



Institut Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe (IVGT)

Institut de la diversité et de la participation sociale (IVGT)

## Service d'aide sociale : Charge de dossiers et ses effets sur le taux de clôture et les coûts par dossier

**Suivi scientifique d'un projet pilote : accompagnement social au Service d'aide sociale de la Ville de Winterthur**

**Rapport final**

Novembre 2017

Dr. Miryam Eser Davolio, Directrice de projet, Institut de la diversité et de la participation sociale (IVGT), Département Travail social (Dpt. TS), ZHAW

Dr. Rahel Strohmeier Navarro, Maîtresse d'enseignement, IVGT, Dpt. TS, ZHAW

Prof. Dr. Heinrich Zwicky, Maître d'enseignement, Dpt. TS, ZHAW

Milena Gehrig, collaboratrice scientifique, IVGT, Dpt. TS, ZHAW

Isabelle Steiner, collaboratrice scientifique, IVGT Dpt. TS, ZHAW

Nouvelle traduction février 2021

# Table des matières

<b>1 Résumé</b> .....	<b>3</b>
<b>2 Contexte et problématique</b> .....	<b>6</b>
<b>3 Accompagnement scientifique</b> .....	<b>8</b>
3.1 Conditions du projet pilote.....	8
3.2 Aspects méthodologies de l'analyse du projet pilote.....	9
<b>4 Résultats</b> .....	<b>12</b>
4.1 Description des données et analyse statistique des coûts par dossier, du taux et des motifs de clôture des dossiers.....	12
4.1.1 Analyse de la clôture des dossiers.....	13
4.1.2 Analyse des motifs de clôture.....	14
4.1.3 Analyse des coûts par dossier.....	17
4.2 Analyse des dossiers.....	21
4.3 Entretiens avec les assistants et assistantes sociales du groupe pilote.....	22
Priorités du groupe pilote dans le travail d'accompagnement.....	23
4.3.1 Intensification du travail d'accompagnement.....	25
4.3.2 Moins de sanctions grâce à une meilleure collaboration.....	27
4.3.3 Efforts permettant de générer des revenus du côté des bénéficiaires.....	28
4.3.4 Soutien de processus de sortie de l'aide sociale.....	28
4.4 Enquête en ligne sur la satisfaction au travail.....	29
4.4.1 Méthodologie.....	29
4.4.2 Comparaison transversale entre le groupe pilote et le groupe témoin aux dates 2 et 3 (enquêtes de mai 2016 et de juin 2017).....	29
4.4.3 Comparaison longitudinale du groupe pilote et du groupe témoin.....	29
<b>5 Synthèse des résultats et recommandations</b> .....	<b>33</b>
<b>6 Indexe alphabétique</b> .....	<b>36</b>

# 1 Résumé

Ces dernières années, la charge de dossiers des assistantes et assistants sociaux (AS) au Service d'aide sociale de la Ville de Winterthur a augmenté de manière régulière, passant d'un nombre situé entre 90 et 124 (à partir de janvier 2015) à 143 dossiers (à partir de mars 2017) par emploi à plein temps<sup>1</sup>. La charge moyenne de dossiers dans ce service<sup>2</sup>, de 140 dossiers et plus par assistant-e social-e, doit être qualifiée de très élevée (cf. BASS 2016<sup>3</sup>: 61). L'augmentation du nombre de dossiers n'est pas seulement due à une demande plus importante d'aide sociale, mais surtout à un nombre plus faible de clôtures de dossiers : les bénéficiaires ont besoin de prestations d'aide sociale pendant une plus longue période. La question est de savoir si le faible taux de clôtures et l'augmentation des coûts par dossier qui s'en suit sont liés à la forte charge de dossier des assistantes et assistants sociaux qui disposent, à Winterthur, de nettement moins de temps pour l'analyse et le suivi des situations comparé à d'autres services sociaux.

La présente étude n'examine pas les paramètres externes tels que les facteurs sociodémographiques, la situation économique de la région de Winterthur ou encore les changements dans les prestations sociales en amont.

Afin d'examiner les effets d'une réduction de la charge de dossiers sur les coûts par dossier et le taux de sortie, le Conseil municipal, dans le contexte du plan d'économies Balance (réunion budgétaire de décembre 2014) a accordé trois postes supplémentaires à temps plein d'assistant-e-s sociale-e-s. Les Services d'aide sociale de la Ville de Winterthur ont donné mandat au Département de travail social de la ZHAW d'effectuer un accompagnement scientifique du projet pilote pour la période de septembre 2015 à février 2017. En mai 2015, trois assistants et assistantes sociales déjà engagé-e-s au Service d'aide sociale Winterthur ont été tirés au sort pour former le groupe pilote durant le projet de recherche. Ces trois professionnel-le-s ont eu une charge maximale de 75 dossiers par poste à 100% pendant le projet pilote qui était de 18 mois, tandis que les autres assistantes et assistants sociaux ont eu une charge située entre 124 dossiers (15 septembre 2015) et 143 dossiers (17 février 2017) par poste de travail à 100%. Le groupe pilote a transmis certains de ses dossiers actifs, choisis au hasard, au moment du lancement du projet. Les nouveaux dossiers ont également été attribués de manière aléatoire. La présente étude a examiné la question de savoir si des ressources supérieures en postes d'assistants et assistantes sociales s'avèrent bénéfiques et si des économies de coûts d'aide sociale peuvent se réaliser lorsque la charge de dossiers est réduite.

Au travers d'une analyse quantitative (calculs statistiques concernant les économies et taux de clôture des dossiers ; analyse des dossiers ; enquête en ligne) l'étude compare le groupe pilote et le groupe témoin. Dans sa partie qualitative (entretiens individuels et collectifs réguliers avec le groupe pilote), elle étudie les manières selon lesquelles les ressources supplémentaires en temps ont été utilisées. L'analyse quantitative montre une augmentation

---

<sup>1</sup> La charge de dossiers se réfère à la date butoir. Les chiffres indiqués ici ne concernent que les Unités 1 à 3 du Service d'aide sociale et diffèrent donc des données publiées dans le rapport financier 2016 (rapport WoV).

<sup>2</sup> L'accent est mis ici sur l'accompagnement social classique par opposition aux autres unités spécialisées des Services sociaux de la Ville de Winterthur que sont : l'Unité d'accueil, l'Unité intégration professionnelle, l'Unité jeunes adultes, l'Unité administrative. Par « accompagnement social classique », il faut entendre le conseil et le suivi individuel des bénéficiaires d'aide sociale réalisé par des assistantes et assistants sociaux diplômés après la phase d'accueil (limitée à 3 mois). En allemand, ces prestations sont appelées « Langzeitberatung » afin de les distinguer des prestations délivrées dans l'Unité d'accueil ; elles désignent donc une intervention de plus de 3 mois. Quant aux dossiers des bénéficiaires sans besoins d'accompagnement social, ils sont gérés par du personnel administratif sous leur responsabilité.

<sup>3</sup> BASS (2016). Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Sozialhilfekosten. Schlussbericht. Bern.

des « ressources propres » des bénéficiaires du groupe pilote comparativement au groupe témoin (l'ensemble des autres bénéficiaires), notamment par des revenus supérieurs sur le marché de l'emploi ordinaire et par des contributions de tiers (prestations subsidiaires<sup>4</sup>). Pour atteindre ces résultats, il était important de mener un travail continu et orienté vers un but précis dans chacune des situations. Comme l'a montré l'analyse qualitative, les trois assistantes et assistants sociaux du groupe pilote ont utilisé les ressources supplémentaires de temps pour le contact direct avec les bénéficiaires afin de les accompagner plus étroitement. En revanche, lorsque la charge de dossiers était élevée comme dans le groupe témoin, le temps consacré à chaque situation était réduit et, de plus, des « interventions d'urgence » sont constamment venues perturber le travail de suivi. C'est ce que montrent les entretiens avec les AS.

L'examen des dépenses et des recettes d'aide sociale montre que les dépenses en matière de couverture des besoins de base, de logement et de soins de santé ne permettent guère d'économies, alors que les recettes peuvent être influencées positivement par un suivi intensif des dossiers, tant en termes de revenus du travail que de revenus provenant de pensions alimentaires, de prestations de sécurité sociale ou encore de bourses d'études.

Le calcul du coût moyen par dossier dans chacun des deux groupes montre que le groupe pilote présente une économie moyenne d'environ **1'452 fr. par dossier et par an** (voir p.18). Si l'on reporte ce montant au nombre total de 2'903 dossiers (pendant la phase pilote), on observe un total de 4'195'000 fr. de potentiel de réduction des coûts pour la Ville de Winterthur. Ceci pour autant que l'ensemble des AS travaillent dans les conditions du projet pilote, soit avec un maximum de 75 dossiers par poste de travail à 100%. À ce potentiel d'économies réalisables à court terme s'ajoutent des économies supplémentaires considérables dues au taux de sortie nettement supérieur et à la durée réduite de l'aide. Ces divers facteurs se traduiront par une réduction du taux d'aide sociale à long terme (voir tableau 1, p.12). Ces effets significatifs à long terme n'ont pas été pris en compte dans l'économie de 4.2 millions de francs par an mentionnée plus haut.

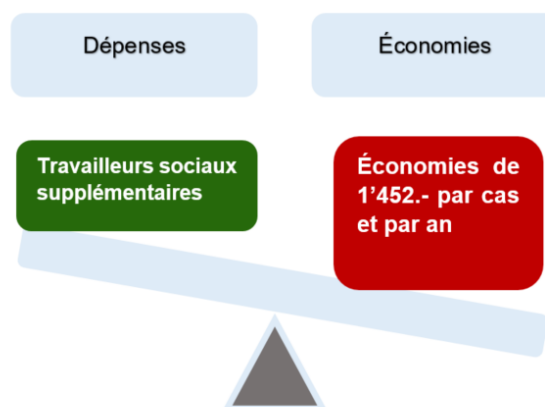


Figure 1: Comparaison des recettes et des dépenses en cas d'une augmentation du nombre d'AS chargés de 75 dossiers au maximum par poste à 100%

En outre, le groupe pilote a pu dégager des ressources humaines par le transfert rapide aux collaboratrices administratives des dossiers sans besoins d'aide personnelle. Ce meilleur respect de la répartition des tâches montre que les AS du groupe pilote, grâce à la réduction du nombre de dossiers en charge, ont été incités à transmettre à leurs collègues

<sup>4</sup> Prestations subsidiaires telles des contributions d'entretien, pensions alimentaires, bourses d'études, prestations d'assurances sociales, etc.

administratives les dossiers sans besoin d'aide personnel et aux perspectives d'intégration réduites (par exemple en raison d'une maladie ou de l'approche de l'âge de la retraite). Ces transferts leur ont permis d'ouvrir de nouveaux dossiers avec un potentiel d'intégration. Les AS disposaient de suffisamment de temps pour le transfert des situations. Ils et elles n'avaient, de plus, aucun intérêt à garder des dossiers «légers» pour maintenir un quota élevé de dossiers.

En plus de ces économies concernant le coût par dossier, d'autres effets positifs s'observent qu'il s'agira d'étudier plus précisément dans de futures études. Ainsi, puisque les bénéficiaires du groupe pilote gagnent des salaires plus élevés sur le marché de l'emploi régulier et qu'ils sont mieux intégrés dans le monde professionnel, on peut s'attendre à ce qu'ils et elles maintiennent voire améliorent à long terme leurs chances dans le monde du travail et pourront, à terme, quitter l'aide sociale de manière durable. Cependant, à ces économies correspondent, de l'autre côté, des dépenses accrues au travers de la création d'emplois supplémentaires.

## 2 Contexte et problématique

La charge de dossiers des assistantes et assistants sociaux du Service d'aide sociale de la Ville de Winterthur a passé, en quelques années, d'environ 90 à 120 jusqu'à 140 dossiers. Actuellement, la charge est de 143 dossiers par poste de travail à 100% (mars 2017). L'augmentation du nombre de dossiers n'est pas seulement due à un afflux accru de demandes d'aide sociale mais, surtout, à la diminution du nombre de sorties. Se pose dès lors la question de savoir dans quelle mesure une charge de dossiers accrue impacte défavorablement le taux de sortie et les coûts par dossier, sachant qu'une charge importante signifie des ressources réduites pour l'accompagnement social et, possiblement, une baisse de sa qualité. La charge de dossiers moyenne dans le Service d'aide sociale de Winterthur (140 dossiers et plus) est considérée comme très élevée (cf. BASS 2016 : 61, op.cit.). D'autres études considèrent qu'une charge de 100 dossiers ne peut pas être assumée de manière adéquate et ne permet plus un travail de qualité (Maeder/Nadai 2004: 112). D'autres auteurs encore recommandent une charge de 80 dossiers (BASS 2016: 72) ou un maximum de 80-90 dossiers (Rimmele/Näpfli 2011<sup>5</sup>: 3). L'Ordonnance sur l'aide sociale du canton de Berne fixe une limite supérieure de 80 à 100 dossiers (art. 38a) ; les services d'aide sociale sont automatiquement redotés en postes si la limite supérieure de la charge de dossiers est dépassée<sup>6</sup>.

S'ajoute à ces faits une forte pression à l'économie des coûts de l'aide sociale en constante augmentation. C'est dans ce contexte qu'est né le présent projet pilote. Trois postes d'assistants sociaux supplémentaires ont été créés avec une charge de dossiers réduite<sup>7</sup>. Le Département Travail social de la Haute école de sciences appliquées (ZHAW) a reçu, de la part des Services sociaux de la Ville de Winterthur, le présent mandat d'accompagnement et d'analyse scientifique de cette expérience pilote.

Le mandat devait répondre à cette question centrale:

**Quel est l'impact de la charge de dossiers des assistantes et assistants sociaux sur le coût et le taux de clôture des dossiers?**

Voici nos **hypothèses de travail** :

- a) Plus la charge de dossiers des assistants et assistantes sociales est faible, plus souvent les bénéficiaires peuvent-ils être intégrés au marché de l'emploi ordinaire.
- b) Des ressources en temps appropriées permettent aux assistants et assistantes sociales une meilleure évaluation des besoins des bénéficiaires en matière de soutien.
- c) L'activation rapide des ressources, un accompagnement intensif et des contacts rapprochés avec les bénéficiaires conduisent à un taux de clôture des dossiers plus élevé.

---

<sup>5</sup> Rimmele, Sabine & Näpfli, Nadine (2011). Kleine und mittlere Sozialdienste im Fokus: Organisation, Leistungserbringung und Perspektiven. Luzern: Hochschule Luzern.

