le SPAS est conscient que certaines informations contenues dans Progrès ne sont pas exploitées, un nouveau volet du monitoring va encore être finalisé afin que les nouvelles données liées aux PDASV y soient intégrées.

Il est enfin important de souligner que si les outils permettent une plus grande personnalisation de l'appui social, de nombreux AS se sentent totalement démunis face aux problèmes de logements et de garde d'enfant de leurs bénéficiaires.

#### *Question d'évaluation 7*

Quelle est la perception du personnel des CSR/CSI concernant l'accompagnement à la mise en œuvre des nouvelles directives et quels sont les éventuels points d'amélioration souhaités ?

Le SPAS doit faire preuve d'une grande flexibilité et d'une capacité d'adaptation pour répondre aux besoins très disparates des CSR/CSI, ce qui rend sa mission compliquée. Ce fait a été largement reconnu par les membres des directions interrogés dans le cadre de cette étude. Une majorité des directions apprécie l'engagement des collaborateurs du SPAS et leur appui dans la mise en œuvre de la réforme. Cependant, ils regrettent tous, au même titre que les membres du SPAS, la vacance d'un chef de projet suite à la démission du chef de la section AIS en cours de réforme. Certains membres des directions regrettent également que les modalités de la mise en œuvre de la réforme n'aient pas été définies.

La manière dont le SPAS assume sa responsabilité d'autorité de pilotage de la réforme fait l'objet d'une appréciation et d'attentes divergentes de la part des directeurs des CSR/CSI. L'attitude du SPAS face aux CSR/CSI qui ont pris du retard dans la mise en œuvre de la réforme est en effet jugée de différentes manières par les directions des CSR/CSI. Certains apprécient la flexibilité de l'autorité de surveillance car ils la considèrent comme une preuve de compréhension

des difficultés rencontrées sur le terrain. Pour d'autres, cette façon de piloter est problématique car elle peut remettre en question la crédibilité de l'autorité de surveillance et/ou conduire à des inégalités de traitement entre les CSR/CSI qui ont fait l'effort de respecter les délais initiaux et envers les bénéficiaires. De manière plus générale, les directions des CSR/CSI ont une vision contradictoire du rôle idéal que devrait jouer le SPAS. D'un côté, une partie d'entre elles souhaite que le SPAS encadre et soutienne les CSR/CSI de manière plus intense et qu'il standardise les pratiques afin de permettre des économies d'échelle, au lieu de laisser disent-ils, chaque CSR/CSI « réinventer la roue x-fois » alors que d'un autre côté, une majorité de directions apprécie cette relative liberté pour adapter les prestations au contexte régional.

En plus de l'organisation de journées de discussions et d'information/sensibilisation, la mise sur pied du COPIL principes directeurs dont une des tâches est d'assurer la communication en lien avec les PDASV et l'information des collaborateurs des CSR/CSI, le SPAS a consacré deux éditions d'INFOSPAS à la réforme. La majorité des AS et des AD sont satisfaits de la communication entourant les directives, les réserves portent davantage sur l'information relative à la mise en œuvre. Les entretiens ont par ailleurs mis en évidence un niveau d'information différent des collaborateurs.

Les formations dont le SPAS est responsable sont d'une importance cruciale dans l'accompagnement de la mise en œuvre de la réforme puisque les directives génèrent de nouveaux métiers. Il est apparu très clairement dans l'évaluation que ces formations ont été positivement appréciées même si certains regrettent que les formations soient trop théoriques, éloignées des réalités du terrain et qu'elles ne soient pas dispensées en fonction de l'avancement de la mise en œuvre de la réforme. Celui-ci variant d'un CSR/CSI à l'autre, le « timing » des formations n'était forcément pas toujours le meilleur. Par ailleurs en plus d'autres modalités d'appui des formations sont principalement demandées par certains AS dans des domaines tels que de l'éthique au travail, le droit de la famille, le droit du travail et sur le deuil des possibilités d'insertion pour les personnes en situation de forte détresse. Certains AD demandent des formations portant sur les permis de séjour et les prestations offertes par d'autres services et organismes sociaux. Tout en demandant des formations supplémentaires aussi bien les AS que les AD signalent le peu de temps qu'ils ont pour se former.

#### *Question d'évaluation 8*

Les nouvelles directives sont-elles acceptées par le personnel des CSR/CSI et si non, quels sont les aspects mis en question et pour quelles raisons ?

Les directions, les AS et les AD sont favorables au recentrage sur les métiers, ce qui augmente selon eux l'efficacité de la prise en charge des bénéficiaires et la majorité de ces acteurs considèrent que les directives sont claires. Par ailleurs, de manière générale, aussi bien les directions que les AS et les AD partagent l'objectif d'autonomisation des bénéficiaires. Certains signalent cependant que l'autonomisation financière ne doit pas être aussi centrale et estiment qu'il est important de définir un protocole spécifique pour les bénéficiaires sans perspective d'autonomisation. De plus, certains AS et AD soulèvent des craintes par rapport à la réforme en ce qui concerne la perte de vision globale de la situation du bénéficiaire, la difficulté de séparer de façon systématique les aspects financiers et sociaux et la surcharge de travail.

Les principales critiques concernent l'obligation de saisir des informations dans Progrès, le cumul des sanctions prévues contre les bénéficiaires non coopératifs ainsi que sur les moyens investis pour lutter contre les fraudes (jugés insuffisants par les AD). Il est important de relever que sur la question des sanctions, un certain désaccord existe entre AD et AS quant aux exigences et au contrôle à avoir vis-à-vis des bénéficiaires.

