

## **Le service social de Lausanne réorganisé**

*Dossier préparé par: Michel Cornut, Chef du Service social de Lausanne*

*Juin 2010*

**Avertissement:** Le contenu des «dossiers du mois» de l'ARTIAS n'engage que leurs auteur-es

## RESUME

Dès le 1<sup>er</sup> avril 2010, les assistantes sociales et assistants sociaux du service social de Lausanne ne sont plus en charge de calculer et verser l'aide sociale, mais d'aider les bénéficiaires de cette aide à retrouver leur autonomie. Une tâche à mener en collaboration avec les unités spécialisées du service (logement, insertion, assainissement financier) et avec diverses institutions partenaires, actives dans des domaines tels que la formation élémentaire des adultes ou la protection juridique par exemple. Quant au Revenu d'insertion (RI), il est désormais de la responsabilité des collaboratrices et collaborateurs administratifs. Ce dossier présente l'historique, les grandes étapes ainsi que le principal enjeu de cette réorganisation.

## RIASSUNTO

Dal primo aprile 2010, le assistenti sociali e gli assistenti sociali del servizio sociale di Losanna non sono più incaricati di calcolare e versare l'aiuto sociale, ma di aiutare i beneficiari di questo aiuto a ritrovare la loro autonomia. Un compito da svolgere in collaborazione con le unità specializzate del servizio (alloggio, inserimento, risanamento finanziario) e con i diversi enti partner, attivi per esempio negli ambiti della formazione di base degli adulti o della protezione giuridica. Quanto al Reddito d'inserimento (RI), è ormai di competenza delle collaboratrici e dei collaboratori amministrativi. Questo dossier presenta lo storico, le grandi tappe e la principale scommessa di questa riorganizzazione.

## Le service social de Lausanne (SSL), en bref

Le SSL compte 283 collaboratrices et collaborateurs<sup>1</sup> répartis sur 8 sites en ville de Lausanne. Les missions et prestations suivantes (résumé) lui ont été confiées:

Missions		Prestations	Unités opérationnelles
1	Accueillir les Lausannois-es en difficulté sociale et les aider à regagner leur autonomie	Accueil, orientation	1 unité d'info sociale
		Appui social généraliste	5 unités d'action sociale
		<u>Prestations spécialisées:</u> logement, insertion, assainissement financier,	3 unités spécialisées SSL
		<u>Prestations spécialisées:</u> formation élémentaire, conseil juridique, mobilité, activités (lien social)	Diverses institutions privées subventionnées par le SSL
2	Garantir le minimum vital en cas d'indigence	Revenu d'insertion (RI)	8 unités en charge du RI
		Aides ponctuelles à l'aide de fonds communaux	
3	Réduire les risques liés à l'abus de stupéfiants	Programme cantonal d'échange de seringues	<u>Dispositif addictions</u> Mandat à institutions subventionnées par SSL
		Soins de 1 <sup>er</sup> recours	
		Petits jobs, activité (lien social, motivation)	
		Prévention et médiation (dans la rue)	1 Unité spécialisée SSL
4	Couvrir les besoins vitaux des personnes en grande précarité	Hébergements	<u>Aide sociale d'urgence</u> Mandat à institutions subventionnées par SSL
		Point d'eau	
		Soupe populaire	

## Historique

Dès 1990, l'explosion du chômage, la précarisation de l'emploi et de nouvelles migrations parfois mal accompagnées entraînent une hausse massive de la demande d'aide sociale, dans toutes les agglomérations urbaines de Suisse. Lausanne n'a pas échappé à la règle: son service social versait 7 millions de francs

<sup>1</sup> 248 fixes et 35 temporaires (état au 18 mai 2010).

d'aides en 1990, 90 millions en 2009. En 20 ans, la part de la population assistée n'a cessé d'augmenter pour atteindre près de 10% de la population active.