<sup>6</sup> Une étude sur la charge de travail dans les services d'aide sociale de Suisse romande a été menée en 2001 : Keller, V. et Tabin, J.-P. (2002). La charge héroïque. Missions, organisations et modes d'évaluation de la charge de travail dans l'aide sociale en Suisse romande. Lausanne : eesp.

<sup>7</sup> Les trois assistants et assistantes sociales nouvellement engagé-e-s n'ont pas été inclus dans le tirage au sort du groupe pilote, car il fallait d'abord les former à leur poste de travail. En revanche, l'ensemble des AS avec une charge de dossiers d'au moins 70% engagés au 15 avril 2015 dans les Unités 1 à 3 du Service d'aide sociale y a participé (groupe témoin).

- d) Plus la charge de dossiers est faible, plus la satisfaction professionnelle des assistants et assistantes sociales est élevée.

L'état actuel de la recherche montre qu'une forte charge de dossiers diminue la qualité de l'accompagnement social tant en termes de fréquence que de contenus. La charge de dossiers a donc un impact négatif sur le taux de clôture et sur les performances des bénéficiaires. Cette étude examinera donc la question de savoir si une charge de dossiers réduite permet aux assistants et assistantes sociales d'investir plus de temps dans chacune des situations et d'aboutir ainsi à un taux supérieur de fermeture des dossiers ainsi qu'à une réduction des dépenses d'aide sociale.

## 3 Accompagnement scientifique

### 3.1 Conditions du projet pilote

Dans le cadre du projet pilote d'une durée d'un peu moins de deux ans, trois postes supplémentaires ont été créés dans le Service d'aide sociale de la Ville de Winterthur à partir de mai 2015. Trois assistants et assistantes sociales, ancien-ne-s dans le service, tirés au sort, constituaient le groupe pilote. Durant le projet, pendant un an et demi, leur charge ne dépassait pas 75 dossiers pour un poste à 100%. Au début du projet, suite à l'engagement de trois assistants et assistantes sociales supplémentaires, la charge de dossiers des autres assistants et assistantes sociales (le groupe témoin) a également diminué mais dans une moindre mesure et seulement temporairement. En effet, après quelques mois, le nombre de leurs dossiers avait à nouveau atteint plus de 140.

Le suivi scientifique de cette expérience, entre septembre 2015 et février 2017, a permis d'examiner les effets de la réduction du nombre de dossiers. L'étude portait principalement sur l'impact d'une réduction du nombre de dossiers sur les coûts par dossier ainsi que sur le taux de clôture des situations. Le nombre de dossiers passant de 130 (avant le début du projet, fin août 2015) à 75, les trois assistants et assistantes sociales du groupe pilote disposaient de près de quatre fois plus de temps (cf. tableau 1)<sup>8</sup> pour le travail d'accompagnement et de conseil consacré directement aux bénéficiaires.

<i>Nombre de dossiers</i>	<i>145.5</i>	<i>75</i>
Tâches administratives liées au travail social (objectif : contrôle et calcul du droit à l'aide), par dossier	7.3 h/an	7.3 h/an
Tâches d'accompagnement (travail social) (objectif: clôture du dossier), y compris effet de contrôle supplémentaire	3.1 h/an	12.9h/an

*Tableau 1: Temps disponible pour les tâches administratives et les tâches d'accompagnement selon le nombre de dossiers.*

À la suite du tirage au sort qui désigna les trois assistants et assistantes sociales du groupe pilote, l'équipe de recherche a déterminé de manière aléatoire les dossiers en cours qu'ils ou elles devaient garder. Pour des raisons éthiques, les assistants et assistantes sociales concernées pouvaient garder un maximum de 6 dossiers alors que le tirage au sort avait décidé d'un transfert, ceci dans les situations où elles estimaient qu'un changement serait défavorable à l'évolution de la situation. Les trois assistants et assistantes sociales ont fait usage de cette possibilité mais de manière modeste.

Quant à la question de la satisfaction au travail et à l'appréciation de la charge de travail, une première enquête en ligne a été réalisée en avril 2015, soit avant le début du projet qui a démarré le 1er septembre 2015. Le suivi scientifique (entretiens collectifs et individuels, analyse des dossiers et enquête en ligne) a pu être mené comme prévu.

En février 2016, une première analyse statistique (état à fin janvier 2016) a été communiquée et discutée au sein du comité de projet. Une analyse similaire a été réalisée fin mars 2016 sous la forme d'un rapport intermédiaire, discutée à nouveau avec le comité. Les résultats quantitatifs finaux ont été discutés avec le comité avant la fin du projet en 2017.

<sup>8</sup> La dotation par dossier est de 0.77 EPT pour un portefeuille de 130 dossiers et de 1.33EPT pour un portefeuille de 75 dossiers. Vers la fin du projet pilote, les AS du groupe témoin comptaient une charge de 143 dossiers par AS à 100%, ce qui correspond à 0,70% par dossier. En septembre 2017, la charge avait passé à 145,5.



En accord avec les mandataires (le directeur des Services sociaux, Dieter P. Wirth, et le chef du Service d'aide sociale, Martin Gfeller) et le comité de projet<sup>9</sup>, la durée de l'analyse initialement définie a été prolongée de deux mois (jusqu'à fin février 2017), afin que la durée totale du projet puisse être analysée.

### 3.2 Aspects méthodologies de l'analyse du projet pilote

Les outils suivants ont été utilisés dans ce projet de recherche :

- Analyse statistique comparative des performances et des taux de clôture dans le groupe pilote et le groupe témoin ;
- Entretiens de groupe avec le groupe pilote (toutes les 6 semaines) quant à l'intensification du travail sur les dossiers et à l'investissement des ressources supplémentaires en temps, etc. Entretiens individuels trimestriels avec les assistants et assistantes sociales du groupe pilote ;
- Analyse des nouveaux dossiers ouverts dès le 1<sup>er</sup> Septembre 2015 quant à l'évolution des situations (groupe pilote et groupe témoin) ;
- Enquête annuelle en ligne quant à la satisfaction professionnelle auprès de l'ensemble des assistants et assistantes sociales (juin 2015, mai 2016 et avril 2017).

Dans le cadre d'une analyse qualitative, des **entretiens de groupe et individuels** réguliers ont été menés avec le groupe pilote afin de mettre au jour leurs approches respectives dans le travail d'accompagnement. Les entretiens de groupe (toutes les six semaines) et les entretiens individuels (trimestriels) à partir d'un canevas d'entretien ont permis de montrer comment les assistants et assistantes sociales ont utilisé les ressources supplémentaires en temps en ce qui concerne le processus d'autonomisation des bénéficiaires ainsi que la réduction des dépenses.

---

<sup>9</sup> Outre Dieter P. Wirth, directeur des Services sociaux de Winterthur, et Martin Gfeller, directeur du Service d'aide sociale, le comité de projet comprenait la responsable d'Unité Regula Bachmann et les membres de la SoKo Mireille Schaffitz, Barbara Rutschi et Heinz Zentner.

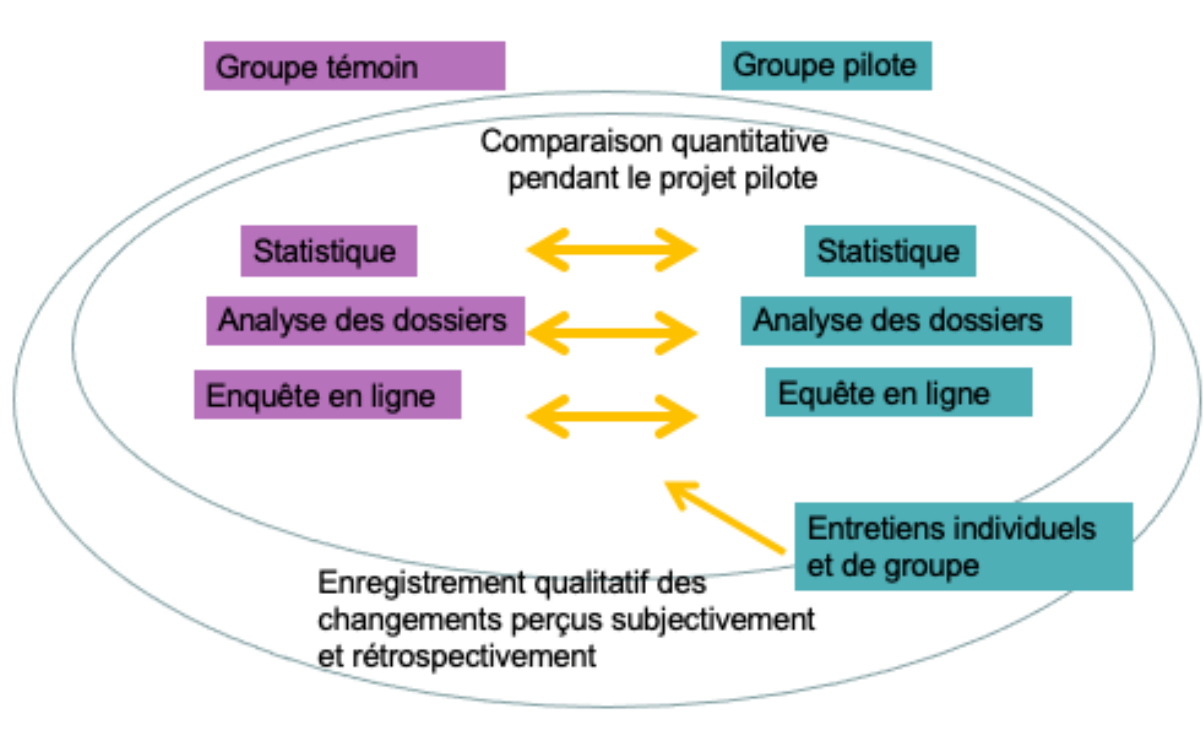


Figure 2: Outils d'analyses quantitative et qualitative auprès du groupe témoin (partie violette) et du groupe pilote (partie verte)

Les données des entretiens ont été analysées et résumées de manière systématique au travers d'une **analyse qualitative de contenu**. L'objectif était d'identifier et de conceptualiser certaines thématiques afin de les décrire de manière systématique.

**L'analyse des dossiers** a permis de comparer les dossiers du groupe pilote et du groupe témoin. L'objectif était d'enregistrer le nombre et le type d'interventions de travail social (contacts avec les bénéficiaires, demandes AI ou auprès d'autres assurances sociales, collaboration avec des organismes spécialisés, participation à des programmes d'insertion professionnelle, etc.<sup>10</sup>).

En outre, la satisfaction professionnelle et la charge de dossiers des assistants et assistantes sociales des deux groupes ont été sondées au travers d'une **enquête annuelle en ligne** (juin 2015, mai 2016 et avril 2017). En comparant les AS du groupe pilote et du groupe témoin, cette enquête devait mettre au jour les effets du cadre organisationnel sur les assistants et assistantes sociales et la mesure dans laquelle une surcharge prolongée pouvait porter à conséquence ou entraîner des démissions. L'enquête consistait en des questions et une échelle de réponse de 1 à 10<sup>11</sup>. Les participant-e-s devaient évaluer leur motivation à économiser des ressources et à fermer des dossiers. Les réponses pouvaient indiquer si les AS du groupe pilote étaient « surmotivés » comparés à leurs collègues du groupe témoin. Si tel était le cas, il faudrait alors le prendre en compte dans l'interprétation des résultats

Lors de l'analyse, les différents aspects de la recherche ont été comparés et mis en relation les uns avec les autres. Cette démarche a permis de tirer des conclusions quant au projet pilote et d'en déduire des recommandations quant au nombre optimal de dossiers par

<sup>10</sup> En raison de la qualité inégale des données, nous avons finalement dû nous limiter à compter le nombre de contacts selon leur type (réunions et entretiens, courriers électroniques, lettres, conversations téléphoniques).

<sup>11</sup> L'échelle commence par 1 "pas du tout motivé" et va jusqu'à 10 "très motivé".

employé-e, toujours dans les buts de réduire les coûts par dossier, de favoriser le taux de clôture et ainsi d'alléger les charges des Services sociaux. L'analyse a permise, en outre, de dégager des indications importantes en ce qui concerne un travail social efficace.

Un **comité de projet**, composé de cadres des Services sociaux et de trois membres de l'Autorité d'aide sociale de la Ville de Winterthur, a été régulièrement tenu au courant des travaux en cours. Quatre séances ont permis de présenter l'avancement du projet et d'en discuter. Les outils de la recherche (canevas d'entretiens, grille d'analyse des dossiers) ont été présentés et des suggestions de l'Autorité d'aide sociale ont été intégrées.

## 4 Résultats

### 4.1 Description des données et analyse statistique des coûts par dossier, du taux et des motifs de clôture des dossiers

Les analyses qui suivent sont basées sur des données descriptives et multivariées du projet de recherche (1.9.2015 au 28.2.2017). Il s'agissait notamment de tester la stabilité et la robustesse des différences entre le groupe pilote (avec une charge de dossiers réduite) et le groupe témoin (avec une charge de dossiers « normale » ou « pleine »). À cette fin, un sous-groupe de neuf employé-e-s a dû être constitué à partir du groupe témoin ; il sera nommé « groupe apparié ». Les membres de ce sous-groupe ont été choisis en fonction de la durée de leur expérience professionnelle afin qu'elle soit comparable à celle des membres du groupe pilote. La constitution d'un tel sous-groupe s'est avérée nécessaire lorsqu'il est apparu que les membres du groupe pilote, tiré au sort, disposaient d'une longue expérience professionnelle. L'on pouvait présumer que leur expérience produisait de meilleurs résultats comparés au groupe témoin, et il fallait éviter ce possible biais. Le groupe témoin comprenant des assistants et assistantes sociales avec une moindre expérience professionnelle sera nommé « groupe non-apparié ». Lorsque des analyses seront effectuées sur l'ensemble du groupe témoin (groupes apparié et non-apparié), ce dernier sera désigné comme « groupe témoin total ».

Les analyses statistiques ont été réalisées à la fois de manière descriptive et multivariée, la première par l'Institut pour la Diversité et la Participation, Département de Travail Social, ZHAW, et la seconde par l'Institut d'analyse des données et conception de processus (Institut für Datenanalyse und Prozessdesign), ZHAW.

En ce qui concerne les analyses descriptives, les données fournies par les Services sociaux de la Ville de Winterthur sous format Excel ont été transférées au logiciel statistique SPSS.

Les trois fichiers de données suivants ont été créés pour les analyses détaillées :

- **Données sur les clôtures de dossiers** : 2903 dossiers ont été traités pendant la durée totale de la recherche. Ces données permettent d'examiner le taux de fermeture des dossiers.
- **Données sur les motifs de clôture des dossiers** : Sur les 2903 dossiers mentionnés, 815 dossiers ont été fermés. C'est dans ces dossiers que les principaux motifs de clôture ont été étudiés.
- **Données sur les coûts liés aux dossiers et les écritures comptables** : Ces analyses sont basées sur un total d'environ **300 000 écritures comptables** notées pendant la durée totale de la recherche.