#### *Question d'évaluation 9*

Les objectifs des nouvelles directives sont-elles acceptées par les partenaires des CSR/CSI (ORP, OAI, organismes prestataires des MIS) et si non, quels sont les aspects mis en question et pour quelles raisons ?

Les partenaires ont été informés des objectifs par les lettres INFOSPAS et informellement à travers leur contact avec les collaborateurs des CSR/CSI. Il a cependant été nécessaire de rappeler le contenu de la réforme à certains d'entre eux.

Tous les partenaires interrogés adhèrent à l'objectif d'autonomisation poursuivi par la réforme. Les directeurs des ORP,



les représentants de l'OAI ainsi que les responsables d'organismes prestataires de MIS « socio-professionnelle » et de « formation de base » considèrent l'objectif d'autonomisation comme complémentaire à l'objectif de réinsertion professionnelle qu'ils poursuivent. Ces partenaires, à l'exception d'un, s'accordent aussi pour dire que la possibilité de sanctionner les bénéficiaires est nécessaire. Ils s'interrogent cependant sur l'efficacité de cumuler les sanctions ainsi que d'en infliger aux bénéficiaires qui sont incapables de collaborer en raison de leur problème psychologique ou parce qu'ils ne comprennent pas ce qui leur est demandé. L'un des responsables de MIS « bas seuil » situe l'objectif d'autonomisation à la fin d'un processus dans lequel son intervention ne s'inscrit qu'au début.

Les effets de la nouvelle répartition des tâches sur la collaboration avec les CSR/CSI sont jugés différemment suivant les partenaires interrogés. Pour deux directeurs d'ORP il est plus difficile de connaître la personne de contact au sein des CSR/CSI car le nom de l'AD ou de l'AS n'est pas forcément connu par le bénéficiaire. Les directeurs des ORP et les représentants de l'OAI interrogés disent ne pas avoir constaté de changement quant à la disponibilité des AS. Les responsables d'organismes prestataires de MIS quant à eux apprécient positivement, à l'exception d'un, la collaboration avec les CSR/CSI et trouvent les AS plus disponibles que ce soit par téléphone ou dans le cadre de réunions tripartites.

Enfin, la grande majorité des partenaires interrogés disent ne pas avoir constaté de changements en ce qui concerne la motivation ou l'assiduité des bénéficiaires. Un seul d'entre eux note un changement positif, puisqu'il constate moins d'abandons.

#### *Question d'évaluation 10*

Quels sont les effets directs des modalités de prise en charge sur les bénéficiaires en termes d'appui social et de délivrance de la prestation financière ?

Les directions des CSR/CSI n'ont pas connaissance des effets de la réforme sur les bénéficiaires alors que la moitié des AS et une majorité des AD pensent que les bénéficiaires sont satisfaits de la nouvelle prise en charge.

De manière surprenante, un nombre important de bénéficiaires (19 sur 40) interviewés, qui ont connu le système avant et après la réforme, n'ont pas constaté ou pas compris le changement dans l'encadrement qui leur est offert. Les autres bénéficiaires reconnaissent de façon générale la plus grande disponibilité des AS dans le domaine de l'appui social tandis que certains soulignent le manque de disponibilité des AD et la difficulté à les joindre.

Durant les entretiens avec les bénéficiaires, il est apparu très clairement qu'il est difficile d'aborder avec eux d'autres questions que celles d'ordre financier. Ils ne font par ailleurs que très difficilement le lien entre l'appui social et l'atteinte d'une autonomie qui aurait également des conséquences positives sur leur situation financière. Force est de constater également que beaucoup d'entre eux (18 sur 40) n'ont pas conscience de la logique d'intervention de l'appui qui leur est dispensé et ne connaissent pas les outils, notamment le PAP. Afin qu'ils s'impliquent dans leur projet d'autonomisation, il serait cependant important qu'ils s'approprient cette démarche.

La suppression de l'obligation d'un entretien mensuel avec un AS, au cours duquel le budget était établi, a selon certains AS une implication importante pour les bénéficiaires qui ne peuvent pas envisager un projet d'insertion à court et à moyen terme. Beaucoup d'AS craignent par ailleurs que la perte de lien ne les isole encore plus. Certains AS estiment aussi qu'il y a un risque important à ce que ceux qui se manifestent et qui formulent des demandes soient plus soutenus que les plus timides, en rupture sociale, et sans projet d'insertion.

Plusieurs membres de directions ainsi que des AS et des AD ont par ailleurs avancé l'hypothèse que le transfert de la responsabilité de la délivrance de la prestation financière aux AD pourrait entraîner une application plus stricte des exigences réglementaires concernant notamment les différents types de frais particuliers. Cette hypothèse n'a pas été vérifiée par la comparaison réalisée entre le total des dépenses liées aux frais particuliers de deux CSR/CSI (l'un ayant mis en œuvre la réforme et l'autre pas).

## 14 RECOMMANDATIONS

Après cette première phase de mise en œuvre, de nombreuses expériences ont été faites dans différents CSR/CSI. Il s'agit à présent de capitaliser ces expériences principalement dans le cadre des formations et de généraliser celles qui méritent de l'être à tous les CSR/CSI. Par ailleurs, l'évaluation a permis de créer une certaine dynamique et de mettre en évidence un certain nombre de points d'amélioration. C'est dans cet esprit que les recommandations ci-dessous ont été définies.

