

Evaluation d'un processus standard de l'aide sociale économique comme base pour poursuivre le développement de SOSTAT

Rapport sommaire, 2018

1 Procédure

L'évaluation avait pour objet l'élaboration et la validation d'un processus standard pour l'administration des dossiers d'aide sociale. Ce processus doit montrer sur quelles réalités le relevé des données de la statistique de l'aide sociale doit s'orienter et servir de base au développement de SOSTAT.

Le processus standard a été discuté et validé avec des fournisseurs de systèmes de gestion de dossiers, avec des grands services sociaux, puis également avec des petits services sociaux. Cette évaluation a été effectuée en étroite collaboration avec le groupe de projet de la section Aide sociale de l'OFS. Sur la base des résultats tirés des interviews, Sofrag a élaboré des recommandations et des options pour le relevé des données de la statistique de l'aide sociale et pour SOSTAT.

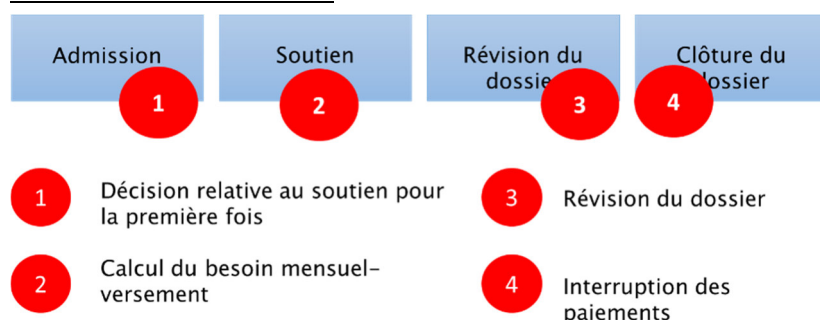
2 Résultats tirés des interviews

Processus administratif dans l'aide sociale

Le processus administratif d'un dossier d'aide sociale peut être représenté de manière standardisée avec de légères variantes. Le processus fondamental en découlant peut être utilisé comme base pour poursuivre le développement de SOSTAT.

A l'intérieur du processus, quatre points comportant des informations importantes pour la statistique de l'aide sociale ont pu être identifiés. Ils sont les suivants: 1) décision quant au soutien accordé pour la première fois, 2) calcul du besoin mensuel avec versement 3) révision du dossier et 4) interruption du paiement.

Les quatre processus principaux et points déterminants de données dans le déroulement du dossier



Dans le cadre des interviews réalisées, d'autres indications liées à la statistique de l'aide sociale ont été recueillies et devraient être prise en compte dans la poursuite du développement de SOSTAT et du relevé en général.

Intervalle du relevé

- Le relevé actuel de périodicité annuelle avec des règles relatives à la clôture du dossier et à l'ouverture d'un nouveau dossier dans des situations prédéfinies est éloigné du déroulement administratif. Comme les versements sont effectués mensuellement, un relevé mensuel rendrait ces règles obsolètes.
- Toutes les personnes interrogées peuvent envisager que des données mensuelles soient tirées du système de gestion des dossiers ou de SOSTAT et utilisées pour la statistique. On table ici sur une réduction de la charge de relevé.
- Des exploitations réalisées dans un délai rapide sont fortement salués.

Utilisation des registres

- Tous les services de relevé interrogés utilisent sous une forme ou une autre des registres pour déterminer certains caractères (registre des habitants, Centrale de compensation). Des accès simplifiés pourraient faciliter leur travail.

Autres enseignements tirés de la pratique de relevé

- Les dossiers de personnes vivant en home et ceux avec accompagnement familial occasionnent, avec les règles en vigueur, des problèmes dans la livraison des données ainsi que des biais dans le taux d'aide sociale. Ces dossiers nécessiteront une attention particulière lors d'une révision du relevé.
- Les coûts encourus pour les dossiers de personnes vivant en home, pour l'accompagnement familial et pour les programmes d'intégration sont comptabilisés de manière disparate et ne peuvent pas être comparés. Ils doivent pouvoir être délimités.
- Une petite partie des variables relevées actuellement sont considérées comme inutiles ou problématiques.