Comme toujours, les analyses suivantes se fondent sur l'« hypothèse nulle », c'est-à-dire sur l'absence de différences significatives pendant la durée totale de la recherche en ce qui concerne le taux de fermeture et les coûts par dossier, et ceci autant dans le groupe pilote que dans les deux groupes témoin (apparié et non-apparié<sup>12</sup>).

---

<sup>12</sup> Groupe apparié: sous-groupe du groupe témoin ; AS avec une expérience professionnelle comparable à celle du groupe pilote. Groupe non-apparié: sous-groupe du groupe témoin ; AS avec une expérience professionnelle inférieure à celle du groupe pilote.

#### 4.1.1 Analyse de la clôture des dossiers

Sur les 2903 dossiers traités au cours de la recherche (1.9.2015 au 28.2.2017), un total de 815 dossiers a été fermé. Le taux de clôture des dossiers est tendanciellement supérieur dans le groupe pilote que dans le groupe témoin.

Comme le montre le tableau 1, le taux de dossiers fermés dans le groupe pilote est plus élevé que dans le groupe témoin disposant d'une expérience professionnelle comparable (groupe apparié). Il est encore plus élevé que dans le groupe non-apparié (moins d'expérience professionnelle). Toutefois, les différences ne sont significatives que si l'on compare le groupe pilote et le groupe non-apparié.

Groupe	Groupe pilote	Groupe non-apparié	Groupe apparié
Fermeture de dossiers – oui	222	955	911
Fermeture de dossiers – non	104	343	368
Taux de fermeture	31.90%	26.43%	28.77%
Coefficient	0.0000	-0.2657	-0.1482
Valeur p	-	0.0482	0.2685

Tableau 2: Nombre et taux de fermeture des dossiers selon les groupes

Des analyses multivariées détaillées montrent que le groupe pilote et le groupe apparié ont des performances meilleures en matière de fermeture de dossiers, tandis que le groupe non apparié a pu fermer significativement moins de dossiers. Ce constat soutient l'hypothèse selon laquelle c'est avant tout une expérience professionnelle plus longue qui augmente le taux de fermeture des dossiers.

En outre, il convient de souligner une différence en ce qui concerne la durée de l'aide. La durée de l'aide est plus courte (21 mois, valeur médiane) dans le groupe pilote que dans les deux groupes témoin apparié et non-apparié (27 mois).

L'analyse différenciée des dossiers fermés au cours de la troisième et dernière phase de la recherche (1.9.2016 au 28.2.2017) montre que le groupe pilote a plus souvent pu clore des dossiers de deux types : ceux déjà ouverts avant le début de la recherche, et les dossiers « de courte durée » (ouverts dans la 3ème phase du projet). En revanche, les deux groupes témoin ont plus souvent pu clore des dossiers de « durée moyenne » (ouverts dans la première ou deuxième phase du projet). C'est ce que montre le tableau 2. Ces différences peuvent s'interpréter de la manière suivante. Les AS du groupe témoin ont pu intervenir rapidement dans les nouvelles situations en organisant des entretiens, rencontres et contacts téléphoniques dès les premiers mois (cf. les résultats de l'analyse des dossiers, chapitre 4.2.). Il leur était ainsi possible de décider de mesures à prendre en accord avec les bénéficiaires. C'est ce qui a sans doute contribué à un taux de clôture plus important.

A tous les moments de l'intervention, la probabilité de fermer un dossier est supérieure dans le groupe pilote comparé au groupe témoin. Il est probable que les évaluations des situations s'est réalisé plus tardivement dans le groupe témoin. En effet, l'analyse des dossiers montre que dans 60% des dossiers, aucune rencontre n'a eu lieu dans les quatre mois suivant l'ouverture du dossier. On peut supposer que dans ces circonstances, les dossiers soient clôturés plus tardivement (cf. chapitre 4.2.). En revanche, le taux de fermeture supérieur des

dossiers de longue date est probablement dû à des interventions plus soutenues puisque les AS ont décidé d'intervenir là où « on aurait dû faire quelque chose depuis longtemps ». C'est ce que montre l'analyse des entretiens avec les AS du groupe pilote. Ces succès dans les situations de longue date sont particulièrement parlants : les situations deviennent « chroniques » si le temps manque pour un travail intensif.

Ouverture des dossiers	Proportion des dossiers fermés		
	Groupe pilote	Total groupe témoin	Groupe apparié
Avant le début du projet (1.9.15)	<b>57.9%</b>	21.1%	20.4%
Période 1 (1.9.15 – 29.2.16)	13.1%	<b>21.1%</b>	<b>20.4%</b>
Période 2 (1.3.16 – 31.8.16)	15.8%	<b>27.4%</b>	<b>33.7%</b>
Période 3 (1.9.16 – 28.2.17)	<b>13.2%</b>	3.9%	1.8%
Total des dossiers fermés	<b>100% (38)</b>	100% (208)	100% (116)

Tableau 3: Proportion de dossiers fermés selon la période d'ouverture et les groupes d'AS

On peut donc constater que des ressources supérieures en temps permettent de clôturer des situations d'aide sociale de longue durée (ouverts avant le début du projet). Ce constat se confirme par les entretiens du groupe pilote : les AS expliquent avoir mis une priorité sur les situations de longue date.

#### 4.1.2 Analyse des motifs de clôture

En ce qui concerne les motifs de clôture de dossiers, l'analyse montre que le groupe pilote a pu fermer davantage de dossiers en raison d'une augmentation du taux d'emploi, alors que le groupe témoin a pu, plus souvent, clôturer des dossiers suite à la prise d'un emploi (cf. figure 3).

En outre, l'on recense nettement moins de fermetures de dossiers pour « motif inconnu » et « rupture du contact » dans le groupe pilote comparé au groupe témoin. Cette différence s'explique, entre autres, par le fait que les AS du groupe témoin ont moins de temps pour identifier les raisons d'une clôture ou d'une rupture de contact. En effet, ils et elles utilisent plus souvent que les AS du groupe pilote les catégories « sans indication », « raison inconnue » et « rupture du contact »<sup>13</sup>. L'indication « motif inconnu » vient du fait que l'Office fédéral de la statistique recense les motifs de fermeture selon une liste prédéfinie. Lorsque aucun motif n'est indiqué, cela peut, en outre, être dû au fait que les raisons sont parfois complexes ou multiples ou alors inconnues des AS. Des ressources en temps suffisantes ont permis aux AS du groupe pilote d'identifier ces raisons et de les saisir dans la base de données.

De manière générale, la fermeture des dossiers suite à l'obtention d'une rente invalidité (AI) représente un motif important. Cependant, il n'y a pas, à ce propos, de différence interprétable entre les trois groupes. Il convient de noter que le délai entre une demande de rente AI et la décision est relativement long, et que la procédure AI est assurée par une unité interne spécialisée. Toutefois, les AS du groupe pilote ont pu clore un nombre de dossiers

<sup>13</sup> L'une des raisons pour lesquelles le groupe témoin en sait moins sur les raisons de la fermeture est le manque d'indications lorsque le contact est rompu. Il se peut également que les AS du groupe pilote aient eu plus de temps pour récolter ces informations et les reporter dans les dossiers.

proportionnellement plus élevé que leurs collègues pour le motif « obtention d'autres prestations sociales sous condition de ressources ».

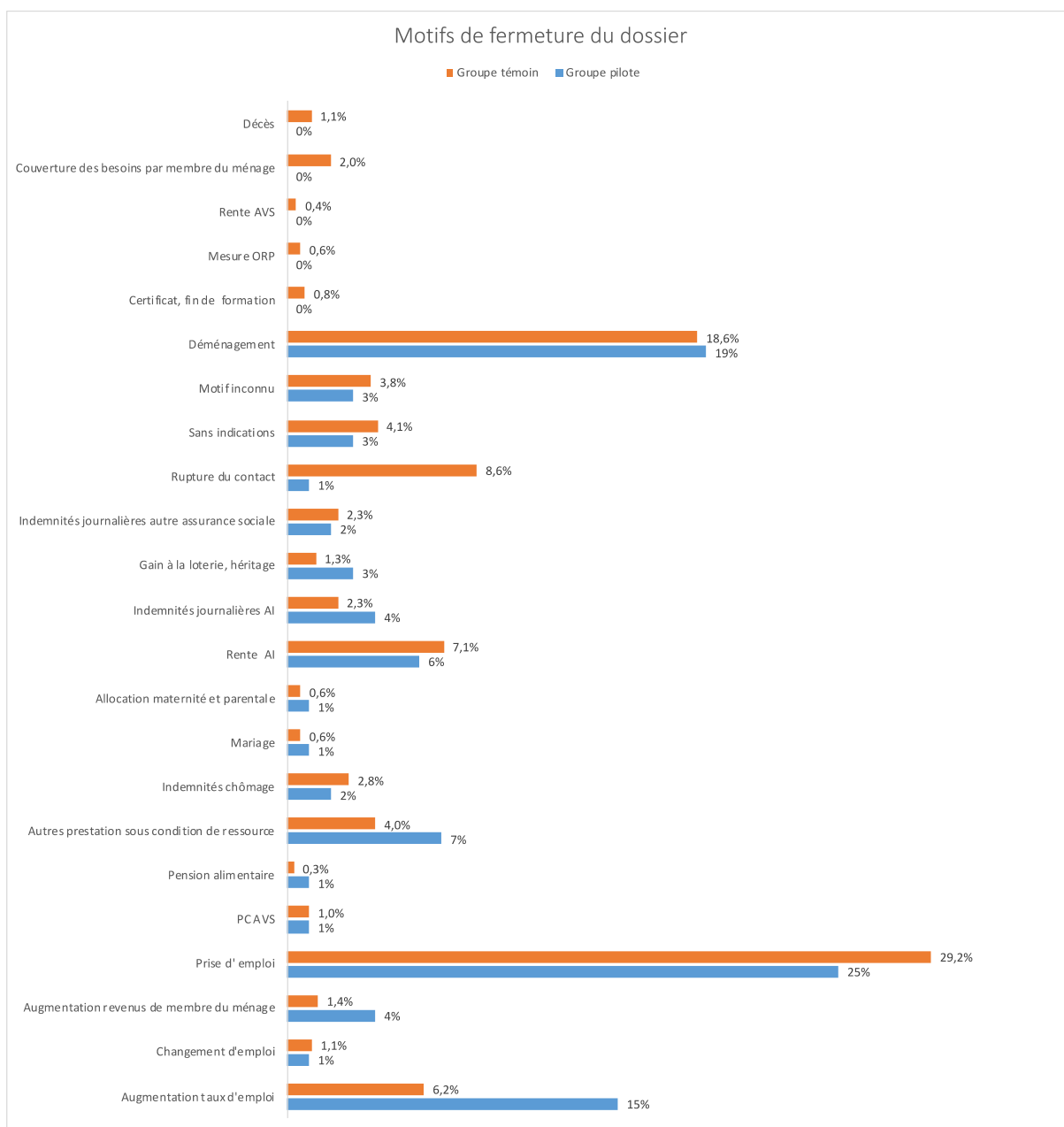


Figure 3: Motifs de fermeture des dossiers dans le groupe pilote et dans le groupe témoin (en pourcentage du nombre total de fermetures dans le groupe correspondant)<sup>14</sup>

Les motifs de fermeture notés par les AS du groupe pilote présentent plusieurs différences par rapport à ceux notés par leurs collègues des deux groupes témoin. Les figures 4 à 6 ci-dessous montrent les motifs de fermeture liés au marché de l'emploi selon leurs proportions respectives

<sup>14</sup> « Couverture des besoins par membre du ménage » signifie que les revenus d'un-e ou de plusieurs membres du ménage (partenaire, fils ou fille, etc.) couvrent désormais les besoins de base. « Augmentation revenus de membre du ménage » signifie qu'un-e ou plusieurs membres du ménage contribuent désormais davantage au budget d'assistance.

(pourcentages). Il faut tenir compte du fait que le nombre absolu de dossiers fermés est plus faible dans le groupe pilote que dans les deux autres groupes (seulement trois assistants et assistantes sociales dans le groupe pilote).

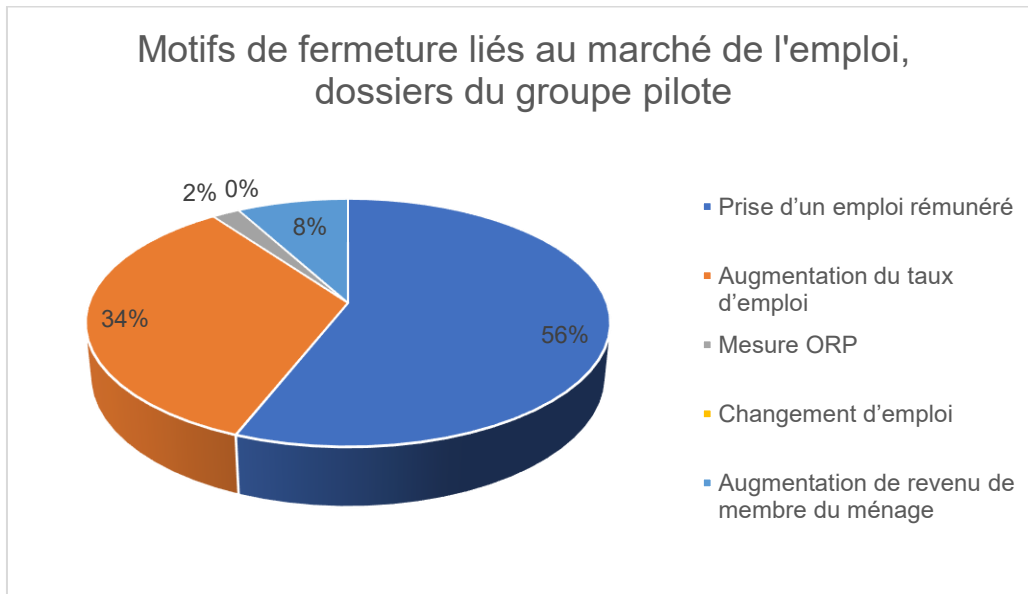


Figure 4: Motifs de fermeture liés au marché de l'emploi, dossiers du groupe pilote