### Piloter la réforme

- Pour le SPAS:
  - préciser les directives existantes
  - fixer des délais et les faire respecter
  - nommer un chef de projet
  - assumer une communication directe avec l'ensemble des acteurs
  - développer un monitoring qui permette de piloter l'ensemble de la réforme
- Pour la Conférence des directeurs des CSR/CSI
  - préciser les modalités de mise en œuvre permettant une application uniforme de la réforme

### Compléter les formations pour tous

- Définir un niveau de compétence minimum permettant aux collaborateurs d'assumer leurs tâches
- Offrir des formations pour les cadres intermédiaires
- Offrir des formations dans les domaines demandés
- S'assurer que tous les collaborateurs soient formés
- Valoriser dans les formations les « bonnes pratiques » de certains AS

### Renforcer l'encadrement de la réforme au niveau des CSR/CSI

- Formaliser la répartition des tâches entre AS et AD à travers un document de référence
- Renforcer la supervision des collaborateurs

- Développer des séances de partage d'expérience entre AS, entre AD et entre AS et AD
- Offrir la possibilité à l'ensemble des AD et des AS de pouvoir s'appuyer sur des spécialistes ou des personnes ressources
- Clarifier la responsabilité de la délivrance et de la gestion des différents frais particuliers

#### Définir un protocole d'intervention spécifique pour les bénéficiaires sans perspective d'autonomisation

- Définir les critères permettant de décider si un bénéficiaire a ou pas une perspective d'autonomisation
- Développer un protocole d'intervention d'appui social pour les bénéficiaires sans perspective d'autonomisation et de projet d'insertion et intégrer cette procédure dans la directive sur l'appui social et l'insertion

#### Adapter les outils

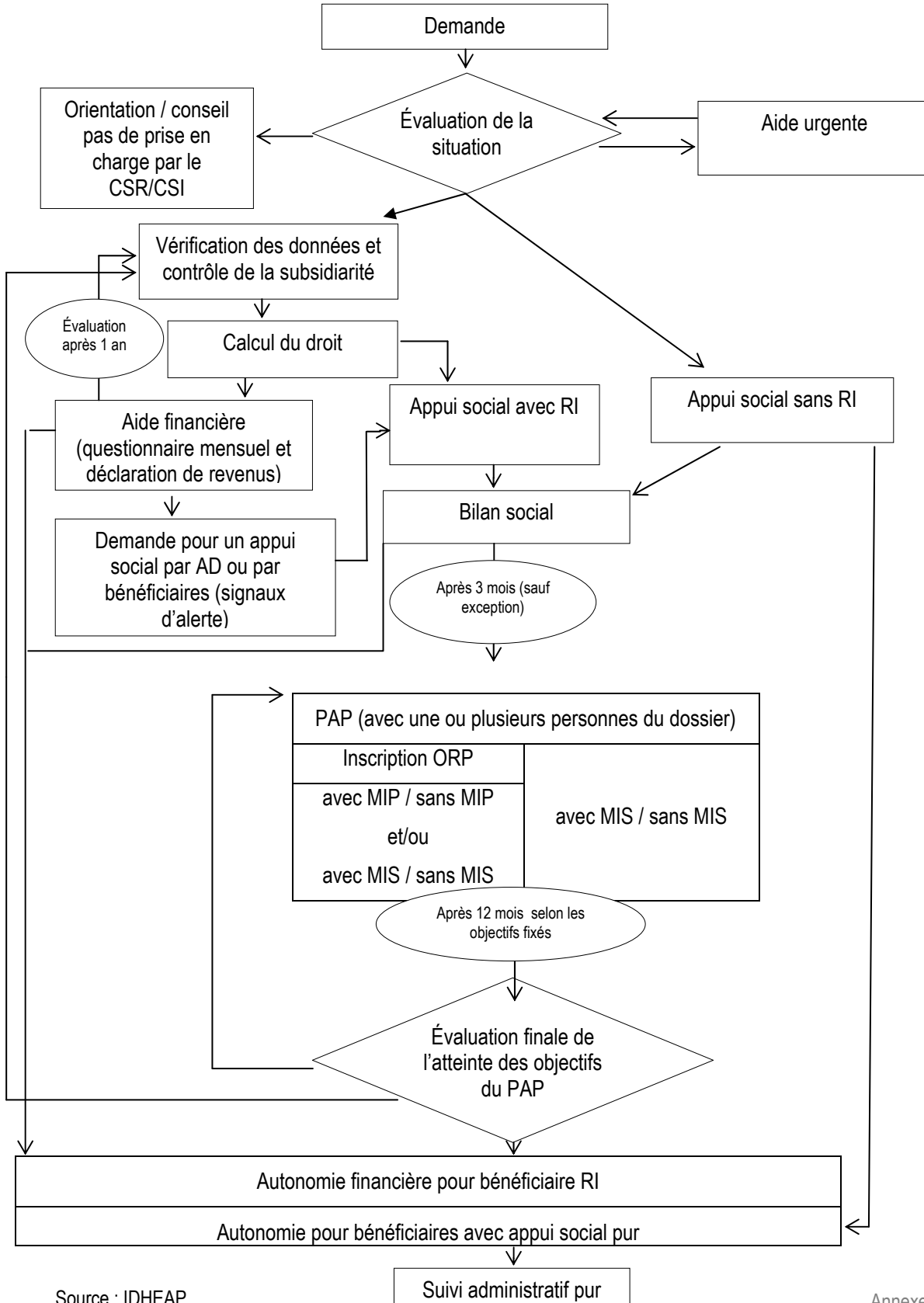
- Clarifier les modalités d'utilisation des outils et de leur contenu
- Faire du BS un outil évolutif en le mettant à jour régulièrement
- Intégrer les propositions de modifications du BS suivant l'esquisse en annexe 2
- Elaborer une liste avec des propositions d'objectifs mesurables par domaines pour le PAP
- Intégrer les propositions de modifications du PAP selon l'esquisse en annexe 3
- Améliorer les performances de Progrès