Partout, les services sociaux ont été débordés. Et toutes leurs ressources ont été affectées à l'octroi de l'aide sociale financière, le plus souvent au détriment de l'appui social. Ils ont malgré tout été accusés de laxisme, des cas d'abus étant régulièrement dénoncés dans les medias. Aussi ces services ont-ils été soumis à de nouvelles exigences de contrôle, qui à leur tour ont augmenté leur charge de travail et distraient les assistantes et assistants sociaux de leur métier.

Là encore, Lausanne n'a pas fait exception: entre 1998 et 2004, quatre audits du *contrôle cantonal des finances* mettent en évidence l'absence de procédures contraignantes et le Conseil d'Etat exigera, dès 2003, le déploiement d'un système de contrôle interne dans tous les Centres Sociaux Régionaux (CSR) du canton.

## **Notre vision**

Dès 2005, le SSL a exprimé en ces termes sa vision de service public: «*nous voulons remplir nos missions à l'entière satisfaction des autorités qui nous les ont confiées et respecter les droits et devoirs des bénéficiaires de nos prestations*». Le SSL a également développé, par étapes, les axes prioritaires qui découlaient de cette vision:

1. Offrir une aide sociale active, centrée sur l'autonomisation des bénéficiaires;
2. Maintenir une prestation d'aide financière diligente;
3. Garantir la conformité des prestations servies aux normes (y compris prévenir et réprimer la fraude);
4. Coordonner l'action du service social public et celle des institutions privées d'intérêt public;
5. Adapter l'aide sociale d'urgence à l'évolution des besoins.

Ainsi le SSL affirme-t-il sa volonté non seulement de répondre aux attentes des autorités et du public dans le domaine de la «*sécurisation*» de l'aide financière, mais aussi *a)* de maintenir une aide diligente, capable de répondre aux situations de détresse et d'urgence auxquelles il est quotidiennement confronté, et *b)* de développer une aide sociale pertinente, soit une aide capable d'offrir aux bénéficiaires une chance de trouver leur place dans la société, en qualité d'acteur à part entière.

## **Stratégie et planification**

Pour réaliser une telle vision, le service s'est fixé des objectifs stratégiques. Pour l'essentiel:

## 2004-2008

- Clarifier et documenter les missions, les prestations et l'organisation (descriptifs de prestations, procédures, descriptions de poste, etc.);
- Réorganiser la direction;
- Tester un nouveau modèle d'organisation (projet pilote) impliquant la restructuration et redistribution des rôles professionnels selon le principe «à chacun son métier»: l'aide financière aux collaboratrices et collaborateurs administratifs et l'appui social aux assistantes et assistants sociaux.