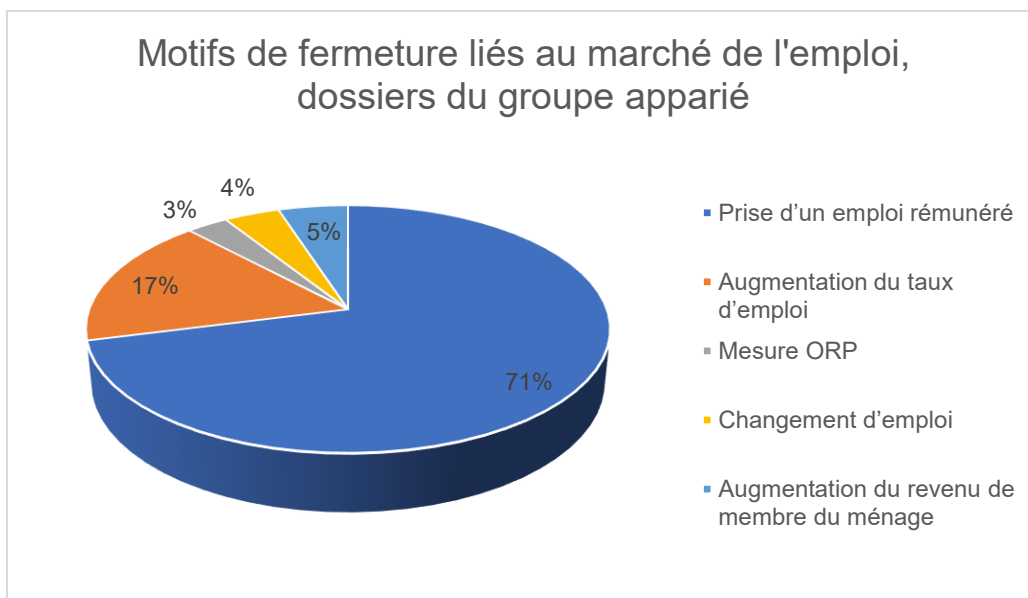


Figure 5: Motifs de fermeture liés au marché de l'emploi, dossiers du groupe apparié



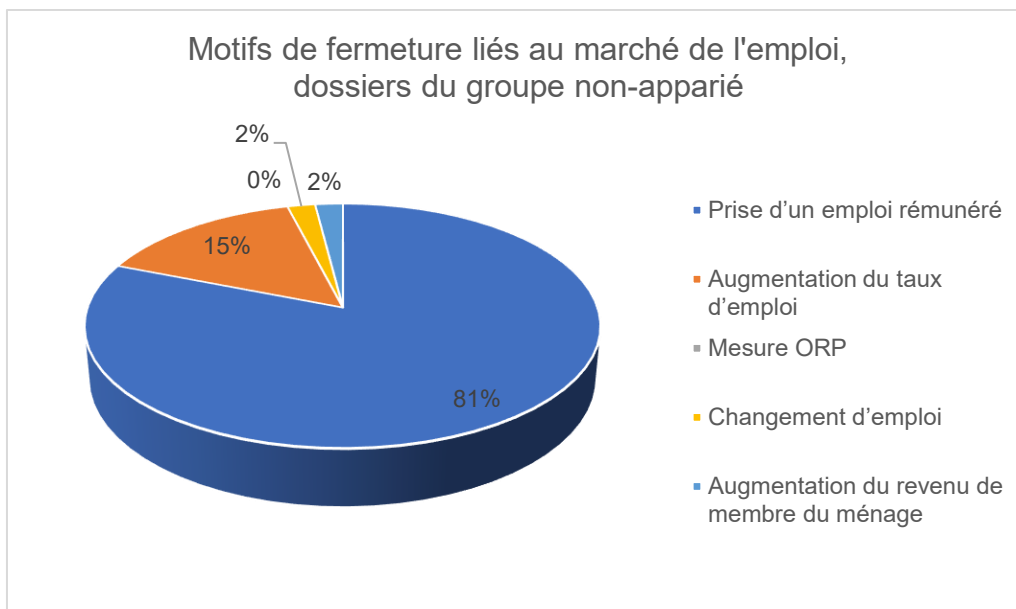


Figure 6: Motifs de fermeture liés au marché de l'emploi, dossiers du groupe non-apparié

La comparaison des trois graphiques en « camembert » montre que, dans le groupe pilote, les fermetures de dossiers sont nettement plus fréquentes grâce à une augmentation du taux d'emploi ou à une augmentation du salaire d'autres membres du ménage, tandis que les clôtures pour le motif de « prise d'un emploi » sont comparativement plus fréquentes dans les deux groupes témoin.

#### 4.1.3 Analyse des coûts par dossier

Dans un dossier d'aide sociale, l'AS peut influencer certains revenus et certaines dépenses<sup>15</sup>. L'analyse des 300 000 écritures comptables effectuées au cours des 18 mois de l'étude montre que le solde (revenus moins dépenses) des éléments sur lesquels les AS peuvent influencer est supérieur dans les dossiers du groupe pilote que dans ceux des deux groupes témoin.

Le tableau 3 montre les résultats d'une analyse multivariée des coûts par dossier selon les groupes d'AS.

	Revenus et dépenses influençables ainsi que solde, par dossier		
	Revenus, brut	Dépenses, brut	Solde
Groupe pilote	1014.-	678.-	336.-
Groupe témoin total (apparié et non-apparié)	850.-	634.-	215.-

Tableau 4: Analyse multivariée des revenus (brut), des dépenses (brut) et du solde par dossier, selon les groupes

<sup>15</sup> Les coûts tels que la couverture des besoins de base, le loyer, des frais de placement, un accompagnement socio-pédagogique des familles ou encore les frais de santé ont été exclus de ce calcul car les AS ne peuvent pas les influencer. Par contre, il est tenu compte des aspects sur lesquels les AS peuvent influencer par leurs interventions, par exemple des contributions d'entretien ou des indemnités d'assurance (revenus) ou des coûts d'une formation ou de l'accueil d'un enfant en crèche (dépenses).

L'analyse montre, tel que l'indique le tableau 3, que les dossiers suivis par les AS du groupe pilote présentent, en moyenne mensuelle, des revenus supérieures de 164 francs (1014 – 850) et des dépenses supérieures de 44 francs (678 - 634). Ainsi, comme l'indique la colonne « solde », les coûts nets par dossier suivi par les AS du groupe pilote sont, selon ce modèle d'estimation robuste<sup>16</sup>, inférieur de 121 francs (336 - 215)<sup>17</sup>.

Rappelons à ce stade que la durée de du projet de recherche a été réduite à un an et demi afin de permettre sa réalisation rapide et de limiter les dépenses qui lui étaient liées (personnel supplémentaire), raison pour laquelle la taille du groupe pilote est réduite. Pour ces deux raisons, les résultats ne sont pas suffisamment significatifs d'un point de vue statistique, même s'ils sont pertinents d'un point de vue de gestion.

Tout d'abord, soulignons que, durant toute la durée du projet de recherche, les dépenses pour des mesures d'intégration ont été sensiblement supérieures dans le groupe pilote comparé aux autres groupes. Ce type de dépenses doit s'interpréter comme un « investissement ciblé sur l'avenir ». Dans une perspective à plus long terme, il contribuera à économiser des prestations d'aide sociale.

Ensuite, en ce qui concerne les revenus, le groupe pilote fait état de revenus supplémentaires significatifs sous forme de « contributions d'entretien », de « remboursements » et de « salaires du marché de l'emploi ordinaire ».

Dans le domaine du marché de l'emploi, la figure 7 montre que les revenus salariaux du marché de l'emploi ordinaire sont, en moyenne, plus élevés dans les dossiers du groupe pilote. Les différences sont plus marquées en comparaison du groupe non-apparié que du groupe apparié (dont les AS disposent d'une expérience professionnelle comparable aux AS du groupe pilote). Il apparaît ainsi que l'intervention des AS dans le domaine du marché du travail soit marquée tant par une baisse de la charge de dossiers que par leur expérience professionnelle.

---

<sup>16</sup> Dans l'analyse multivariée, afin d'éviter des biais, les différences dans la composition des dossiers des groupes d'AS ont été prises en compte avec une estimation des effets des caractéristiques des dossiers.

<sup>17</sup> Le fait que le solde (164 – 44) ne soit pas 121 comme indiqué, mais 120, est dû à des effets d'arrondi. A noter par ailleurs qu'un solde positif ne correspond pas à un gain, mais permettra de couvrir des coûts en dehors de l'influence des interventions des AS.

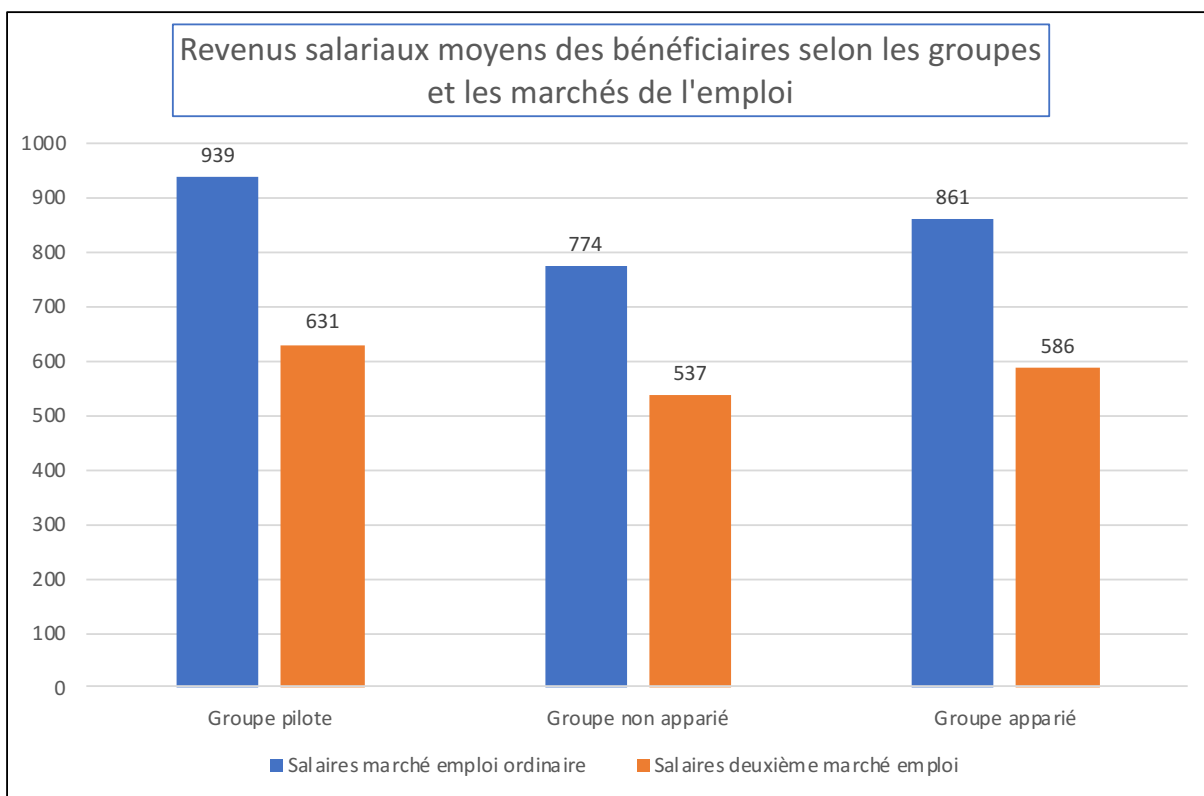


Figure 7: Revenus salariaux moyens (sans compléments versés par l'aide sociale) du marché de l'emploi ordinaire (bleu) et du deuxième marché de l'emploi (orange) selon les groupes (durée complète, 18 mois)

Soulignons que des économies effectives ne se réalisent que par des revenus salariaux du marché de l'emploi ordinaire, puisque ceux du deuxième marché sont financés par les Services sociaux. Toutefois, on peut supposer que l'activité dans le 2<sup>e</sup> marché augmente, à moyen et à long terme, les chances de réinsertion dans le premier marché de l'emploi pour de nombreux bénéficiaires et ceci de manière significative.

La figure 8 concerne les contributions d'entretien. Elle montre que le montant des contributions reçues dans les dossiers du groupe pilote a été sensiblement plus élevé que dans le groupe non apparié, ceci durant les six premiers mois de l'étude. Dans la troisième période de l'étude, une telle différence ne s'observe plus. Lorsque l'on prend en compte le détail des écritures (pour toute la période), on note, dans les dossiers du groupe pilote, des revenus sous forme de contributions d'entretien pour enfants légèrement supérieurs comparé aux dossiers du groupe non apparié. En revanche, de telles revenus sont significativement plus élevés dans le groupe apparié comparé au groupe pilote.

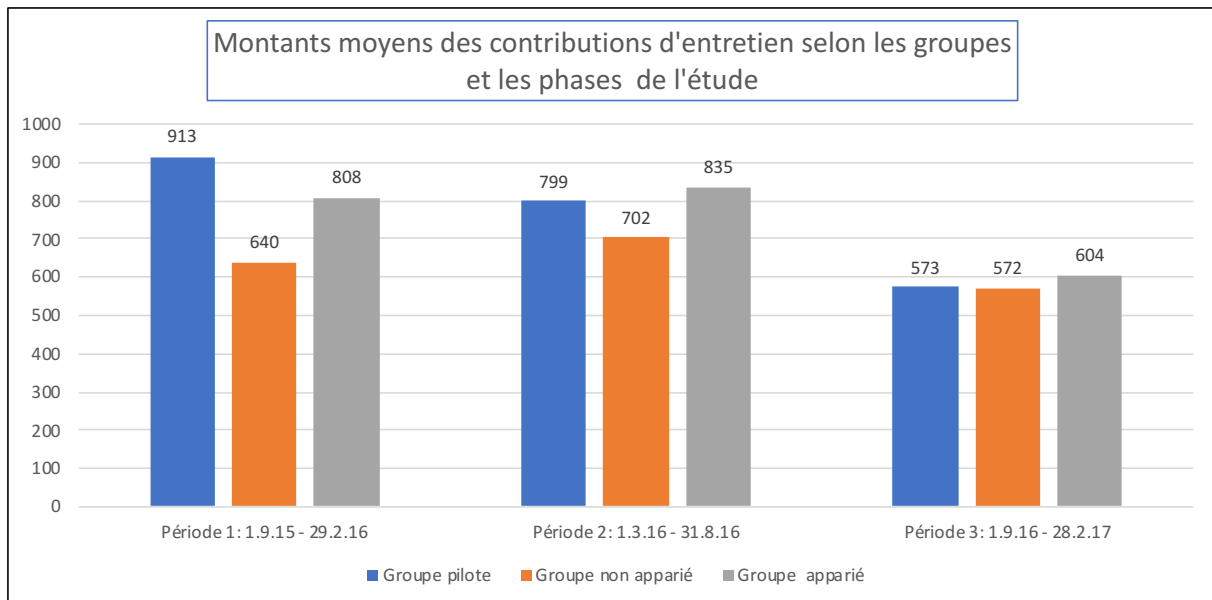


Figure 8: Montants moyens des contributions d'entretien selon les groupes et les phases de l'étude

Une autre source de revenus sont les remboursements. L'analyse détaillée montre que les revenus supplémentaires dans les dossiers du groupe pilote sont dus à quelques situations particulières tels des remboursements suite à des héritages (art. 27 LAS) et des « actifs non disponibles » (art. 20 LAS) dont des biens immobiliers à l'étranger<sup>18</sup>.