#### Informers les bénéficiaires

- Faire connaître la logique d'intervention et le sens des outils aux bénéficiaires

## ANNEXES

### Annexe 1 : Visualisation du protocole d'intervention



## Annexe 2 : Bilan social (version corrigée par l'IDHEAP).

Deux modifications ont été apportées, la première concerne la présentation en ligne plutôt qu'en colonne pour faciliter la saisie d'information. La seconde est relative à l'introduction de la possibilité de décrire la situation des bénéficiaires avant de mettre en évidence leurs ressources et les obstacles auxquels ils sont confrontés de sorte à éviter toute confusion.

Données personnelles	
Nom : .....	Prénom : .....
Date de naissance : .....	Lieu de naissance : ..... Nationalité : .....
Etat civil : <input type="checkbox"/> Marié(e) <input type="checkbox"/> Séparé(e) <input type="checkbox"/> Divorcé(e) <input type="checkbox"/> Célibataire <input type="checkbox"/> Veuf(ve)	
Enfant(s) : .....	Age(s) : ..... A charge : <input type="checkbox"/> OUI <input type="checkbox"/> NON Autre(s) : .....
Adresse : .....	
N° postal : .....	Localité : .....
Téléphone : .....	Portable : .....AS : .....

## BILAN SOCIAL

**Chaque domaine posant problème fait l'objet d'une description succincte en vue de l'élaboration d'un plan d'action personnalisé (PAP). Le bilan vise à recenser les difficultés rencontrées par le bénéficiaire, à retracer son parcours et à mettre en évidence ses ressources (cf. Directive sur l'appui social et l'insertion)**

<b>Domaines d'intervention (+Problématiques illustratives non exhaustives)</b>	<b>Description ; ressources ; obstacles ; action à mener (à synthétiser dans le PAP)</b>
<b>1. Situation financière</b> Dettes Difficultés de gestion du budget	Description : description de la situation Ressources : description des ressources Obstacles : description des obstacles Action à mener : description de l'action à mener
<b>2. Droits financiers et démarches administratives</b> Faire valoir droits à des prestations Incapacité à effectuer démarches administratives	
<b>3. Logement</b> Retard de loyer Menace d'expulsion Sans logement Logement précaire	
<b>4. Santé physique et psychique</b> Addictions Incapacité de travail Problèmes de santé divers	
<b>5. Emploi</b> Sans emploi Conflit avec employeur Travail précaire Difficultés d'insertion professionnelle	

<b>Domaines d'intervention</b> <i>(+Problématiques illustratives non exhaustives)</i>	<b>Description ; ressources ; obstacles ; action à mener (à synthétiser dans le PAP)</b>
<b>6. Famille</b> Problèmes conjugaux Conflit parents/enfants Manque de solutions de garde Insertion des enfants	
<b>7. Capacités de base</b> Non maîtrise du français et/ou calcul Illettrisme	
<b>8. Formation</b> Sans qualification Besoin d'élaborer un projet professionnel	
<b>9. Lien social</b> Isolement Conflits Absence de réseau primaire	
<b>10. Mobilité</b> Transports publics absents, insuffisants ou éloignés Problème de déplacement physique	

### Annexe 3 : Plan d'action personnalisé (version corrigée par l'IDHEAP).

Trois modifications ont été apportées, la première est l'intégration de la colonne décrivant le nom d'une MIS dans celle mentionnant les actions attendues de l'AA afin qu'il soit possible d'indiquer quand une MIS doit débuter. La deuxième est l'introduction de la distinction entre une colonne permettant d'établir si oui ou non les actions de l'AA et du bénéficiaire ont été effectuées (effectivité de l'action) et une colonne permettant d'indiquer l'objectif mesurable poursuivi par le bénéficiaire (efficacité de l'action). Ceci a pour conséquence que la distinction entre un objectif et un indicateur de résultats a été supprimée de sorte à éviter toute confusion ou répétition.

Nom de la personne bénéficiaire : .....	Adresse : .....
Nom de l'AS responsable : .....	Tél. de l'AS : ..... E-mail : .....

**Volet 1 : domaines liés à la subsidiarité : droits à d'autres prestations financières, recherche d'emploi, capacités de base, logement si loyer hors normes**

Action(s) de l'AA et/ou des partenaires associés (AS, mesure individualisée, MIS du catalogue, etc.)	Délai	Action(s) menée(s) (oui/non)	Action(s) attendue(s) du bénéficiaire	Délai	Action menée(s) (oui/non)	Objectif(s) mesurable(s)/évaluable(s) visés par les action(s)	Délais	Atteinte des objectifs (oui, partiel, non)
<b>Domaine 1:</b>								
<b>Domaine 2:</b>								

**Volet 2 : autres domaines d'intervention**

Action(s) de l'AA et/ou des partenaires associés (AS, mesure individualisée, MIS du catalogue, etc.)	Délai	Action(s) menée(s) (oui/non)	Action(s) attendue(s) du bénéficiaire	Délai	Action menée(s) (oui/non)	Objectif(s) mesurable(s)/évaluable(s) visé(s) par les actions	Délais	Atteinte des objectifs (oui, partiel, non)
<b>Domaine 1:</b>								
<b>Domaine 2:</b>								

Fait à ....., le .....