Toutes les personnes interviewées se sont montrées ouvertes à une modernisation du relevé et saluent l'initiative de l'OFS d'aborder franchement les défis qui attendent le relevé des données de la statistique des bénéficiaires de l'aide sociale. Les processus en vigueur dans les services sociaux sont fortement axés sur les versements mensuels. Un relevé de données administratives orienté sur les processus devrait exploiter les pratiques quotidiennes des services sociaux.

3 Le processus administratif d'un dossier d'aide sociale

Admission

La première variante de ce processus a été présentée comme base de discussion aux partenaires interviewés:

- Une personne s'annonce auprès du service compétent pour l'aide sociale et requiert un soutien.
- Elle reçoit une information par oral et un formulaire de demande; elle est priée de remplir ce dernier et de présenter les documents nécessaires.
- Lorsque tous les documents sont réunis et que le formulaire est rempli, un premier entretien complet a lieu. Il vise à déterminer si la personne a droit à une aide sociale.
- Si tel est le cas, un dossier est ouvert et les indications sont enregistrées dans le système de gestion des dossiers.
- Après d'autres investigations, le calcul du besoin est établi et une demande d'aide sociale est déposée.
- Le service compétent prend la décision relative à la prestation.
- La personne ayant déposé la demande reçoit la décision avec les voies de recours.

Les discussions avec les fournisseurs de systèmes de gestion de dossiers et les services sociaux ont montré que le processus était correctement représenté. Mais il existe certaines variations dans le déroulement, notamment quant au moment où les premières données du dossier sont enregistrées dans le SGD et par qui (variante 2). Si les grandes services sociaux enregistrent les données du dossier dans leur système de gestion plutôt avant le premier entretien afin d'avoir un certain aperçu du dossier, les petits services qui travaillent avec SOSTAT tendent plutôt à n'enregistrer les données que lorsque la décision relative à la prestation est prise et que le premier versement est effectué.

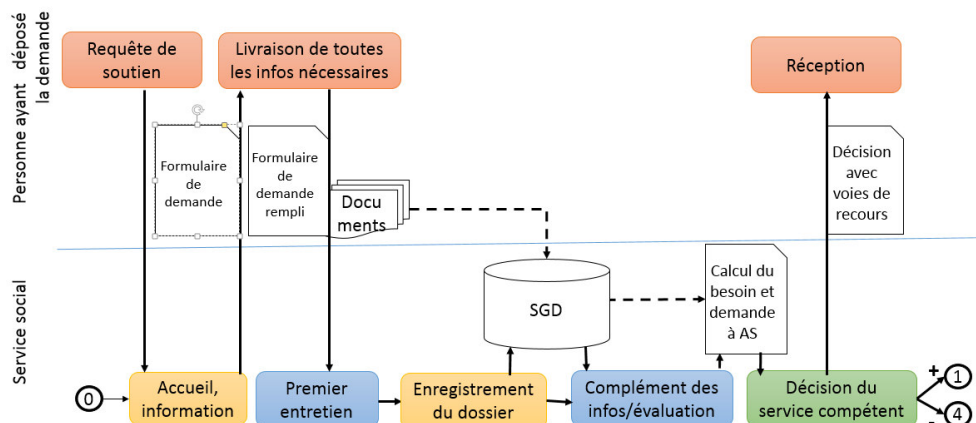
- Le premier versement est actionné sur la base de la décision relative à la prestation. Celle-ci est établie sur la base du calcul du besoin, qui consiste à comparer les besoins vitaux définis avec les ressources disponibles et à déterminer ainsi le montant du versement qui sera accordé.
- Le calcul du besoin sert de base au versement et à la comptabilisation des montants.

Le premier versement ne diffère pas des versements suivants et n'est donc pas reproduit dans la figure relative au soutien (voir ci-dessous).