Bien que les assistants et assistantes sociales n'aient aucune prise sur de tels revenus, ils sont plus faciles à découvrir grâce à un accompagnement plus serré ; c'est ce que montrent les entretiens. Les prestations versées aux bénéficiaires peuvent ainsi être diminuées en conséquence (prévention des abus). Dans d'autres domaines aussi (tels que les contributions d'entretien ou demandes de bourse), un travail plus intense avec les personnes favorise une analyse approfondie des situations, ce qui peut permettre de dégager rapidement des revenus supplémentaires.

La comparaison des sous-groupes apparié et non-apparié s'est avéré importante afin d'isoler le facteur « expérience professionnelle », étant donné que les AS du groupe pilote étaient plus expérimentés que les AS des groupes témoin. Dans la plupart des paramètres, le groupe apparié (expérience professionnelle comparable à celle du groupe pilote) obtient de meilleurs résultats que les AS du groupe non-apparié (moindre expérience professionnelle). Le groupe pilote est toujours le plus performant. Cependant, il n'est pas possible d'en déduire, de manière statistiquement significative, que la durée de l'expérience professionnelle explique directement la réduction des dépenses.

En résumé, l'analyse statistique des coûts par dossier montre qu'une réduction à un maximum de 75 dossiers pour un emploi à 100% permet un coût moyen global inférieur d'environ 1'452 francs par an et par dossier. Cette économie est notamment due à des salaires plus élevés du marché du travail ordinaire. Le taux de clôture des dossiers est également plus élevé, ce qui réduit la durée des prestations d'aide sociale.

<sup>18</sup> Lors de l'entretien, l'assistante sociale a indiqué que la bénéficiaire ne semblait pas s'être rendu compte de la violation de l'obligation de renseigner, car elle parlait ouvertement de sa propriété dans son pays d'origine. Par la suite, la bénéficiaire a vendu sa part de la maison et le produit de la vente lui a permis de quitter temporairement l'aide sociale. Une conversation mettant au jour de telles informations n'a été possible que grâce aux ressources en temps supplémentaires, a fait remarquer l'assistante social interrogée.

## 4.2 Analyse des dossiers

L'analyse des dossiers a permis de mesurer la fréquence des contacts entre les assistants et assistantes sociales et les bénéficiaires du groupe pilote et du groupe témoin<sup>19</sup>, ceci durant quatre mois (du 4ème au 7ème mois après l'ouverture du dossier). Le choix d'analyser la fréquence dès le 4ème mois est dû au fait que le processus est fortement standardisé durant les trois premiers mois. Ainsi, aucune différence notable entre les AS des différents groupes n'était à attendre durant les premiers mois. L'analyse portait sur la période entre septembre 2015 et août 2016. À l'aide d'une liste de codes Excel, la totalité des dossiers du groupe pilote (après la fin du septième mois, il s'agissait généralement de 3-8 dossiers par mois) et douze dossiers choisis au hasard dans le groupe témoin ont été étudiés chaque mois entre mars 2016 et février 2017.

Des différences significatives sont apparues dans les items « conversations téléphoniques » et « entretiens directs avec les bénéficiaires ». En raison de pratiques de documentation divergentes au sein des différents groupes, l'analyse qualitative et comparative des interventions initialement prévue n'a pas pu être réalisée sur la base des dossiers électroniques.

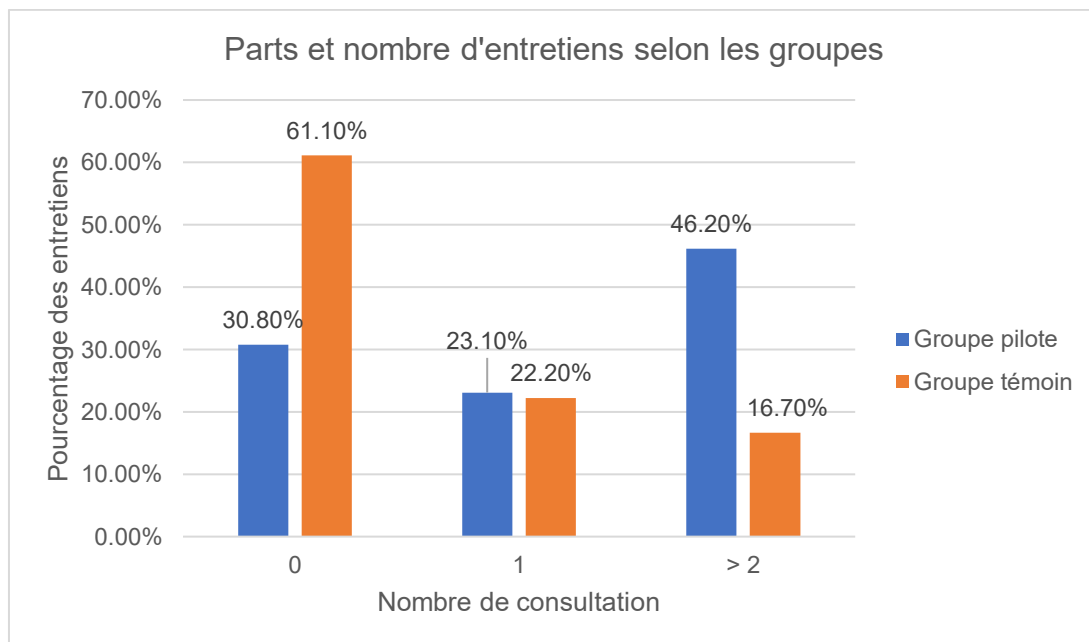


Figure 9: Parts et nombre d'entretiens par les AS du groupe pilote et du groupe témoin

Comme le montre clairement la figure 9, 30% des bénéficiaires suivis par les AS du groupe pilote et 60% des bénéficiaires du groupe témoin n'ont eu aucun entretien avec leur assistant-e social-e pendant les quatre mois sous regard (4ème au 7ème mois après l'ouverture du dossier). Près de la moitié des bénéficiaires suivis par le groupe pilote ont eu deux ou

<sup>19</sup> Lors de l'analyse des dossiers, le groupe témoin total a été comparé au groupe pilote, sans distinction des sous-groupes (groupes apparié et non apparié).

davantage de contacts avec leur assistant-e social-e, alors que ce n'est le cas que pour un sixième des bénéficiaires suivis par le groupe témoin.

L'absence de contact direct à ce stade peut être due à divers facteurs tels une mesure d'intégration professionnelle ou des démarches AI en cours. Toutefois, ces facteurs ne sauraient expliquer la différence entre le groupe pilote et le groupe témoin. En effet, l'absence de contact s'observe deux fois plus souvent dans le groupe témoin que dans le groupe pilote. Cette différence s'explique sans doute par la charge de dossiers, comme tendent à le montrer les résultats de l'enquête en ligne.

En matière de contact téléphonique, 42% des bénéficiaires du groupe pilote et 55,6% dans le groupe témoin n'en ont eu aucun durant 4 mois. Cela ne signifie pas pour autant qu'aucun contact n'ait eu lieu : une consultation ou un contact par courrier électronique ou par lettre a pu avoir lieu. L'analyse n'a identifié aucun dossier sans aucun contact d'aucune forme (lettre, e-mail, téléphone, entretien) ni dans le groupe pilote ni dans le groupe témoin.

Concernant la correspondance par courrier (électronique et postal), l'analyse ne montre pas de différences significatives entre le groupe pilote et le groupe témoin. Comme le confirment les résultats des entretiens avec les assistants et assistantes sociales du groupe pilote, ils et elles favorisent le contact direct lors d'entretiens et d'appels téléphoniques et considèrent que l'échange direct, personnel et sans complications est propice à la collaboration.

### 4.3 Entretiens avec les assistants et assistantes sociales du groupe pilote

De septembre 2015 à février 2017, dix entretiens de groupe et 15 entretiens individuels ont été menés avec les AS du groupe pilote. Les entretiens individuels ont permis d'aborder le travail avec les situations singulières des bénéficiaires, alors que les entretiens de groupe se sont focalisés sur les particularités du travail d'accompagnement et les conditions de travail dans le contexte du projet pilote. Les entretiens individuels et de groupe montrent comment les assistants et assistantes sociales ont géré le nombre inférieur de dossiers et de quelle manière leur travail en était impacté. Le présent bref rapport final se limite à présenter les implications directes sur la fermeture des dossiers et la réduction des dépenses.

La charge maximale de 75 dossiers par poste de travail à 100% préconisée a pu être respectée la plupart du temps. Elle a été dépassée occasionnellement de 3 à 5 dossiers, parfois elle était inférieure, ou alors elle était momentanément nettement supérieure pendant 1 à 3 semaines en raison de remplacements. Dans l'ensemble, cependant, les AS du groupe pilote ont indiqué que les conditions de travail ont été conformes aux paramètres prévus.

En ce qui concerne la durée du projet, les trois assistants et assistantes sociales ont indiqué qu'il leur avait fallu deux à trois mois pour achever le transfert des dossiers excédentaires avant de pouvoir travailler correctement dans le « nouveau mode ». De même, la disponibilité des AS du groupe pilote a été affectée par des absences relativement longues (maladie, formation continue, etc.) et des tâches supplémentaires telles que des remplacements. Ces conditions ont influencé négativement les résultats.

Étant donné que le caractère pilote de l'étude pouvait conduire à une « surmotivation » faussant les résultats, nous avons interrogé les trois assistants et assistantes sociales sur leur motivation et l'avons comparée aux résultats de l'enquête en ligne du groupe témoin (voir l'analyse de l'enquête en ligne).

En ce qui concerne le profil des trois assistants et assistantes sociales du groupe pilote, il s'est avéré que le tirage au sort avait désigné trois assistants et assistantes sociales disposant

d'une solide expérience professionnelle dans divers domaines du travail social ainsi que d'une expérience de vie plus élevées que dans le groupe témoin. Les trois AS ont confirmé que cet état de faits leur donnait de l'assurance et de la routine : on est plus sûr de soi, on sait plus rapidement comment avancer: « *nous connaissons les divergences, nous savons où il y a une marge de manœuvre, jusqu'où on peut aller* » (entretien de groupe 9). Cette assurance se reflète dans la qualité des décisions et face aux contrôles des autorités.

Les personnes interrogées ont pointé un risque du projet pilote : elle craignaient que leurs constats ne suscitent que peu d'intérêt en ce qui concerne les nouvelles modalités de travail social grâce au nombre réduit de dossiers et que seul les retombées économiques allaient être prises en compte. Elles craignaient également que la durée de 18 mois soit trop courte pour montrer la réussite du projet, ceci d'autant plus qu'elles ont mis une priorité sur des dossiers anciens restés sans évolution depuis de longues années.

Les AS du groupe pilote pouvaient fixer les priorités dans les dossiers selon leur propre appréciation quant à la manière d'investir les ressources supplémentaires en temps. Ils et elles avaient en charge tant des nouveaux dossiers que des dossiers anciens. Le fait que les trois AS aient investi du temps dans des dossiers anciens est à mettre sur le compte de leur professionnalité. Dans le même temps, ils et elles désiraient que le projet montre des résultats positifs sur le plan quantitatif, sans envisager cet objectif grâce à des économies à court terme (comme des sanctions ou la réduction de mesures d'intégration). Il leur importait d'intervenir dans les dossiers ouverts depuis longtemps afin de bouger les choses et d'amorcer une évolution. Quant aux situations jugées sans chance d'intégration dans le marché de l'emploi ordinaire ou d'autres potentiels d'évolution et en même temps sans demande ni besoin d'accompagnement, les AS les ont transférées aux collaboratrices administratives. Ils et elles ont ainsi pu consacrer leur temps à de nouvelles situations. Une limitation de la possible intensification du travail est apparue dans les situations où des services spécialisés extérieurs devaient être sollicités (par exemple, dans le cadre de demandes AI ou de bourse). Dans de telles situations, les résultats financiers tombent après la fin du projet pilote car les procédures prennent beaucoup de temps.

En ce qui concerne la charge de travail pendant le projet pilote, les trois assistants et assistantes sociales ont apprécié les ressources de temps supplémentaires. Vers la fin des 18 mois, elles et ils ont exprimé de grandes réserves quant à l'idée de travailler à nouveau avec une charge de dossiers complète. La crainte concernait tout spécialement le temps de récupération au cours du week-end qui redeviendrait trop court en raison d'une charge plus élevée : il faut une journée entière pour « décompresser », pour se libérer de la pression et de la tension, rapportent ces AS. À pleine charge, le nombre d'appels, l'accumulation des tâches en cours et leur priorisation constituent des défis constants à la limite des forces des employé-e-s. Un nombre élevé de dossiers procure le sentiment de ne plus parvenir à les gérer, de perdre le contrôle, et cela fait perdre la sensibilité et l'intérêt pour les bénéficiaires.

### Priorités du groupe pilote dans le travail d'accompagnement

La limite supérieure de 75 dossiers a été ressentie comme un nombre idéal de dossiers permettant un travail intensif en disposant d'une connaissance actualisée de tous les dossiers et en soutenant adéquatement les bénéficiaires dans leurs efforts. Il n'a pas toujours été facile pour les assistants et assistantes sociales du groupe pilote de voir leurs collègues travailler avec une forte charge de dossiers et ne pas pouvoir les soulager. Mais ils et elles avaient le sentiment que, de manière générale, leur rôle était accepté d'autant plus que leurs collègues comptaient sur des résultats positifs.

Les AS du groupe pilote ont eu le sentiment de pouvoir pratiquer du travail social conformément à leur **idéal professionnel** et non plus seulement comme des gestionnaires de dossier qui ne font que réagir plutôt qu'agir. Ils et elles ont ainsi pu se rapprocher de leur motivation professionnelle initiale et se sont sentis plus satisfaits qu'avec une charge de dossiers trop importante. Les assistants et assistantes sociales ont pu fixer leurs propres priorités dans le travail avec les bénéficiaires.