Signature de l'AS : .....

Signature du bénéficiaire .....



## Annexe 4 : Questionnaire destiné au personnel impliqué dans l'appui social

### Questionnaire de l'évaluation de la mise en œuvre des Principes directeurs de l'action sociale vaudoise (PDASV)

Destiné au personnel impliqué dans l'appui social

#### But du sondage

Le COPIL principes directeurs et le SPAS ont mandaté l'Unité de politique locale et d'évaluation de l'Idheap (Institut de hautes études en administration publique) afin de mener une évaluation de la mise en œuvre des Principes directeurs de l'action sociale vaudoise (PDASV). Cette évaluation traite les questions concernant l'organisation, la répartition des tâches, le protocole d'intervention et les outils mis en place par la réforme. Ces éléments sont abordés à travers différents instruments de saisie et d'analyse de l'information, dont ce questionnaire.

L'objectif vise à prendre en considération les points de vue de toutes les parties prenantes concernées par l'introduction des PDASV. Ainsi vous serais-je très reconnaissante de bien vouloir consacrer entre 20 et 30 minutes pour remplir ce questionnaire.

En vous remerciant par avance de votre précieuse collaboration, je vous adresse, Madame, Monsieur, mes salutations les meilleures.

Prof. Katia Horber-Papazian, Idheap

#### Confidentialité

L'Idheap, responsable de la réalisation de cette enquête est garant du respect d'une totale confidentialité des informations transmises.

#### Délai et manière de remplir le questionnaire

Nous vous prions de bien vouloir nous retourner le questionnaire rempli d'ici le 1<sup>er</sup> novembre 2011 en utilisant l'enveloppe-réponse ou de remplir le questionnaire sur le site internet suivant : [www.idheap.ch/questionnaire](http://www.idheap.ch/questionnaire).

#### Personne de contact à l'Idheap

Pour toute question par rapport à cette enquête, veuillez contacter:

Madame

Miruna Morariu

Institut de hautes études en administration publique

Quartier UNIL Mouline

CH-1015 - Lausanne

T: 021 557 41 02

[Miruna.Morariu@idheap.unil.ch](mailto:Miruna.Morariu@idheap.unil.ch)

## Répartition du travail au sein des AA

---

### Question 1

Quelle est votre fonction ?

Personnel en charge de l'appui social (AS)	<input type="checkbox"/>
Personnel administratif de l'appui social	<input type="checkbox"/>
Spécialiste (CI, logement, etc.)	<input type="checkbox"/>
Autres	<input type="checkbox"/>

### Question 2

Avez-vous des personnes sous votre responsabilité (cadres intermédiaires p.ex. chef d'unité)?

Oui	Non
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Question 3

Quelle est la dénomination précise de votre fonction (AS, CI etc.)?

### Question 4

Avant l'introduction de la réforme, vous étiez à la fois responsable de l'appui social et de la délivrance de la prestation financière, tâches pour lesquelles des secrétaires vous assistaient. La réforme avait pour but de déléguer la délivrance de la prestation financière aux AD afin de vous permettre de consacrer votre temps de travail à l'appui social.

Actuellement, si vous consacrez encore du temps à la délivrance de la prestation financière, veuillez indiquer le pourcentage que cela représente par rapport à votre temps de travail total.

\_\_\_%

### Question 5

Si vous assumez encore des tâches liées à la délivrance de la prestation financière desquelles s'agit-il ?

### Question 6

*Ne répondre à cette question que si vous avez travaillé sous l'ancien système, avant l'introduction de la réforme (prestation financière et appui social sous la responsabilité des AS)*

Avant la réforme, à combien estimez-vous le pourcentage du temps de travail que vous consacriez à l'appui et à l'accompagnement social des bénéficiaires, parallèlement aux tâches liées à la délivrance de la prestation financière ?

\_\_\_%

### Question 7

La nouvelle répartition du travail entre la prestation financière (AD) et l'appui social (AS) est-elle claire ?

Non	Plutôt non	Plutôt oui	Oui	Pas concerné(e)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Question 8

Rencontrez-vous des difficultés à respecter la nouvelle répartition du travail ?

Non	Plutôt non	Plutôt oui	Oui	Pas concerné(e)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Question 9

Si oui ou plutôt oui, pourquoi et quelles sont vos propositions d'amélioration ?

### Question 10

Comment jugez-vous la qualité des échanges d'information entre AD et AS ?

Pas bonne	Plutôt pas bonne	Plutôt bonne	Bonne	Pas concerné(e)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Question 11

La nouvelle répartition du travail entre la prestation financière (AD) et l'appui social (AS) vous permet-elle de prendre en considération toutes les ressources à disposition des bénéficiaires pour leur processus d'autonomisation ?

Non	Plutôt non	Plutôt oui	Oui	Pas concerné(e)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Question 12

Si non ou plutôt non, pourquoi et quelles sont vos propositions d'amélioration ?

### Question 13

La nouvelle répartition du travail entre la prestation financière (AD) et l'appui social (AS) vous permet-elle de saisir tous les besoins des bénéficiaires pour leur processus d'autonomisation ?

Non	Plutôt non	Plutôt oui	Oui	Pas concerné(e)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Question 14

Si non ou plutôt non, pourquoi et quelles sont vos propositions d'amélioration ?

### Question 15

*Ne répondre à cette question que si vous avez travaillé sous l'ancien système, avant l'introduction de la réforme (prestation financière et appui social sous la responsabilité des AS)*

En considérant la perspective de favoriser l'autonomisation des bénéficiaires RI, quelle est votre préférence?