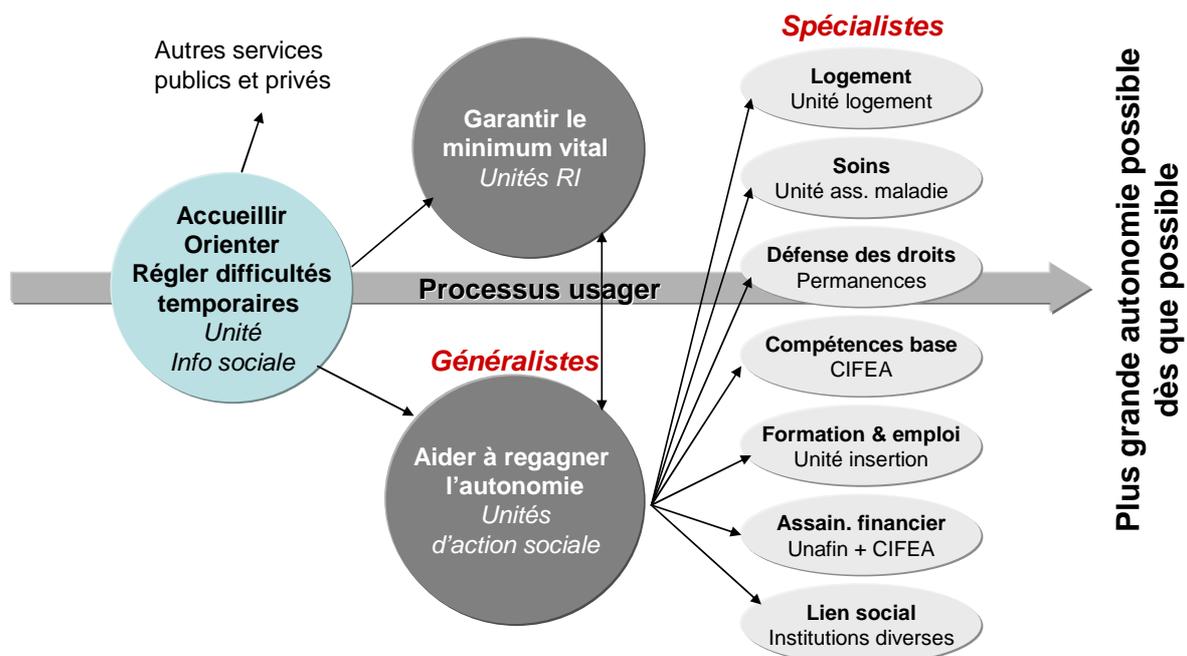
## 2010-2012

- Déployer le nouveau modèle d'organisation;
- Permettre à l'encadrement de développer ses compétences managériales et aux collaborateurs-rices de se perfectionner dans leurs nouveaux rôles professionnels;
- Développer le «*case management*», la collaboration interinstitutionnelle et interprofessionnelle, l'approche systémique, l'appui socio-éducatif intensif;
- Améliorer la gouvernance des dispositifs addictions et aide sociale d'urgence.

## **Le déploiement de la nouvelle organisation**

### *Le schéma*

Le nouveau modèle d'organisation du service déployé en avril 2010 est fondé sur le schéma suivant:



Ce schéma tient compte des recommandations de la CSIAS concernant l'organisation des services sociaux. Une unité est chargée d'accueillir les usagers, d'examiner leur situation et demande, avant de les orienter. Si l'utilisateur paraît avoir droit à l'aide financière (RI), il est orienté vers une unité RI (collaboratrices et collaborateurs administratifs), en s'assurant qu'il a également sollicité les prestations des autres régimes sociaux auxquelles il peut prétendre (application du principe de subsidiarité du RI). S'il paraît avoir besoin d'un appui social, il est orienté vers une unité d'action sociale (assistantes et assistants sociaux). Laquelle pourra faire appel, selon les besoins, au concours d'unités spécialisées ou d'institutions privées d'intérêt public - avec lesquelles le SSL a généralement conclu une convention de prestation.

En tout temps, l'orientation peut être revue. Un collaborateur administratif peut demander un appui social en faveur d'un bénéficiaire du RI et un assistant social peut demander le réexamen du droit au RI à un collaborateur administratif.

### *Les projets*

Le SSL a lancé trois grands projets pour régler cette nouvelle organisation:

- |   |  |
|---|--|
| <b>2007-2009</b><br><b>RI Métiers</b><br><b>1</b> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Projet pilote, portant sur un nombre limité de situations (240) pour élaborer et tester le nouveau modèle d'organisation, dont l'évaluation a été confiée à l'Idheap.</li><li>• Conduit par 1 équipe de projet et 1 comité de pilotage (associant des représentants du SPAS et de la conférence des directeurs de CSR).</li></ul>                  |
| <b>2009-2010</b><br><b>RI Métiers</b><br><b>2</b> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Revue des directives, procédures, outils et descriptions de postes, en tenant compte de l'expérience pilote, pour documenter la nouvelle organisation à l'échelle de tout le service.</li><li>• Conduit par 4 équipes de projet, 1 groupe de référence (avec des représentants des organisations du personnel), et 1 comité de pilotage.</li></ul> |
| <b>2009-2010</b><br><b>RI Métiers</b><br><b>3</b> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Définition des règles applicables à la collaboration entre assistantes et assistants sociaux généralistes et spécialistes;</li><li>• Conduit par 3 équipes de projet et 1 comité de pilotage.</li></ul>  |

Les trois projets relevaient d'une démarche participative à laquelle une cinquantaine de cadres, de collaboratrices et collaborateurs auront participé. Les livrables produits dans le cadre de cette démarche sont aujourd'hui disponibles sur un site intranet qui permet à chaque collaboratrice et collaborateur d'accéder aisément à toutes les directives, procédures de travail et outils (formulaires, modèles, etc.) qui concernent sa fonction.