**Voici comment les AS ont utilisé les ressources en temps supplémentaires :**

- Identifier les obstacles et analyser les possibilités d'intervention
- Réaction plus rapide, par exemple lors de la collaboration avec des services spécialisés extérieurs
- Recherche de solution adaptée conjointe et coopérative avec les bénéficiaires et des services spécialisés
- Planification de l'aide à plus long terme, axée sur la durabilité
- Si nécessaire : connaissance approfondie de la situation grâce à des visites à domicile
- Revisiter des situations anciennes
- Évaluation des mesures d'intégration en cours (par exemple, stages ou salaires partiels)

L'un des points forts a été l'**intervention dans des systèmes familiaux**. Certaines situations familiales peuvent impliquer des coûts d'aide sociale très élevés, et ils ne peuvent être influencés que de manière limitée. Ainsi, les assistants et assistantes sociales ont essayé, en collaboration avec des services spécialisés, de débloquer des situations, plus particulièrement dans des cas de jeunes confrontés à des difficultés lors du passage de l'école à la formation professionnelle ou à l'emploi et que des conflits avec les parents s'accroissent. Apprendre à connaître les enfants et les jeunes et les accompagner prend du temps et c'est généralement impossible avec une charge de dossiers complète, rapportent les AS. En outre, chaque famille a besoin d'une aide sur mesure dans sa situation spécifique : tantôt une consultation de couple, tantôt un désendettement ou encore la recherche d'une garde d'enfants pour une mère travaillant en 3x8. Lorsque la charge de dossiers est trop importante, les familles sont plus particulièrement susceptibles de subir des erreurs : de grosses sommes peuvent être perdues pour l'aide sociale lorsque, par exemple, les allocations familiales ne sont pas demandées. De même, plus de temps permet de vérifier que les pères paient les pensions alimentaires.

Les trois assistants et assistantes sociales ont effectué des **visites à domicile**, ce qui n'avait plus été possible depuis longtemps avec une charge de dossiers complète. Les exemples décrits montrent que cela leur a permis de mieux comprendre les situations, en particulier de bénéficiaires anciens et difficiles à atteindre : « *Nous avons essayé deux fois de fixer un rendez-vous, cette jeune femme ne veut pas quitter la maison, et maintenant c'est moi qui y vais* » (entretien individuel A, 6.1.16). Dans des situations de systèmes familiaux complexes, les visites à domicile ont permis une connaissance globale de la situation et d'entrer en contact avec les mineur-e-s dont la formation ou d'autres aspects posaient problème. Selon les assistants et assistantes sociales, les interventions peuvent ainsi être mieux ciblées : « *Il y a des raisons pour lesquelles il n'avance pas de lui-même. Donc je dois voir comment les choses se passent avec son environnement, je dois voir ce qui doit être changé* » (entretien de groupe 7). Certaines visites à domicile ont été effectuées en collaboration avec des services spécialisés internes, tels que l'Unité Jeunes Adultes. Les assistants et assistantes sociales ont ainsi pu motiver un jeune homme à commencer une formation. Bref : les visites à domicile ont été utilisées comme des moyens dans des situations très spécifiques.

Le transfert systématique des dossiers ne nécessitant plus d'intervention sociale vers **les collaboratrices administratives** a constitué une priorité élevée pour les AS du groupe pilote.



Ces transferts leur ont permis de prendre en charge de nouveaux dossiers nécessitant évaluation et accompagnement social. C'est notamment au cours des premiers mois du projet pilote que les trois assistants et assistantes sociales ont évalué leurs dossiers en vue d'un tel transfert. Elles et ils ont pu transmettre chacun-e une dizaine de dossiers, essentiellement de personnes de plus de 50 ans évaluées comme sans chance de réintégration dans le marché d'emploi ordinaire. Les AS gardaient les dossiers de bénéficiaires avec une communication ou un comportement difficiles. Selon les AS, avec une charge complète de dossiers, le transfert de dossiers aux gestionnaires administratives<sup>20</sup> prend du retard, car cet acte est assez complexe<sup>21</sup>. Un tel dossier reste donc « dans les tiroirs » jusqu'à ce que, un jour, il puisse être traité après toutes les urgences.

#### 4.3.1 Intensification du travail d'accompagnement

L'évaluation des situations permet, entre autres, d'identifier les prestations financières en amont de l'aide sociale auxquelles la personne pourrait avoir droit en raison du principe de subsidiarité. Certaines prestations nécessitent un réexamen régulier (par exemple les allocations familiales). Une charge de dossiers élevée risque que les AS « oublient » d'actualiser la demande. Inversement, les assistants et assistantes sociales sont impliqués dans les demandes de prestations d'assurance. En préparant en accompagnant leurs bénéficiaires quant à des évaluations médicales ou de leur employabilité, ils et les contribuent à surmonter d'éventuelles résistances et à éviter des retards.

Au début du projet pilote, les trois assistants et assistantes sociales ont dû « scanner » les dossiers afin de déterminer ceux dans lesquels il fallait enclencher des démarches et ceux dans lesquels rien ne pouvait être entrepris parce que, par exemple, il fallait attendre une décision AI. Les AS ont précisé que la réduction de la charge leur a permis de regarder de plus près les dossiers restés « en jachère depuis longtemps ». Ils et elles étaient maintenant en mesure de contacter les bénéficiaires, de développer des idées, d'« ouvrir leur boîte à outils » et de voir ce dont la personne bénéficiaire avait besoin.

Une intensification du travail dans les dossiers a été réalisée, entre autres, grâce à une collaboration plus étroite avec des services spécialisés. Les AS ont noté un effet positif parce qu'ils et elles pouvaient prendre des nouvelles plus régulièrement, par exemple lors de mesures d'insertion professionnelle. Il leur était désormais possible de connaître personnellement les partenaires de services extérieurs, ce qui a eu un effet positif sur la poursuite de la collaboration et a produit un sentiment commun de partager la préoccupation pour les situations. Une AS rapporte ceci : « *Je vais accompagner trois bénéficiaires à un rendez-vous organisé par une mesure d'intégration professionnelle, à Zurich. Je n'avais jamais été en mesure de le faire auparavant* » (entretien de groupe 5).

Lors des entretiens, l'intensification des échanges avec les partenaires et l'élaboration commune de stratégies ont été mentionnées à plusieurs reprises comme des gains importants. De même, les AS soulignent que la charge importante de dossiers avant le projet pilote ne leur avait pas permis d'étudier en détail les normes CSIAS ou les règles de l'AI ni même d'étudier correctement les dossiers des bénéficiaires, alors que ces actes revêtent une importance fondamentale dans leur travail. Il est en effet capital d'identifier les éventuels obstacles à l'intégration professionnelle ainsi que les potentiels des bénéficiaires. « *Ils réalisent soudain maintenant : elle est là, elle regarde, mais elle est aussi là en cas de problèmes. Et j'ai le*

---

<sup>20</sup> Il ne s'agit pas tant de nouveaux dossiers mais plutôt de dossiers anciens dans lesquels il apparaît que rien de plus ne peut être fait pour l'intégration dans le marché du travail régulier après un long accompagnement social, des évaluations et des mesures d'insertion professionnelle.

<sup>21</sup> Selon les assistants et assistantes sociales, le temps nécessaire est comparable à la fermeture d'un dossier.

*sentiment que c'est ainsi que se mettent en place des processus là où rien n'a bougé pendant des années » (entretien de groupe 6).*

Durant les entretiens, les AS ont régulièrement utilisé des expressions tels que « avoir à nouveau les choses en main », « ne plus être constamment dans la réaction, mais dans l'action », « suivre à nouveau les processus de près », « prendre un nouveau chemin créatif », « ne plus toujours jouer les pompiers ». Ces expressions montrent à quel point les modalités de travail ont changé durant le projet pilote.

*« ... j'ouvre maintenant de plus grands chantiers, au sens figuré. Je pense que nous pouvons aller plus en profondeur, alors que nous restions auparavant presque exclusivement en surface » (entretien de groupe 9).*

Plus une situation peut être évaluée précisément, plus une intervention peut s'organiser de manière adéquate et rapide. « On peut maintenant intervenir plus rapidement et avant que la situation ne se dégrade. Sans cela, l'intervention serait encore plus difficile » (entretien de groupe 8). De cette façon, disent les AS, une intervention peut se mettre en œuvre, même si parfois il faut faire deux pas en arrière.

Au lieu de passer au maximum une heure pour un entretien avec un ou une bénéficiaire comme auparavant, les AS y consacrent maintenant une heure et demie à deux heures. Par exemple, lorsque des enfants sont présents, il faut au moins 10 à 15 minutes par enfant pour s'enquérir de leur situation scolaire ou d'apprentissage. Les AS peuvent maintenant s'intéresser à l'ensemble du contexte de la personne et investir dans l'établissement de relations. Il leur est aussi à nouveau possible de poser clairement les exigences, surtout vis-à-vis de jeunes adultes : « Je lui ai dit que cette conversation ne serait pas la dernière, que c'était mon travail d'insister, et que je n'allais pas lâcher. Nous verrons bien. C'est quelque chose que je n'aurais pas pu faire avant » (entretien de groupe 7).

Être enfin capable de réagir rapidement, de préciser les exigences, de ne rien laisser aller, de dénouer les nœuds, de parvenir à collaborer en particulier avec des bénéficiaires difficiles – voilà des « réussites » importantes notées par les AS. Pour décider d'« investir » dans les bénéficiaires de manière ciblée afin que leur situation progresse, par exemple par une formation, il faut du temps et un travail d'accompagnement. C'est seulement « si vous ne lâchez pas prise et que vous organisez des entretiens à brèves échéances qu'ils se sentent pris en compte et voient qu'ils sont entendus » (entretien de groupe 4).

Un moyen essentiel pour assurer cette continuité est une fréquence d'entretiens élevée. Elle est également pertinente dans les dossiers avec des problématiques multiples ou peu claires :

*« Le bénéficiaire pourrait avoir l'impression que vous 'laissez aller' et qu'ils sont ainsi laissés tranquilles. [...] Je pense que certains bénéficiaires ont exactement cette stratégie, mais beaucoup ne peuvent pas en faire plus non plus » (entretien individuel A, 6.1.16).*

Ce soutien plus intense augmente le caractère contraignant des décisions prises ; les bénéficiaires remarquent qu'ils doivent se bouger. Les AS du groupe pilote décrivent cet état de faits comme une pression constructive qui incite les bénéficiaires à suivre le mouvement et à surmonter certains obstacles.

**Exemple :** Durant le projet pilote, l'assistante sociale a exigé un certificat médical systématiquement tous les mois de la part d'une bénéficiaire avec des problèmes de santé chroniques. L'AS a rassemblé les certificats, les a envoyés à la compagnie d'assurance et a tout documenté. Résultat : l'assurance a accordé des indemnités journalières pour maladie, ce qui a permis à la bénéficiaire de sortir de l'aide sociale.

En ce qui concerne la nature contraignante des décisions prises, il est à noter que les accords écrits apportent généralement peu si tout n'a pas été discuté de vive voix avec le ou la bénéficiaire. Dans la plupart des cas, remarquent les AS, les bénéficiaires se contentent de signer sans comprendre l'accord. Or, il s'agit d'avancer sur « *le plan humain et pas seulement sur le plan du papier* ». Dans ces conditions et avec suffisamment de temps pour les explications et discussions nécessaires, les accords sont généralement tenus, notent les AS.

Des changements positifs s'observent également dans l'image et la satisfaction professionnelle des assistants et assistantes sociales. Ils et elles déclarent qu'une charge de dossiers complète les empêchait de travailler selon « les règles de l'art du travail social », ce qui entamait leur satisfaction professionnelle. Dans ce contexte, les AS expriment la crainte de devoir travailler à nouveau avec une charge de dossiers complète après la fin du projet pilote.

#### 4.3.2 Moins de sanctions grâce à une meilleure collaboration

Les trois assistants et assistantes sociales considèrent que des obligations et des sanctions sont justifiées et utiles dans certaines situations sous condition que leur pertinence ait été soigneusement analysée au préalable. En effet, la relation de travail est sérieusement perturbée si « *on a été inattentif* » et qu'une sanction est perçue comme injustifiée. D'autre part, il importe de montrer clairement, en particulier aux jeunes adultes, que des sanctions suivront s'ils ne respectent pas les accords.

Les trois assistants et assistantes sociales estiment avoir prononcé moins d'obligations et de sanctions durant le projet pilote qu'auparavant. Ils et elles attribuent ce changement à l'amélioration de la collaboration avec les bénéficiaires : « *J'ai plus de temps et je peux vérifier si c'est vraiment une situation de sanction* » (entretien individuel B, 14.2.17). Les AS expliquent que le temps disponible leur permet de négocier les démarches avec les bénéficiaires : « *J'ai maintenant la tranquillité d'esprit pour réfléchir à la stratégie et aux étapes de l'intervention. (...) Avec une charge de dossiers complète, on prononce facilement une obligation ou une sanctions* » (entretien individuel C, 15.2.17). Durant le projet pilote, les AS ont été en mesure d'accompagner leurs bénéficiaires de plus près, de rester en contact et d'intervenir immédiatement ou d'organiser une deuxième tentative si quelque chose ne marche pas tout de suite. Dans le même temps, les AS ont fait comprendre à leurs bénéficiaires qu'ils pouvaient toujours les contacter si quelque chose n'était pas clair ou s'ils avaient des problèmes. Ainsi, certains conflits ont pu être résolus. Puisque les AS avaient le temps de rappeler immédiatement leurs bénéficiaires lorsque ces derniers cherchaient à les atteindre, les bénéficiaires ont eu le sentiment que leurs préoccupations étaient prises au sérieux. Ceci étant, les AS ont alors pu attendre la même chose en retour de la part des bénéficiaires, ce qui a considérablement amélioré l'engagement mutuel et la collaboration.

Même des bénéficiaires cherchant à éviter les engagements ne peuvent plus fuir : « *... elle remarque aussi que je suis là et qu'elle doit s'impliquer dans la collaboration. Elle doit donc petit à petit se dépasser* » (entretien de groupe 9).

Si l'on veut éviter de devoir imposer des conditions, il faut être à jour dans ses dossiers et procéder à des ajustements rapidement si nécessaire :

« *C'est là que je me rends compte que je me concentre maintenant un peu plus sur ce qui se passe vraiment. J'ai eu deux dossiers où je me suis rendu compte après des mois que les choses n'allaient pas du tout dans mon sens. Maintenant, je peux mieux observer ces choses parce que j'ai plus de temps* » (entretien individuel A, 9.3.2016).

#### 4.3.3 Efforts permettant de générer des revenus du côté des bénéficiaires

Les mesures ordonnées par les AS ne conduisent pas toujours à une réduction des coûts de l'aide sociale grâce à des revenus supplémentaires des bénéficiaires (salaires, contributions d'entretien, prestations d'assurance, etc.). Au contraire, l'accompagnement social intensif peut, à court terme, engendrer des coûts supplémentaires sous forme d'investissements (par exemple, dépenses pour une formation), qui ne conduiront à une réduction des coûts qu'à moyen ou long terme.