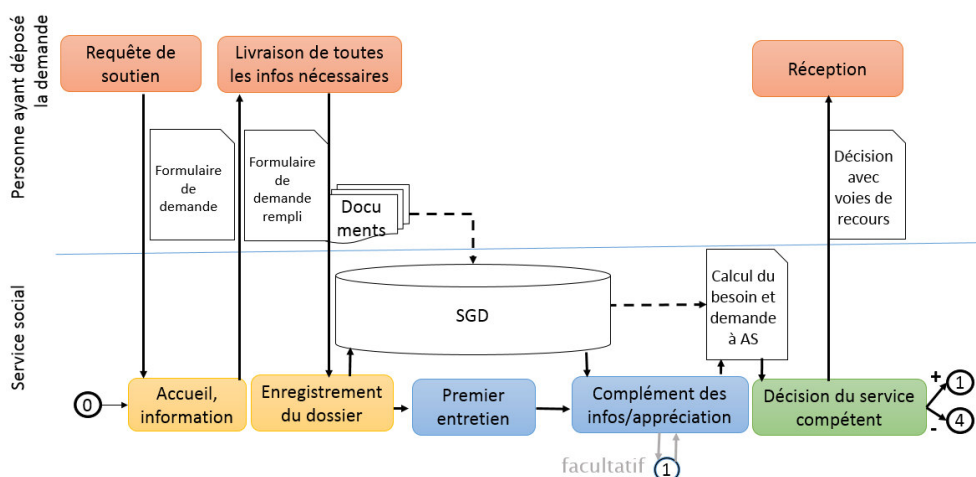
Dans des situations urgentes, il arrive que le moment du premier versement se situe avant la décision relative à la prestation. Cela n'a pas d'autres répercussions sur le déroulement administratif du dossier.

Admission depuis le premier contact jusqu'à la décision relative à la prestation, avec deux variantes

Admission: Variante 1



Admission: Variante 2



Légende :

- Personne ayant déposé la demande/bénéficiaire de l'aide sociale
- Administration
- Assistant/e social/e
- Direction/autorité
- Comptabilité

- +
 -
 - ➡
- Les chiffres dans le cercle avec la flèche montrent où mène le processus

Soutien

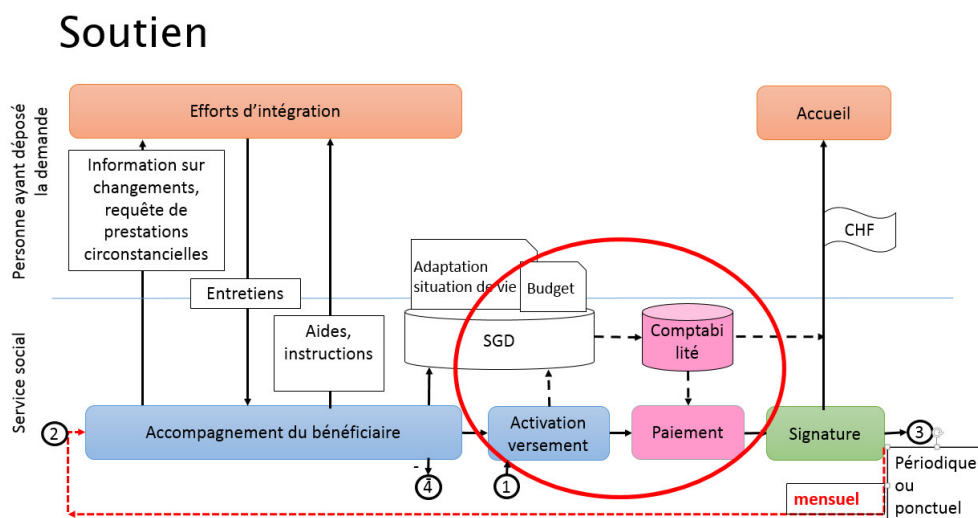
Le soutien est un processus qui se répète mensuellement mais dans lequel seule une partie du versement est effectué obligatoirement chaque mois. Tout l'accompagnement du dossier – notamment la consultation – peut être effectué à des intervalles plus longs et en fonction de la situation individuelle des bénéficiaires du soutien. Par ailleurs, les prestations d'aide sociale peuvent au besoin être versées chaque semaine et des dépenses supplémentaires peuvent être prises en charge ponctuellement. Le calcul du besoin se réfère obligatoirement à la période d'un mois.