Outre les projets menés par le SSL pour définir sa nouvelle organisation, le SPAS a mené un projet d'élaboration d'un protocole de prise en charge sociale. A cet effet, il a mandaté l'Ecole d'études sociales et pédagogiques qui elle aussi a mené une démarche participative, en associant des assistantes et assistants sociaux de divers CSR à ses travaux.

Ainsi, tout a été mis en œuvre pour que les 140 personnes appelées à remplir un nouveau rôle professionnel dès le 1<sup>er</sup> avril 2010 puissent se référer à des lignes claires, définies par les diverses équipes de projet, validées par la direction du service et si nécessaire par les autorités compétentes. Pour autant, la nouvelle organisation est perfectible, et chaque collaborateur a été invité à soumettre ses propositions d'amélioration soit sur un forum de discussion soit à une adresse email dédiée.

### **Les préalables au déploiement de la nouvelle organisation**

On ne bascule pas du jour au lendemain sur un nouveau modèle d'organisation, une nouvelle répartition des tâches et rôles professionnels. Le changement a nécessité de nombreux préalables: l'adaptation des locaux (au prix d'importants travaux), l'acquisition et la mise en service de nouvelles applications informatiques, la négociation avec l'autorité de nouvelles normes de financement (le SSL est subventionné par l'Etat), l'engagement et la formation de nouvelles collaboratrices et nouveaux collaborateurs administratifs, ou encore la revalorisation des salaires de celles et ceux qui acceptaient, dans le cadre de la nouvelle organisation, des responsabilités plus étendues.

### **Les nouveaux rôles professionnels**

#### *Des assistantes et assistants sociaux*

Les AS sont passés d'un «*accompagnement mensuel individuel*» de la «*tête de dossier*» (ou requérant principal du RI) centré sur l'aide financière à une intervention:

- répondant à des objectifs définis et mobilisant, pour atteindre ces objectifs, des moyens (rythme, durée et lieu des entretiens notamment) adaptés à chaque situation;
- visant l'autonomisation (à travers une acquisition de compétences et/ou une revalorisation du réseau primaire);
- menée auprès de la famille (approche systémique);
- impliquant la sollicitation, en qualité d'intervenant de référence ou de «*case manager*», d'un réseau de spécialistes (conseillers en orientation professionnelle, formateurs d'adultes, juristes, etc.), avec ou sans recours à des mesures d'insertion;
- faisant l'objet d'une évaluation périodique;
- planifiée si nécessaire avec le concours du chef d'unité ou de collègues (interview).

Ainsi que nous l'avons déjà signalé, un protocole d'intervention a été défini afin de structurer cette intervention. Ce protocole comprend trois étapes clés:

1. un bilan, qui doit permettre de cerner la situation, les besoins, les demandes, les ressources de l'utilisateur;
2. un plan d'action personnalisé, qui définit les objectifs et moyens de l'intervention;
3. des évaluations périodiques qui permettent d'ajuster, si nécessaire, les objectifs et/ou les moyens.

On relèvera que le SPAS a renoncé à toute forme de segmentation des usagers (les mères célibataires, les chômeurs âgés, les toxicomanes ...), toute forme de phasage standardisé de la prise en charge (re-socialisation, insertion sociale, insertion professionnelle ...), toute forme de classification des usagers (par exemple selon le degré d'aptitude au placement).

Le protocole prévoit en revanche l'identification des domaines dans lesquels l'utilisateur paraît pouvoir, grâce à notre soutien, gagner en autonomie, ainsi que la planification et mise en œuvre des actions nécessaires à cet effet.