Les contributions d'entretien représentent un volet important des revenus supplémentaires. Les AS du groupe pilote ont pu explorer des situations complexes et obtenir le versement de contributions même de la part de débiteurs domiciliés à l'étranger ou dans des relations familiales compliquées, ceci bien plus souvent que dans le groupe témoin.

Exemple : une femme erythréenne avec trois enfants s'est séparée de son mari travaillant avec un statut d'indépendant. Elle ne disposait pas de documents de mariage. Un contrat de pension alimentaire a été établi par le Centre Enfance et Jeunesse (KJZ) et le Service juridique puis transmis à l'APEA pour approbation. Ainsi, une demande pour avances sur pension alimentaire a pu être introduite.

En outre, le groupe pilote a obtenu des revenus supplémentaires sous forme de bourses d'étude et de remboursements de prestations d'aide sociale. Ces revenus étaient supérieurs au montant obtenu par dossier dans le groupe témoin.

#### 4.3.4 Soutien de processus de sortie de l'aide sociale

Dans certaines situations, les AS admettent explicitement qu'il puisse s'agir de dossiers dits « récurrents » lorsqu'ils et elles accordent aux bénéficiaires une « pause » afin de leur donner la possibilité de « se débrouiller » seules. Ils et elles remarquent qu'il est toujours possible que quelque chose bouge soudainement dans les situations et que les personnes fassent « une expérience positive, loin de nous » ou « qu'elles prennent pied sur le marché de l'emploi ordinaire ».

Exemple : un couple marié dont le salaire sur le marché de l'emploi ordinaire est juste en dessous du barème d'aide sociale a pu quitter l'aide sociale au début de l'année grâce au 13<sup>e</sup> salaire. Or ce revenu ne pouvait suffire que pour quatre mois environ. La femme espérait pouvoir augmenter son taux d'activité. L'assistant social a indiqué que le couple était content de pouvoir quitter l'aide sociale et espérait pouvoir joindre les deux bouts par eux-mêmes.

Les assistants et assistantes sociales estiment que de tels dossiers peuvent être mieux analysés et accompagnés de manière plus intense. Ainsi, les personnes bénéficiaires sont encouragées à entreprendre elles-mêmes certaines premières démarches. Par la suite, les AS pourraient les accompagner de près si des blocages ou des obstacles devaient surgir. On peut donc retenir que les trois assistants et assistantes sociales du groupe pilote ont fixé leurs priorités principalement dans les dossiers « anciens » lorsqu'un potentiel d'évolution apparaissait et qu'un soutien plus intensif semblait nécessaire.

Selon les trois assistants et assistantes sociales, le nombre de **sorties durables** (fermeture de dossiers avec une faible probabilité de réouverture) semble diminuer en raison de la généralisation du travail temporaire. Dans les situations peu dynamiques malgré des mesures d'insertion longues, les AS investissent davantage dans la formation en vue d'une solution durable. De telles démarches ont contribué à la fermeture de plusieurs dossiers.

## 4.4 Enquête en ligne sur la satisfaction au travail

### 4.4.1 Méthodologie

Afin de documenter la satisfaction au travail des assistantes et assistants sociaux des Unités 1 à 3 du Service d'aide sociale de Winterthur, une enquête en ligne a été réalisée à trois moments différents : avant le projet pilote, en juin 2015 (Z1), au milieu du projet, en mai 2016 (Z2) et à la fin, en avril 2017 (Z3). Les mêmes questions ont été posées à ces trois moments. Elles portaient sur l'organisation du travail, le contenu du travail, la charge de dossiers et la gestion du temps, la motivation pour accroître les sorties de l'aide sociale et réduire les dépenses, la satisfaction au travail ainsi que sur l'humeur et les ressentis. Une distinction a été faite entre le groupe pilote et le groupe témoin<sup>22</sup>.

### 4.4.2 Comparaison transversale entre le groupe pilote et le groupe témoin aux dates 2 et 3 (enquêtes de mai 2016 et de juin 2017)

Afin de vérifier la présence de différences significatives entre le groupe pilote et le groupe témoin en coupe transversale aux moments respectifs Z2 et Z3<sup>23</sup>, les valeurs moyennes (médianes)<sup>24</sup> des réponses ont été comparées. Une telle comparaison nécessite en principe un nombre minimum de 20 cas. Comme le présent projet n'atteint pas ces nombres, les résultats doivent être compris comme des tendances.

Aux deux moments (Z2 et Z3), la quasi-totalité des réponses montrent de nettes différences entre le groupe pilote et le groupe témoin. Toutefois, les différences ne sont généralement pas statistiquement significatives, ce qui signifie qu'elles ne peuvent être généralisées. En revanche, des différences significatives et donc généralisables sont clairement constatées en ce qui concerne la charge de dossiers et la gestion du temps (cf. figure 12). Les AS du groupe pilote affirment plus souvent de disposer de suffisamment de temps pour le soutien et l'accompagnement. Ils et elles ont suffisamment de contacts avec les bénéficiaires et connaissent bien leur situation actuelle. De plus, ces AS pourraient consacrer plus de temps à une situation si nécessaire. Ils et elles se sentent moins dépassé-e-s par la charge de dossiers et indiquent moins souvent que leurs collègues être tendu-e-s en raison d'un manque de temps, de tâches administratives et d'une charge de travail importante.

### 4.4.3 Comparaison longitudinale du groupe pilote et du groupe témoin

En vue d'une comparaison longitudinale, les valeurs moyennes des réponses ont été analysées lors des trois moments<sup>25</sup>. Là encore, en l'absence de significativité statistique, les résultats indiquent des tendances exploratoires et ne peuvent donc pas être généralisés.

---

<sup>22</sup> Ici, le groupe témoin n'a pas été divisé en sous-groupe. La cohorte totale comprend l'ensemble des AS du groupe témoin et du groupe pilote. Ces données se réfèrent au mois de mai 2015 (soit avant le début du projet).

<sup>23</sup> Lors de la première enquête (Z1), aucune distinction n'a encore été faite entre le groupe témoin et le groupe pilote, de sorte qu'aucune comparaison des deux groupes n'est possible pour Z1.

<sup>24</sup> En raison du petit nombre de cas, du niveau d'échelle ordinaire et du fait que la majorité des variables n'obéissait pas à une distribution standard, le test Mann-Whitney-U a été utilisé pour comparer les valeurs moyennes. Ce test est approprié pour la comparaison de deux échantillons indépendants sans distribution standard, avec un niveau d'échelle ordinaire et avec un faible nombre de cas. Toutefois, dans ce test, le nombre de cas ne doit pas non plus être inférieur à 20. Pour un échantillon aléatoire de moins de 30 cas, la significativité exacte est utilisée. Une différence est réputée significative lorsque la valeur est inférieure à  $p = 0,05$ .

<sup>25</sup> À la date 1, aucune réduction de dossiers n'a encore eu lieu dans le groupe pilote. Par conséquent, c'est la cohorte totale qui est considéré à la date 1. La comparaison entre groupe pilote et groupe témoin a été réalisée aux dates Z2 et Z3.

Soulignons que, de manière générale, pour toutes les questions et à tous les trois moments, les réponses des AS du groupe pilote sont tendanciellemment plus positives que celles du groupe témoin.

En ce qui concerne la charge de travail<sup>26</sup>, l'on constate une augmentation au fil du temps dans le groupe témoin et une légère diminution dans le groupe pilote (cf. fig. 10).

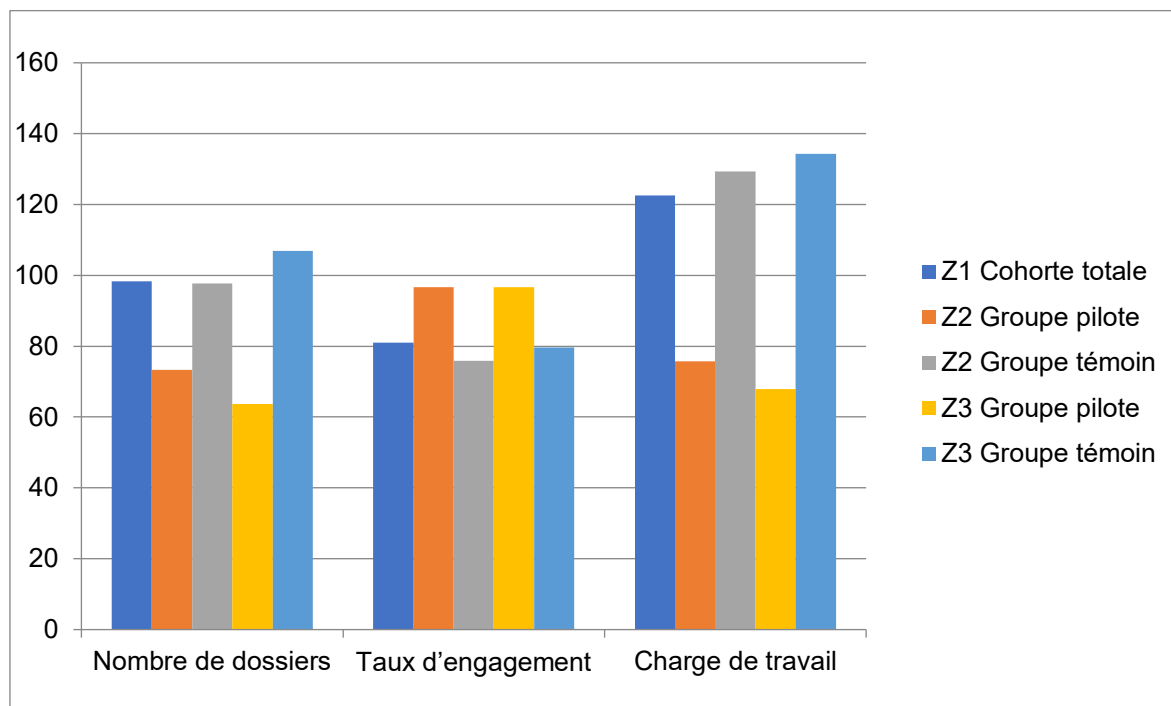


Figure 10: Charge de travail (comparaison longitudinale Z1, Z2 et Z3 selon les groupes)

Concernant les questions sur la satisfaction au travail, on constate que les AS du groupe pilote se disent, au fil du temps, moins frustrés par un manque de temps pour le travail d'accompagnement et moins insatisfaits en raison d'un retard constant dans leurs tâches. Toutefois, au fil du temps, la frustration due à un manque de temps pour le travail d'accompagnement diminue légèrement dans les deux groupes.

Enfin, les réponses aux questions concernant l'humeur et les ressentis ne montrent que de légères variations entre les trois moments. Notons toutefois que les AS du groupe pilote répondent toujours plus positivement.

Dans l'ensemble et aux trois moments de l'enquête, la satisfaction générale quant à l'emploi et la motivation à clôturer les situations et à réduire les coûts par dossier sont légèrement plus élevées dans le groupe pilote. Néanmoins, entre les moments 2 et 3, on observe dans le groupe pilote une légère baisse de la motivation. La satisfaction générale à l'égard de l'emploi reste stable dans les deux groupes (cf. fig. 11).

<sup>26</sup> La charge de travail correspond à une pondération de la charge de dossiers selon le taux d'engagement (charge de dossiers divisée par taux d'engagement multiplié par 100).

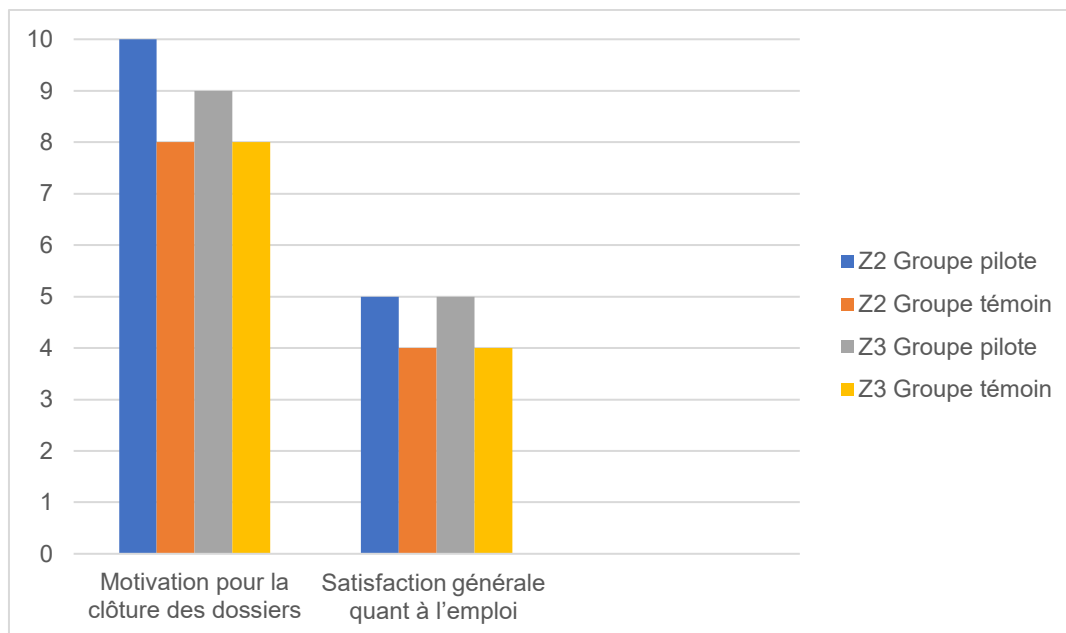


Figure 11: Motivation (échelle 1 - 10) et satisfaction générale quant à l'emploi (échelle 1 - 6. Comparaison Z2 et Z3 selon les groupes)

Comme le montre la figure 12, la motivation des AS du groupe pilote à clôturer les dossiers et à réduire les dépenses n'est pas si supérieure comparativement au groupe témoin que l'on devrait en déduire un biais des résultats dû au facteur de la motivation. Il semble en effet que les AS du groupe témoin, malgré une charge de dossiers élevée, soient tout autant motivés à viser la fermeture des dossiers et à en réduire les coûts.