Font partie du processus d'aide:

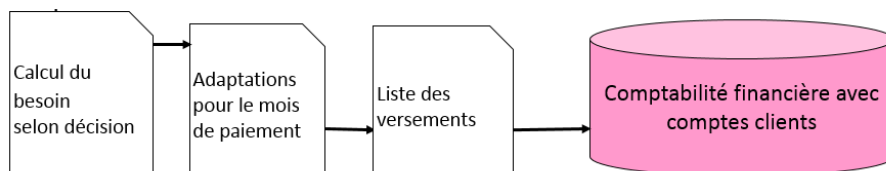
- entretiens pour analyser la situation
- soutien dans la recherche d'un travail ou dans la stabilisation de la situation sociale
- aides sous forme d'informations et affectations à des mesures spécifiques de résolution de problèmes
- demande de contrepartie ou de feed-back à la fin des mesures
- instructions si des règles ne sont pas respectées
- informations sur le changement de la situation personnelle
- requête de prendre en charge des prestations circonstancielles
- examen et prise en charge de prestations circonstancielles et de frais de santé
- versements aux bénéficiaires de l'aide

Le processus a été présenté aux partenaires interviewés comme base de discussion selon la figure ci-après.

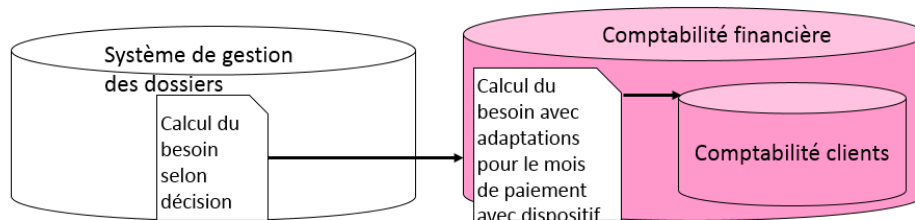
Soutien



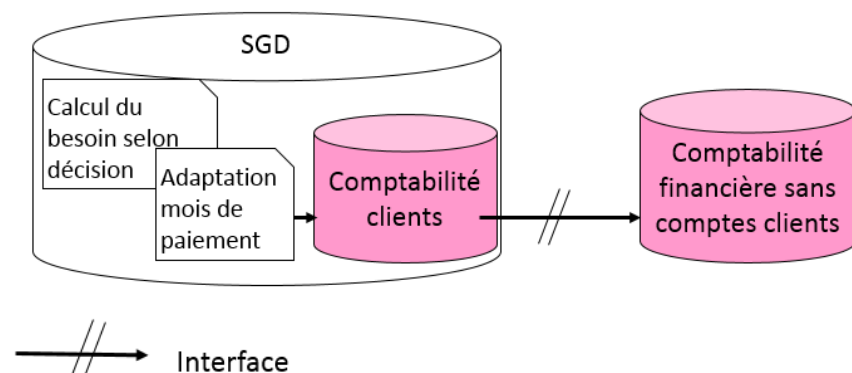
Lors des interviews, plusieurs variantes de processus avec calcul du besoin, versement et comptabilisation ont été évoquées.