Je préférerais l'ancienne répartition des tâches où les AS étaient responsables à la fois de la prestation financière et de l'appui social	<input type="checkbox"/>
Je préfère la répartition des tâches actuelle entre prestation financière (AD) et appui social (AS)	<input type="checkbox"/>
Je n'ai aucune préférence par rapport à ces deux formes d'organisation	<input type="checkbox"/>

### Question 16

Veuillez indiquer les raisons de votre appréciation.

## Outils de travail

### Question 17

La nouvelle *directive sur l'appui social et l'insertion* demande l'application de divers outils. Merci d'indiquer jusqu'à quel point il vous est possible d'y recourir :

	Toujours (100%)	Dans 90-99% des cas	Dans 50-89% des cas	Dans moins de 50% des cas	Pas concerné(e)
Evaluation de situation au début de la prise en charge	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Evaluation de situation au minimum une fois par année en cas d'aide financière sans appui social	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bilan social réduit pour tout bénéficiaire d'un appui social sans prestations financières	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bilan social détaillé pour tout bénéficiaire d'un appui social et des prestations financières	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Plan d'action personnalisé pour tout bénéficiaire dont le bilan a démontré la nécessité ainsi que la possibilité d'une intervention	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Contrat d'insertion pour tout bénéficiaire d'une mesure d'insertion sociale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Question 18

Si vous ne parvenez pas ou que partiellement à utiliser les outils recommandés, veuillez indiquer quelles en sont les raisons.

### Question 19

Le nouveau protocole d'intervention avec l'évaluation de la situation, le bilan social (BS) et le plan d'action personnalisé (PAP) vous permet-il de prendre en considération toutes les ressources à disposition des bénéficiaires pour leur processus d'autonomisation ?

Non	Plutôt non	Plutôt oui	Oui	Pas concerné(e)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Question 20

Si non ou plutôt non, pourquoi et quelles sont vos propositions d'amélioration ?

### Question 21

Le nouveau protocole d'intervention avec le bilan social (BS) et le plan d'action personnalisé (PAP) vous permet-il de saisir tous les besoins des bénéficiaires pour leur processus d'autonomisation ?

Non	Plutôt non	Plutôt oui	Oui	Pas concerné(e)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Question 22

Si non ou plutôt non, pourquoi et quelles sont vos propositions d'amélioration ?

### Question 23

Le nouveau protocole d'intervention avec le bilan social (BS) et le plan d'action personnalisé (PAP) vous permet-il de répondre à tous les besoins des bénéficiaires pour leur processus d'autonomisation ?

Non	Plutôt non	Plutôt oui	Oui	Pas concerné(e)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Question 24

Si non ou plutôt non, pourquoi et quelles sont vos propositions d'amélioration ?

### Question 25

Selon vous, quel est l'impact global du BS et du PAP sur le processus d'autonomisation des bénéficiaires RI ?

	Impact positif	Impact plutôt positif	Impact plutôt négatif	Impact négatif	Pas concerné(e)
Bilan social (BS)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Plan d'action personnalisé (PAP)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Question 26

Veuillez indiquer les raisons de votre appréciation.

### Question 27

*Ne répondre à cette question que si vous avez travaillé sous l'ancien système, avant l'introduction de la réforme (prestation financière et appui social sous la responsabilité des AS)*

Dans la perspective de favoriser l'autonomisation des bénéficiaires RI, quelle est votre préférence?

Je préfère le nouveau protocole d'intervention avec ses outils	<input type="checkbox"/>
Je préférerais la procédure et les outils à ma disposition avant la réforme	<input type="checkbox"/>
Je n'ai aucune préférence par rapport à cet aspect	<input type="checkbox"/>

### Question 28

Veuillez indiquer les raisons de votre appréciation.

### Question 29

Y a-t-il des domaines dans lesquels vous souhaiteriez avoir de nouveaux outils ? Si oui, lesquels ?

### Question 30

Comment appréciez-vous le système d'information PROGRES ?

Pas bien	Plutôt pas bien	Plutôt bien	Bien	Pas concerné(e)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Question 31

Quelles sont les éventuelles difficultés que vous avez constatées en utilisant PROGRES et quelles sont vos propositions d'amélioration ?

## Accompagnement à la mise en œuvre des nouvelles directives

### Question 32

Etes-vous satisfait(e) des différentes formations mises à votre disposition dans le cadre de l'introduction de cette réforme par le SPAS (pas les formations organisées en interne par votre CSR/CSI) ?

	Pas satisfait(e)	Plutôt pas satisfait(e)	Plutôt satisfait(e)	Satisfait(e)	Pas concerné(e)
Pertinence des formations offertes (correspondance avec les besoins)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Accessibilité des formations offertes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Qualité des formations offertes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fréquence et durée des formations offertes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Efficacité des formations offertes (utilité dans votre travail quotidien)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Question 33

Quelles sont vos éventuelles propositions d'amélioration de ces formations ?

### Question 34

Auriez-vous souhaité bénéficier d'autres modalités d'appui pour la mise en œuvre des nouvelles directives ?

Oui	Non
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Question 35

Si oui, lesquelles ?

### Question 36

Comment jugez-vous l'information obtenue concernant l'introduction des nouvelles directives ?

Pas satisfaisant	Plutôt pas satisfaisant	Plutôt satisfaisant	Satisfaisant
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Question 37

Auriez-vous souhaité obtenir des informations supplémentaires ou sous une autre forme ? Si oui, quelles sont vos propositions ?