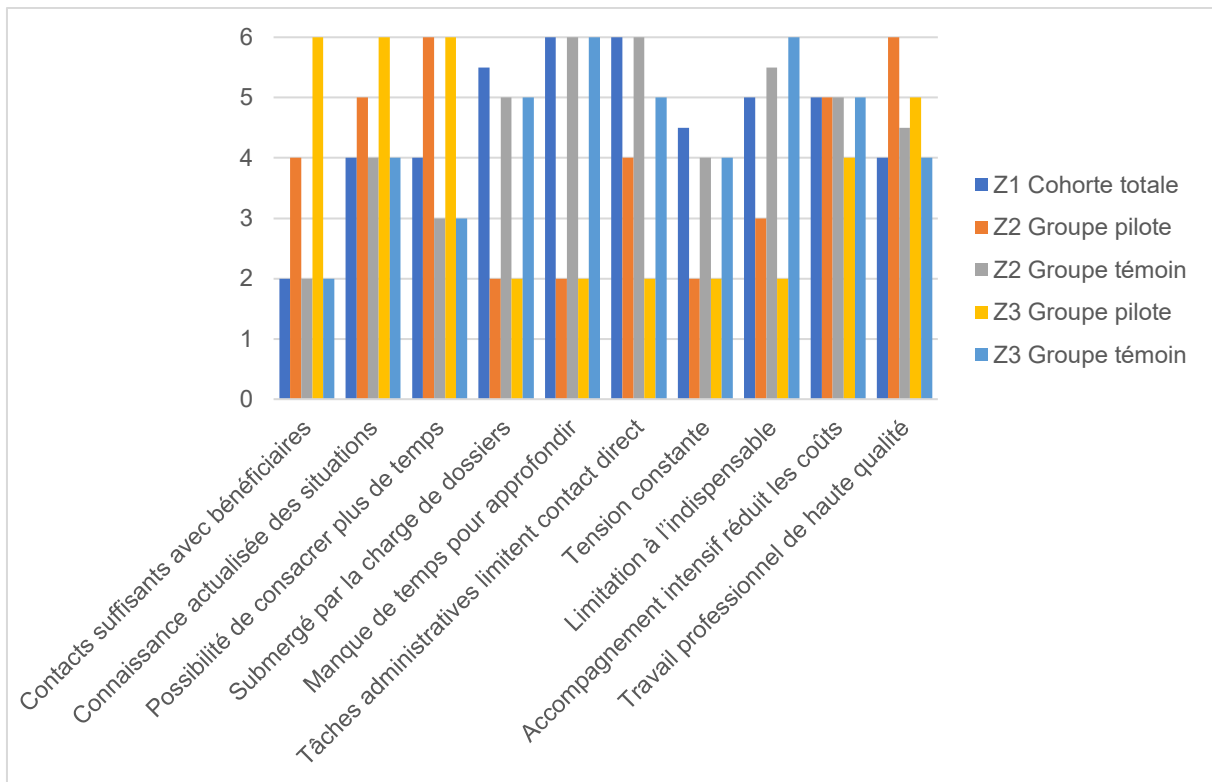


Figure 12: Charge de dossiers et gestion du temps selon les groupes, sur une échelle 1 à 6

Concernant l'organisation et le contenu du travail, on constate que les trois assistants et assistantes sociales du groupe pilote perçoivent leur travail comme moins éprouvant et se sentent moins surchargés que leurs collègues du groupe témoin. De plus, les trois AS du groupe pilote indiquent plus souvent que leurs collègues pouvoir utiliser leurs compétences de manière optimale. Dans le groupe pilote, la gestion du temps semble s'être améliorée entre la troisième et la deuxième enquête : plus de temps pour l'accompagnement est alors disponible (cf. Fig. 12).

Dans l'ensemble, aux trois moments de l'enquête et à propos de toutes les questions, les réponses des AS du groupe pilote ont tendance à être plus positives que celles du groupe témoin. Les appréciations du groupe pilote sont particulièrement élevées quant aux questions de savoir si le contact avec les bénéficiaires est suffisant, s'il est possible de consacrer davantage de temps et s'ils estiment bien connaître la situation des bénéficiaires. En outre, ils et elles se sentent moins submergés que leurs collègues par la charge de dossiers, se plaignent moins d'une tension constante et d'un manque de temps, et pensent que la partie administrative de leur travail ne restreint pas le contact avec les bénéficiaires.

En résumé, le groupe pilote et le groupe témoin présentent des différences significatives dans l'évaluation de la charge de dossiers et de la gestion du temps. Les AS du groupe pilote évaluent plus positivement la possibilité d'effectuer un vrai travail d'accompagnement, alors que leurs collègues du groupe témoin notent plus souvent des limitations dues au manque de temps et aux tâches administratives.



## 5 Synthèse des résultats et recommandations

L'analyse quantitative des coûts par dossier montre que les AS du groupe pilote réalisent des économies d'environ 1'452 fr. par dossier et par an comparé au groupe témoin total. En extrapolant ce montant au nombre total de 2'903 dossiers ouverts (août 2017), on obtiendrait une économie totale de 4'195'000 fr.. Cette extrapolation doit être considérée avec prudence en raison du multiplicateur de 2'903 dossiers. De même, une marge de fluctuation possible doit être prise en compte. S'ajoute à ces remarques le fait que cette extrapolation représente un potentiel réalisable si et seulement si les conditions cadres restent inchangées (75 dossiers au maximum pour un poste de travail à 100%, emplois disponibles sur le marché du travail ordinaire, etc.).

Étant donné que le résultat positif en termes de réduction des dépenses est obtenu principalement grâce à l'augmentation des salaires sur le marché de l'emploi ordinaire, on peut s'attendre à des effets positifs à plus long terme si les bénéficiaires parviennent plus souvent à se réinsérer professionnellement, ce qui signifiera la fin de leur besoin d'aide financière. D'autres effets à plus long terme peuvent être attendus dont l'ampleur et l'impact financier ne peuvent toutefois pas être quantifiés durant ce projet pilote de seulement 18 mois. Une période d'observation plus longue permettrait de vérifier si les clôtures de dossiers sont durables. Elles représenteraient alors une réduction significative des coûts de l'aide sociale.

En outre, le projet pilote a permis d'accorder les ressources en personnel de manière plus ciblée car le groupe pilote a systématiquement et rapidement transféré au secteur « gestion administrative » un plus grand nombre de situations sans besoins d'accompagnement social. Ce transfert de la responsabilité des dossiers a permis un traitement avec des coûts de personnel nettement inférieurs. Ainsi, les AS du groupe pilote ont eu plus de temps pour l'accompagnement social « classique ».

L'analyse des dossiers montre que les AS du groupe pilote sont plus souvent en contact avec leurs bénéficiaires, notamment en ce qui concerne sous forme d'entretiens et d'appels téléphoniques. Les entretiens avec les assistants et assistantes sociales montrent qu'ils et elles ont utilisé les ressources supplémentaires en temps pour intensifier le travail dans les situations grâce à des interventions plus serrées, ceci dans le but d'enclencher des processus de changement visant l'intégration sur le marché de l'emploi ordinaire suivie de la sortie de l'aide sociale.

Un autre effet positif est l'augmentation de la satisfaction au travail grâce à une charge de dossiers réduite. Cet effet s'observe clairement dans l'enquête en ligne. Il devrait permettre de réduire à la fois le taux de fluctuation (qui engendre des coûts de recrutement et de formation de nouveaux employés, pour la plupart inexpérimentés) et les absences pour cause de surcharge de travail ou de maladie. Cet effet positif pourrait, de plus, augmenter l'attractivité des emplois, ce qui pourrait se vérifier par un monitoring. La présente étude ne permet pas de chiffrer les économies réalisées grâce à l'utilisation plus ciblée des ressources humaines.

Rappelons qu'aux économies réalisées grâce à la réduction du nombre de dossiers par AS correspondent, de l'autre côté, des dépenses accrues dues à la création de postes supplémentaires.

Vérification des hypothèses:

- a) Du temps suffisant pour l'accompagnement social permet d'intégrer les bénéficiaires dans le marché du travail primaire.

L'hypothèse est confirmée : les AS du groupe pilote ont pu faire état d'un nombre nettement plus important d'intégrations sur le marché de l'emploi ordinaire.

- b) Des ressources en temps supérieures permettent aux assistants et assistantes sociales une meilleure évaluation des besoins des bénéficiaires en matière de soutien.

Les entretiens individuels et collectifs avec les assistants et assistantes sociales du groupe pilote ont montré qu'ils et elles consacrent leurs ressources supplémentaires en temps dans des évaluations de situation plus précises, dans des contacts plus fréquents et dans des interventions plus serrées.

- c) L'activation rapide de ressources et, si nécessaire, un accompagnement intensif et des contacts rapprochés avec les bénéficiaires permettent d'obtenir un taux de sortie plus élevé. Selon les appréciations des AS du groupe pilote, un taux de sortie plus élevé est obtenu grâce à des réactions et intervention plus immédiates, à des contacts plus fréquents ainsi qu'à des « pressions accrues » exercées sur les bénéficiaires permettant d'augmenter l'activation des personnes bénéficiaires. Il faut aussi noter que le groupe pilote a investi davantage d'argent dans des « mesures d'intégration » (formation continue, programmes d'emplois, etc.).

- d) Mieux les assistants et assistantes sociales peuvent accompagner, intégrer et fermer des dossiers, plus grande est leur satisfaction professionnelle.

Les résultats de l'enquête en ligne et des entretiens permettent de confirmer cette hypothèse. Ce n'est pas seulement la diminution de la charge de travail ou l'absence de pression du temps qui ont contribué à une plus grande satisfaction professionnelle des AS du groupe pilote. Ils et elles rapportent tout autant une satisfaction due au fait de pouvoir exercer leur métier de travail social de manière continue sans devoir, en permanence, se laisser perturber par des interventions d'urgence.

#### Recommandations:

- La charge maximale de 75 dossiers par poste à 100% a donné des résultats positifs en termes de taux de fermeture des dossiers et de réduction des dépenses. Selon l'analyse, le projet pilote a fait ses preuves et la charge maximale de 75 dossiers devrait être généralisée à l'ensemble des assistants et assistantes sociales chargées de l'accompagnement social.
- Étant donné que l'échantillon de trois assistants et assistantes sociales composant le groupe pilote de la présente étude est trop réduit pour permettre des analyses statistiques généralisables, il est recommandé de poursuivre le suivi scientifique par une évaluation ou un rapport annuel analysant les effets et les avantages d'une réduction de la charge de dossiers, plus particulièrement en ce qui concerne les effets à long terme, soit la durabilité de la réinsertion professionnelle.
- Un monitoring à long terme (4 à 6 ans) des bénéficiaires du groupe pilote intégrés dans le marché de l'emploi permettrait de savoir si ces personnes parviennent à augmenter leur revenu salarial et à quitter l'aide sociale.
- Il est recommandé d'analyser les effets de l'attribution ciblée des ressources humaines par un bilan de gestion interne. De même, un monitoring continu permettrait de suivre les coûts de personnel (absences, maladie, ancienneté, coûts de recrutement et d'adaptation au poste, etc.) et le potentiel d'économies dans ces domaines.
- Si un travail d'accompagnement plus intense peut être généralisé à l'ensemble des assistants et assistantes sociales, il conviendrait de se référer à l'expérience des AS du groupe pilote, plus particulièrement en ce qui concerne les priorités en matière de revenus du travail et de prestations subsidiaires. Il faudrait alors partager l'attitude

consistant à exercer une douce pression sur les bénéficiaires par un suivi plus étroit et des interventions rapides favorisant des changements.

- Enfin, il convient d'évaluer régulièrement la satisfaction au travail notamment en ce qui concerne l'efficacité et la qualité du travail effectué ainsi que la gestion du stress, afin que le champ de l'aide social reste attractif pour des assistants et assistantes sociales expérimentés et que des standards professionnels soient maintenus.

## 6 Indexe alphabétique

Accompagnement social	Unités d'accompagnement social destinées aux bénéficiaires de l'aide sociale après la phase d'accueil (qui dure au maximum 3 mois). Des assistantes et assistants sociaux fournissent des conseils et un soutien. En allemand : Langzeitberatung, terme qui désigne toute intervention d'une durée supérieure à 3 mois.
Charge de dossiers	Nombre de dossiers ouverts à la date butoir par emploi à 100% d'assistants et assistantes sociales. Le décompte à la date butoir prend en compte le nombre de dossiers ouverts à une date donnée. Il se distingue du décompte du nombre de dossiers cumulés dans une période donnée.
Clôture, fermeture du dossier	Fin des prestations d'assistance, clôture de dossiers en cours
Deuxième marché de l'emploi	Lieux de travail protégés mis à disposition par des entreprises sociales et autres prestataires visant à stabiliser et/ou à qualifier les bénéficiaires.
Fermeture, clôture, sortie des dossiers	Bénéficiaires de l'aide sociale qui n'ont plus besoin de prestations d'aide ou pour lesquels le Service d'aide sociale de la Ville de Winterthur n'est plus compétent (par exemple en raison d'un déménagement). L'Office fédéral de la statistique définit la fermeture comme suit: « Pas d'écriture comptable au cours des 6 derniers mois ». Dans la présente étude, la définition « archivé » a été choisie, ce qui correspond à 3 mois sans écriture comptable.
Groupe apparié	Sous-groupe du groupe témoin comprenant des AS avec une expérience professionnelle comparable à celle des AS du groupe pilote.
Groupe non-apparié	Sous-groupe du groupe témoin comprenant des AS avec une expérience professionnelle inférieure à celle des AS du groupe pilote.
Groupe pilote	Trois assistants et assistantes sociales tirés au sort, qui ont travaillé avec un maximum de 75 dossiers par poste à 100% durant les 18 mois du projet pilote.
Groupe témoin	Ensemble des assistants et assistantes sociales travaillant avec une charge de dossiers pleine pendant la durée du projet pilote.
Réduction des dépenses	Économies nettes de coûts d'assistance grâce à des revenus supplémentaires (revenus salariaux, contributions d'entretien, prestations d'assurances sociales, etc.)
Salaire partiel	Les bénéficiaires capables de travailler et qui réalisent une partie de leurs revenus sur le deuxième marché de l'emploi.
Taux de fermeture, de clôture, de sortie	Pourcentage de dossiers d'aide sociale fermés par rapport au nombre total de dossiers.
Unité de gestion administrative	Unité spécialisée au sein du Service d'aide sociale chargée des dossiers des bénéficiaires sans besoin d'accompagnement social. Cette unité emploie des spécialistes avec une formation administrative.

Zürcher Hochschule  
für Angewandte Wissenschaften

## **Departement Soziale Arbeit Forschung und Entwicklung**

Département Travail social  
Recherche et développement

## **Departement Soziale Arbeit Département Travail social**

Institut Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe (IVGT)  
Institut de la diversité et de la participation sociale

Pfingstweidstrasse 96  
Postfach  
CH-8005 Zürich

Telefon +41 58 934 88 76  
[eser@zhaw.ch](mailto:eser@zhaw.ch)  
[www.zhaw.ch/sozialarbeit](http://www.zhaw.ch/sozialarbeit)