Variante 1: sans système de gestion des dossiers et sans comptabilité clients (services SOSTAT)

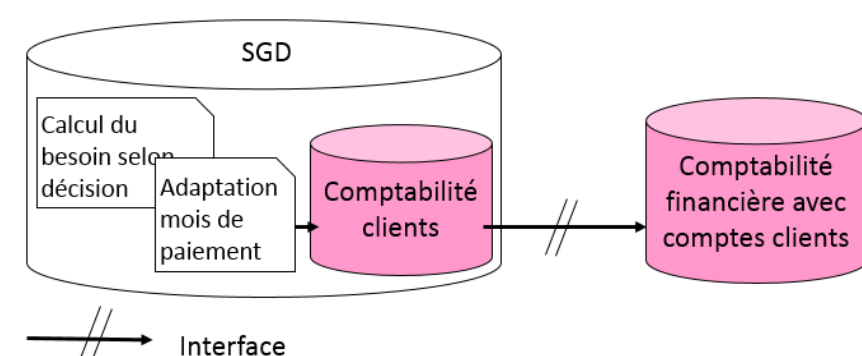
Cette variante concerne les petits services sociaux qui n'ont pas de système de gestion des dossiers. Ils établissent une liste des versements sur la base des calculs des besoins par mois pour tous les clients et transmettent la liste assortie des signatures nécessaires à la comptabilité. Celle-ci actionne les versements et les comptabilise sur le compte clients correspondant, qui est géré comme sous-compte dans la comptabilité financière de la commune. Les prestations circonstanciées peuvent au besoin être actionnées sans tenir compte du rythme mensuel des versements. A l'intérieur du compte clients, aucune distinction n'est faite entre types de coûts. Les revenus de l'unité d'assistance qui ne sont pas cédés au service social n'apparaissent pas dans la comptabilité.

Variante 2 : comptabilité clients dans la comptabilité financière

Un accès à la comptabilité spécialement aménagé pour l'aide sociale permet d'y enregistrer les chiffres du calcul du besoin; ces chiffres sont ensuite adaptés mensuellement par les assistants sociaux dans un dispositif pour les versements et validés pour paiement. La comptabilité reprend les indications, actionne les paiements après avoir recueilli les signatures nécessaires et comptabilise les indications tirées du dispositif. Un plan comptable différencié par type de coûts est tenu. Les revenus des clients qui ne sont pas cédés au service social sont aussi enregistrés, ce qui permet de procéder à des exploitations plus détaillées.

Variante 3 : comptabilité clients dans un système de gestion des dossiers

Cette variante est usuelle dans les grands services sociaux utilisant un système de gestion des dossiers. Sur la base du calcul du besoin approuvé par l'instance de décision, la personne gérant le dossier établit un formulaire pour le versement mensuel. Les indications tirées du formulaire sont ensuite enregistrées dans la comptabilité clients et une liste de versement est établie. Celle-ci est signée et les paiements sont actionnés. Ils le sont soit par le biais du service social qui dispose d'un propre compte et actionne les versements à l'intérieur du système de gestion des dossiers, soit via une interface transmettant la liste des versements à la comptabilité, laquelle actionne ces derniers.

Variante 4 : comptabilité clients dans le système de gestion des dossiers et comptes clients dans la comptabilité financière

La variante 4 fonctionne fondamentalement comme la variante 3, à la différence que dans la comptabilité financière on retrouve aussi des comptes clients avec toutes les comptabilisations qui conduisent à un flux financier.

Suivant l'organisation concrète du processus de soutien et l'utilisation des systèmes de gestion des dossiers dans les services sociaux, on peut déterminer quelles informations se trouvent dans le calcul du besoin, lesquelles sont contenues dans la comptabilité clients et lesquelles figurent dans la comptabilité financière.