## Appréciation des directives

### Question 38

Comment jugez-vous la clarté de la nouvelle directive sur l'appui social et l'insertion?

Pas bonne	Plutôt pas bonne	Plutôt bonne	Bonne
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Question 39

Etes-vous en accord avec le contenu de la nouvelle directive sur l'appui social et l'insertion?

	Non	Plutôt non	Plutôt oui	Oui	Pas concerné(e)
Directive dans sa globalité	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Objectif central : autonomiser les bénéficiaires (Chapitre 3)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Cercle des bénéficiaires (Chapitre 4)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nouveau protocole d'intervention et ses outils (Chapitre 5)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sanctions en cas de refus de collaboration de la part des bénéficiaires (Chapitre 6)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Obligation de saisie dans PROGRES (Chapitre 7)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Responsabilité à assumer pour assurer la qualité des prestations (Chapitre 8)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Question 40

Quelles sont les éventuelles améliorations que vous souhaiteriez par rapport à la directive?

## Effet des modalités de prise en charge prévues par les directives sur les bénéficiaires

### Question 41

Selon votre expérience, comment les bénéficiaires RI ont-ils apprécié de manière générale la nouvelle prise en charge?

Pas bien	Plutôt pas bien	Plutôt bien	Bien	Pas concerné(e)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Question 42**

Quels sont, selon vous, les aspects principaux que les bénéficiaires ont appréciés avec la nouvelle prise en charge ?

**Question 43**

Quels sont, selon vous, les aspects principaux que les bénéficiaires n'ont pas appréciés avec la nouvelle prise en charge ?

**Remarques**

---

**Question 44**

Avez-vous d'autres remarques ?

**Nous vous remercions de votre précieuse collaboration !**

## Annexe 5 : Questionnaire destiné au personnel impliqué dans la délivrance de la prestation financière du RI

### Questionnaire de l'évaluation de la mise en œuvre des Principes directeurs de l'action sociale vaudoise (PDASV)

Destiné au personnel impliqué dans la délivrance de la prestation financière du RI

#### But du sondage

Le COPIL principes directeurs et le SPAS ont mandaté l'Unité de politique locale et d'évaluation de l'Idheap (Institut de hautes études en administration publique) afin de mener une évaluation de la mise en œuvre des Principes directeurs de l'action sociale vaudoise (PDASV). Cette évaluation traite les questions concernant l'organisation, la répartition des tâches, le protocole d'intervention et les outils mis en place par la réforme. Ces éléments sont abordés à travers différents instruments de saisie et d'analyse de l'information, dont ce questionnaire.

L'objectif vise à prendre en considération les points de vue de toutes les parties prenantes concernées par l'introduction des PDASV. Ainsi vous serais-je très reconnaissante de bien vouloir consacrer entre 20 et 30 minutes pour remplir ce questionnaire.

En vous remerciant par avance de votre précieuse collaboration, je vous adresse, Madame, Monsieur, mes salutations les meilleures.

Prof. Katia Horber-Papazian, Idheap

#### Confidentialité

L'Idheap, responsable de la réalisation de cette enquête est garant du respect d'une totale confidentialité des informations transmises.

#### Délai et manière de remplir le questionnaire

Nous vous prions de bien vouloir nous retourner le questionnaire rempli d'ici le 1<sup>er</sup> novembre 2011 en utilisant l'enveloppe-réponse ou de remplir le questionnaire sur le site internet suivant : [www.idheap.ch/questionnaire](http://www.idheap.ch/questionnaire).

#### Personne de contact à l'Idheap

Pour toute question par rapport à cette enquête, veuillez contacter:

Madame

Miruna Morariu

Institut de hautes études en administration publique

Quartier UNIL Mouline

CH-1015 - Lausanne

T: 021 557 41 02

Miruna.Morariu@idheap.unil.ch

## Répartition du travail au sein des AA

---

### Question 1

Quelle est votre fonction ?

Personnel en charge de la prestation financière du RI (gestionnaire de dossier)	<input type="checkbox"/>
Personnel administratif de la prestation financière du RI	<input type="checkbox"/>
Spécialistes	<input type="checkbox"/>
Autres	<input type="checkbox"/>

### Question 2

Avez-vous des personnes sous votre responsabilité (cadres intermédiaires p.ex. chef d'unité)?

Oui	Non
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Question 3

Quelle est la dénomination précise de votre fonction (AD, GD, GDC etc.)?

### Question 4

La nouvelle répartition du travail entre la prestation financière (AD) et l'appui social (AS) est-elle claire ?

Non	Plutôt non	Plutôt oui	Oui	Pas concerné(e)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Question 5

Rencontrez-vous des difficultés à respecter la nouvelle répartition du travail ?

Non	Plutôt non	Plutôt oui	Oui	Pas concerné(e)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Question 6

Si oui ou plutôt oui, pourquoi et quelles sont vos propositions d'amélioration ?

--

### Question 7

Comment jugez-vous la qualité des échanges d'information entre AD et AS ?

Pas bonne	Plutôt pas bonne	Plutôt bonne	Bonne	Pas concerné(e)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Question 8

La nouvelle répartition du travail entre la prestation financière (AD) et l'appui social (AS) vous permet-elle de prendre en considération toutes les ressources à disposition des bénéficiaires pour leur processus d'autonomisation ?

Non	Plutôt non	Plutôt oui	Oui	Pas concerné(e)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Question 9

Si non ou plutôt non, pourquoi et quelles sont vos propositions d'amélioration ?