Ainsi le SPAS s'est-il concentré, d'entente avec les CSR, sur la définition du sens de l'appui social (en conformité de la loi: permettre à l'utilisateur de gagner en autonomie) et sur une exigence de transparence professionnelle (les CSR doivent pouvoir rendre compte de l'intervention, de ses objectifs et moyens). Il a par ailleurs identifié 10 domaines dans lesquels une intervention paraissait possible: la situation financière et la gestion du budget du ménage, le logement, la mobilité, la famille, la santé et l'accès aux soins, le lien social, les capacités de base, les droits financiers et les démarches administratives, l'emploi et la formation.

Le SSL a planifié l'implémentation par étapes de ce nouveau protocole, sur une période de 6 mois (du 1<sup>er</sup> juillet au 31 décembre 2010).

#### *Des collaboratrices et collaborateurs administratifs*

Les collaboratrices et collaborateurs administratifs portent désormais seuls la responsabilité de la décision d'octroi du RI. Par ailleurs, ils traitent désormais directement avec les usagers, qu'ils rencontrent à l'ouverture du dossier puis tous les 6 mois. Pour les aider à affronter ces changements, des formations ont été organisées autour des principes généraux de la sécurité sociale suisse, des normes du RI, de la conduite d'entretiens.

La prestation financière du RI était d'ores et déjà normée, de manière très complète. Les CSR instruisent le droit, procèdent aux diverses vérifications prescrites, rendent une décision d'octroi, établissent mois après mois les dépenses particulières ainsi que les revenus de chaque ménage aidé, calculent et versent l'aide financière (forfait d'entretien et d'intégration, loyer, frais particuliers). Le SSL avait déjà documenté ces opérations. Dans le cadre de la réorganisation cependant, il s'est efforcé d'obtenir

certaines allègements, d'optimiser certains processus, notamment par des propositions d'améliorations du progiciel cantonal de gestion de l'aide sociale acceptées par le SPAS.

## Vers l'aide sociale active

### *Quelques paradigmes*

L'enjeu principal de la réorganisation du SSL est le développement d'une aide sociale active, qui permette véritablement aux usagers de s'autonomiser. Celle-ci repose sur quelques *paradigmes* qu'il est probablement utile d'évoquer ici:

- L'autonomisation des usagers est possible, même si elle relève parfois d'une entreprise ambitieuse et exigeante. En tous les cas, aujourd'hui encore, une majorité des bénéficiaires de l'aide sociale parvient tôt ou tard à trouver un emploi<sup>2</sup>.
- La reprise d'emploi peut cependant exiger, au préalable, la résolution de problèmes cruciaux tels que la perte du logement, de l'assurance maladie, du rythme de vie et de travail, ou encore une scolarité inachevée. Les CSR ont des moyens de contribuer de manière significative à la résolution d'une partie au moins de ces problèmes, notamment à travers des mesures d'insertion à seuil adapté<sup>3</sup>.
- Ensuite, toute personne porteuse d'un projet professionnel *réaliste* (correspondant à son profil) et *réalisable* (correspondant aux attentes des employeurs auxquels elle s'adresse) trouve un emploi dans un délai de 3 à 6 mois<sup>4</sup>. Il est possible d'améliorer le profil à travers des acquisitions de compétences sociales et professionnelles. Et il est également possible d'améliorer la connaissance des attentes des employeurs, du marché du travail.

Ainsi est-on fondé à considérer qu'une partie au moins des 9000 personnes bénéficiaires de l'aide sociale à Lausanne peut s'en affranchir complètement grâce à l'exercice d'un emploi. Tel est sans doute le cas, notamment, des centaines de jeunes de 18 à 25 ans dépourvus de formation dont nous nous occupons.

---

<sup>2</sup> 51% des chômeurs en fin de droit à l'indemnité de chômage en 1999 exerçaient une activité lucrative en 2005 et 2006 (Aepli Daniel C., Die Augesteuereten. Situations-bericht – dritte Studie. Ed. Paul Hapt, Bern 2000). Sur un échantillon de 250 personnes enregistrées à l'aide sociale à Lausanne en 2005 et 2006, 57% étaient sorties au moins temporairement de l'aide sociale en 2008 grâce à un emploi (Aepli Daniel C., Quels sont les bénéficiaires de l'aide sociale qui retrouvent un emploi durable? La Vie économique, 10-2009).