Révision du dossier

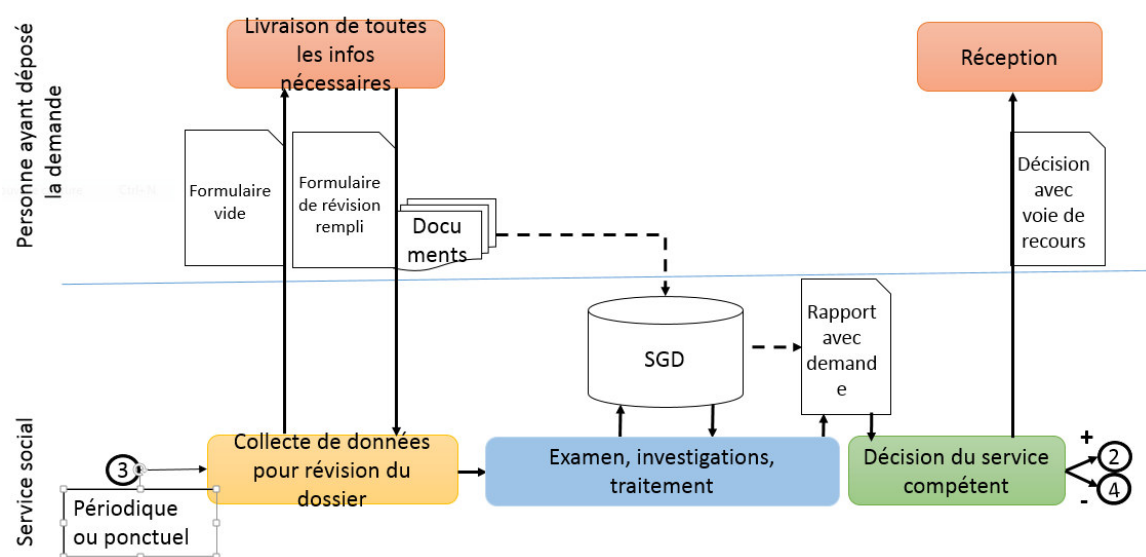
Ce processus partiel comprend les étapes suivantes:

- Le ou la bénéficiaire de l'aide sociale reçoit la demande de remplir un formulaire et de remettre tous les documents entrant en ligne de compte, tels que des extraits de comptes bancaires, des certificats de salaire, etc.
- Le service social examine les documents, les compare avec les indications disponibles et établit un rapport avec demande à l'intention du service compétent.
- La décision relative à la prestation est prise.
- Le ou la bénéficiaire de l'aide sociale est informée de la décision.

Les grands services sociaux nous confirment ce déroulement du processus.

Contrairement à ce que nous avons supposé, ce n'est généralement pas l'administration qui est responsable de l'examen, de l'évaluation de la situation et du traitement mais la personne gérant le dossier. L'étape de travail correspondante a été en conséquence mise en évidence en bleu dans la figure ci-après.

Révision du dossier



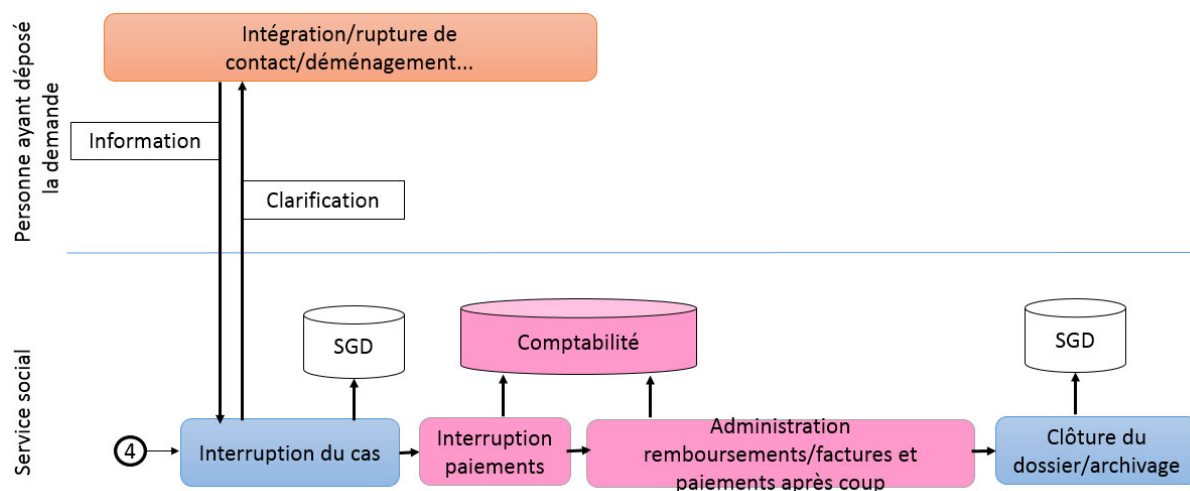
Les services sociaux dans les cantons où la loi n'exige pas de décision périodique quant à la poursuite de l'aide sociale ne réalisent des révisions de dossier que ponctuellement, lorsqu'il y a un changement dans la situation personnelle ou lorsqu'il y a présomption d'abus. Une nouvelle autoévaluation et la remise de tous les documents pertinents ne sont pas exigées dans toutes les révisions de dossier.