--

### Question 10

La nouvelle répartition du travail entre la prestation financière (AD) et l'appui social (AS) vous permet-elle de saisir tous les besoins des bénéficiaires pour leur processus d'autonomisation ?

Non	Plutôt non	Plutôt oui	Oui	Pas concerné(e)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Question 11

Si non ou plutôt non, pourquoi et quelles sont vos propositions d'amélioration ?

--

### Question 12

*Ne répondre à cette question que si vous avez travaillé sous l'ancien système, avant l'introduction de la réforme (prestation financière et appui social sous la responsabilité des AS)*

En considérant la perspective de favoriser l'autonomisation des bénéficiaires RI, quelle est votre préférence?

Je préférerais l'ancienne répartition des tâches où les AS étaient responsables de la prestation financière et de l'appui social	<input type="checkbox"/>
Je préfère la répartition des tâches actuelle entre prestation financière (AD) et appui social (AS)	<input type="checkbox"/>
Je n'ai aucune préférence par rapport à ces deux formes d'organisation	<input type="checkbox"/>

### Question 13

Veuillez indiquer les raisons de votre appréciation.

### Outils de travail

### Question 14

La nouvelle *directive sur la délivrance de la prestation financière du revenu d'insertion* demande l'application de divers outils. Merci d'indiquer jusqu'à quel point il vous est possible d'y recourir :

	Toujours (100%)	Dans 90-99% des cas	Dans 50-89% des cas	Dans moins de 50% des cas	Pas concerné(e)
Demande RI pour tous les ménages bénéficiant d'une aide financière	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Liste de contrôle de conformité (LCC) pour tous les ménages bénéficiant d'une aide financière	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Liste des pièces à produire pour tous les bénéficiaires d'une aide financière	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Examen de la subsidiarité et contrôles administratifs pour chaque membre des ménages bénéficiant d'une aide financière en début de la prise en charge et une fois par année au minimum par la suite	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Demande d'appui social pour les bénéficiaires d'une aide financière souhaitant un appui social ou sur demande de l'AD	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Questionnaire mensuel et déclaration de revenus pour tous les ménages bénéficiant d'une aide financière	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Question 15

Si vous ne parvenez pas ou que partiellement à utiliser les outils recommandés, veuillez indiquer quelles en sont les raisons.

### Question 16

Comment appréciez-vous le système d'information PROGRES ?

Pas bien	Plutôt pas bien	Plutôt bien	Bien	Pas concerné(e)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Question 17

Quelles sont les éventuelles difficultés que vous avez constatées en utilisant PROGRES et quelles sont vos propositions d'amélioration ?

## Accompagnement à la mise en œuvre des nouvelles directives

### Question 18

Etes-vous satisfait(e) des différentes formations mises à votre disposition dans le cadre de l'introduction de cette réforme par le SPAS (pas les formations organisées en interne par votre CSR/CSI) ?

	Pas satisfait(e)	Plutôt pas satisfait(e)	Plutôt satisfait(e)	Satisfait(e)	Pas concernée(e)
Pertinence des formations offertes (correspondance avec les besoins)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Accessibilité des formations offertes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Qualité des formations offertes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fréquence et durée des formations offertes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Efficacité des formations offertes (utilité dans votre travail quotidien)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Question 19

Quelles sont vos éventuelles propositions d'amélioration de ces formations ?

### Question 20

Auriez-vous souhaité bénéficier d'autres modalités d'appui pour la mise en œuvre des nouvelles directives ?

Oui	Non
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Question 21

Si oui, lesquelles ?

### Question 22

Comment jugez-vous l'information obtenue concernant l'introduction des nouvelles directives ?

Pas satisfaisant	Plutôt pas satisfaisant	Plutôt satisfaisant	Satisfaisant
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Question 23

Auriez-vous souhaité obtenir des informations supplémentaires ou sous une autre forme ? Si oui, quelles sont vos propositions ?

## Appréciation des directives

---

### Question 24

Comment jugez-vous la clarté de la nouvelle directive sur la délivrance de la prestation financière du RI?

Pas bonne	Plutôt pas bonne	Plutôt bonne	Bonne
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



### Question 25

Etes-vous en accord avec le contenu de la nouvelle directive sur la délivrance de la prestation financière du RI?

	Non	Plutôt non	Plutôt oui	Oui	Pas concerné(e)
Directive dans sa globalité	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Cercle des bénéficiaires et instruction du droit (Chapitre 2)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Modalités d'attribution des prestations (Chapitre 3)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sécurisation (Chapitre 4)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sanctions en cas de refus de collaboration de la part des bénéficiaires (Chapitre 5)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Responsabilité à assumer pour assurer la qualité des prestations (Chapitre 6)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Question 26

Quelles sont les éventuelles améliorations que vous souhaiteriez par rapport à la directive?

### Effet des modalités de prise en charge prévues par les directives sur les bénéficiaires

### Question 27

Selon votre expérience, comment les bénéficiaires RI ont-ils apprécié de manière générale la nouvelle prise en charge?

Pas bien	Plutôt pas bien	Plutôt bien	Bien	Pas concerné(e)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Question 28

Quels sont, selon vous, les aspects principaux que les bénéficiaires ont appréciés avec la nouvelle prise en charge ?

### Question 29

Quels sont, selon vous, les aspects principaux que les bénéficiaires n'ont pas appréciés avec la nouvelle prise en charge ?

## Remarques

---

### Question 30

Avez-vous d'autres remarques ?

**Nous vous remercions de votre précieuse collaboration !**