<sup>3</sup> Dans le canton de Vaud, les moyens dévolus aux mesures d'insertion sociale et professionnelle à disposition des CSR ont été multipliés par 34 entre 2005 et 2010. Ils sont désormais suffisants pour couvrir les besoins.

<sup>4</sup> Cela est vrai, tout au moins, dans la région lausannoise. Entre 2001 et 2008, le nombre d'emplois dans l'agglomération a progressé de 12'215 unités (8.2%) dont 518 (1.2%) dans le secondaire; soit une progression deux fois plus importante que celle de la population durant cette même période.

### *L'usager, sujet de l'intervention*

Comme toute relation d'aide, l'appui social revêt une dimension paradoxale: il inscrit l'usager dans une forme de dépendance à un professionnel alors même que l'on souhaite œuvrer à son autonomisation. Danièle, une bénéficiaire de l'aide sociale disait: «*on est plus considéré comme des objets que comme des personnes (...), on arrive pas à avoir un rapport d'adulte à adulte (...), on est plus des personnes*<sup>5</sup>». Pour autant, aucun d'entre nous ne lui avait manqué d'attention ou de respect. Mais peut-être l'avions-nous aidée hors toute réciprocité, toute communion à une condition humaine semblable, partagée – c'est en tous les cas ce qu'elle a ressenti. Peut-être avons-nous reconnu ses droits sociaux, mais sans lui offrir la possibilité de s'acquitter à son tour, fut-ce modestement, de responsabilités ou d'obligations sociales. Peut-être cette bénéficiaire avait-elle connu l'humiliation de vivre *des* autres, sans entrevoir la moindre chance de vivre aussi, *avec* les autres et surtout *pour* les autres.

C'est dire à quel point il importe que notre aide ne se limite pas à une allocation de ressources, et qu'elle ne se limite pas à un conseil, et que l'usager ne soit pas, simplement et définitivement, *objet* de notre intervention. L'appui social doit reconnaître, instituer le bénéficiaire dans sa capacité de s'affranchir de notre aide, fut-ce lentement, avec des moments de progression et de régression, de devenir son propre «*case manager*», en marche vers son autonomie<sup>6</sup>. Il doit en être ainsi même si, dans certains cas, nous devons solliciter voire exiger cet effort du bénéficiaire, l'aide financière étant un droit subordonné et non absolu<sup>7</sup>.

### **Un engagement remarquable**

En même temps qu'il se réorganisait complètement, le service s'est trouvé confronté à la crise et à ses conséquences, soit une augmentation de la demande d'aide sociale. C'est dire que les équipes ont été - et sont encore - mises à rude épreuve, à la fois par la charge de travail (on ne compte plus les heures supplémentaires) et par l'ampleur des changements intervenus. Aussi convient-il de saluer l'ouverture et l'engagement des cadres, des collaboratrices et collaborateurs, tout au long de cette réorganisation. Ils témoignent d'une volonté inébranlable: celle de tendre la main à tous les exclus, aussi difficile que cela puisse être lorsque le nombre de ceux-ci ne cesse malheureusement d'augmenter. Nous remercions également les autorités cantonales et communales qui nous ont alloué les moyens de mener à bien cette réorganisation.

---

<sup>5</sup> Rochat J., Lausanne en mouvement, une ville à l'écoute de ses exclus, Editions autrement, 2005. 12 témoignages saisissants et excellemment recueillis de bénéficiaires de l'aide sociale.

<sup>6</sup> Le SSL envisage par exemple la publication sur internet de ses descriptifs de prestations et la possibilité, offerte aux usagers, de «*noter*» les prestations dont ils ont bénéficié (par exemple: un cours d'informatique, un stage en entreprise, un conseil juridique).

<sup>7</sup> Le canton de Vaud n'applique pas les nouvelles normes CSIAS. Le RI comprend un forfait d'entretien et d'intégration qui est réduit en cas de défaut de collaboration du bénéficiaire, et non, comme dans les autres cantons, un forfait d'entretien auquel s'ajoute un supplément d'intégration en cas de collaboration du bénéficiaire.