Clôture du dossier

Dès que les conditions de perception de l'aide sociale ne sont plus remplies, le processus de clôture du dossier est amorcé.

- Soit la personne touchant l'aide sociale fait part d'un changement qui met fin à la perception de l'aide sociale, soit elle ne donne plus signe de vie. Il arrive aussi que la personne gérant le dossier constate que les conditions de perception de l'aide sociale ne sont plus remplies.
- Les paiements réguliers sont interrompus.
- Les dernières transactions financières sont effectuées.
- Le dossier est fermé et archivé.

Clôture du dossier



Ce processus a été approuvé sur le fond par tous les partenaires interviewés. S'il est nécessaire de régler après coup des factures pour des prestations circonstanciées ou médicales relevant de la période de perception de l'aide sociale ou si des versements parviennent après coup, ces transactions financières sont comptabilisées sur le compte clients. Les comptes clients sont conservés dans la comptabilité financière et sont réactivés en cas de reprise de l'aide sociale.

La clôture du dossier donne parfois lieu à l'établissement d'une décision de clôture indiquant la période de perception de l'aide sociale et le montant des versements effectués. Cette décision sert de base à d'éventuelles demandes de remboursements susceptibles de faire valoir dans certaines situations selon la législation en vigueur relative à l'aide sociale.

4 Recommandations à l'intention de l'OFS

Selon la devise «la statistique s'oriente sur la pratique», un processus standard de l'aide sociale économique doit servir à aligner la statistique de l'aide sociale et le logiciel de relevé SOSTAT aux étapes de travail en place dans les services chargés du relevé des données. Il convient de parvenir à réduire la charge de relevé, à améliorer la qualité et à publier les résultats plus rapidement.

Recommandations pour atteindre ces objectifs:

- Le processus standard élaboré peut servir de référence pour le relevé des données de la statistique de l'aide sociale. Un nouveau SOSTAT peut être développé sur la base de ce processus.
- Quatre points déterminants impliquant les données à relever pour la statistique de l'aide sociale ont été identifiés dans le processus administratif: Ils sont les suivants: 1) décision quant au soutien accordé pour la première fois, 2) calcul du besoin mensuel avec versement 3) révision du dossier et 4) interruption du versement. Le relevé doit être effectué le plus près possible du moment où entrent en jeu ces points névralgiques.
- L'élément central du relevé proche de la pratique est de considérer et d'intégrer le calcul du besoin mensuel dans le processus de soutien. Une focalisation sur les processus de soutien mensuels offre un fort potentiel d'optimisation du relevé.
- Il convient de repenser et d'examiner en profondeur la provenance et le degré de précision des variables financières relevées dans le cadre de la statistique des bénéficiaires. Dans ce contexte, on doit tirer au clair les questions de disponibilité des indications sur le calcul du besoin et des données relatives au versement.
- Il faut examiner l'opportunité de passer d'un relevé annuel à un relevé mensuel, eu égard à la pratique courante. De l'avis des partenaires interviewés, un relevé mensuel de données administratives est réalisable.
- L'utilisation conséquente d'autres registres contribue à réduire la charge de relevé.
- Les partenaires interrogés suggèrent une révision en douceur du catalogue de questions.