

Juin 2018

Dotation, quota, charge de travail de l'Action sociale de l'Hospice Général Argumentaire en faveur d'une augmentation de la dotation HG

PREAMBULE

6'882 dossiers d'aide sociale et financière au 31.12.2008, 14'674 au 31.12.2017 pour un total de 24'034 personnes, le service d'action sociale de l'Hospice Général a connu sur un peu moins de 10 ans une augmentation de 115% des suivis à assurer. Parallèlement, la dotation en personnel n'a augmenté que de 33% (financement par le biais des recettes propres de l'HG, sans hausse de la subvention par l'Etat), traduisant une totale disproportion entre la charge de travail supplémentaire générée par cette hausse des demandes et les ressources allouées à l'institution pour y faire face. C'est ainsi qu'au 31.12.2017, chaque AS assure le suivi de 78 dossiers, 82 d'ici la fin de l'année. Les projections pour les prochaines années ne permettent pas de compter en l'état sur une baisse des demandes.

Face à cette surcharge le personnel de l'HG a déposé il y a 2 ans Une pétition auprès du Conseil d'Etat et du Grand Conseil afin d'obtenir les moyens nécessaires pour remplir sa mission: 10 postes supplémentaires ont été alloués, et la dotation en auxiliaires de l'Hospice Général a été pérennisée par le Département dans le cadre du budget 2018 avec une légère hausse de la subvention de fonctionnement.

Afin de parer à la demande du personnel d'obtenir plus de moyens, certaines autorités ont argué que les assistants sociaux n'avaient que 4 rendez-vous par jour et qu'ils pouvaient ainsi très bien absorber cette surcharge. Le calcul effectué répond sans doute à la logique suivante, la division du nombre total de dossiers par AS par le nombre de semaines et de jours, soit $82:4:5=4$.

Cette méthode de calcul totalement réductrice ne tient absolument pas compte ni des réalités professionnelles ni de la composition des tâches liées au travail social. En effet, un temps de travail n'est pas composé que de rendez-vous. Il comporte du temps lié à l'organisation du travail, du temps consacré aux démarches et aux suivis qui découlent des rendez-vous, du temps lié à la gestion d'un dossier, de la formation continue, des vacances, etc...

Aussi, le présent argumentaire présente-t-il une méthode de calcul du temps réel possible à consacrer aux usagers. Il vise à démontrer le manque réel de temps disponible, le manque réel de temps pour effectuer un travail social de qualité, de sorte que la pleine mesure de la réalité soit mise en lumière et rétablie au besoin.

Face à la surcharge aujourd'hui, très concrètement, comment l'équation « hausse de la charge de travail, sans les ressources adéquates » est-elle traitée ?

- les rendez-vous pour les usagers sont de plus en plus espacés, les professionnels ne parvenant pas à offrir un accompagnement régulier,
- le traitement des situations est priorisé par ordre d'urgence,
- la prévention et l'information sociale sont quasi abandonnées,
- le temps dédié au travail social par usager raccourci au strict nécessaire, voire réduit à l'unique versement de la prestation financière.

Une réorganisation du travail entre AS (assistants sociaux) et ASA (assistants administratifs) s'est également opérée afin de libérer du temps pour l'accompagnement des usagers par les AS. Ces mesures obligées, faute de

ressources en suffisance, ont des conséquences sur les usagers au niveau de la qualité des prestations qui leur sont dispensées et sur le personnel, qui ne connaît pas une diminution de sa charge –d’autant que le nombre de demandes ne cessent de croître. Il la compresse d’une part, et d’autre part, se répartit la surcharge entre AS et ASA, dans un climat de tension. Ces impacts doivent donc être sérieusement évalués. Des moyens doivent être alloués au personnel pour qu’il puisse assurer sa mission. Nous le répétons, à l’instar de notre pétition d’il y a 2 ans : **il n’est pas possible d’absorber le double de travail et d’offrir la même qualité d’accompagnement aux usagers**. Aucune réorganisation de travail non plus ne permet d’absorber le double de tâches, sans conséquences.

1. HISTORIQUE DU QUOTA A L’HG

Depuis 1996, en lien avec la surcharge de travail des assistants sociaux présente depuis plusieurs années, trois études relatives à la charge de travail de l’ASOC ont été menées, soit en 1996, 1997 et 1999. Le principe d’un quota à 60 dossiers pour un assistant social à plein temps a été adopté par l’institution en 2000, sans toutefois qu’une application concrète sur le terrain ne puisse s’en suivre. Une réactualisation de ces études a été opérée en 2002 sur mandat du Département. Le quota a été estimé à 63 dossiers. Ces différentes études ont été menées par le service d’études et de statistiques de l’Hospice Général sous forme de chronométrages de tous les actes¹. L’Hospice général s’était alors engagé à prendre en considération les chiffres émis et à présenter les demandes budgétaires en termes de dotation en se basant sur ce quota. La différence entre les 2 quotas fixés s’expliquaient par la diminution de l’action sociale collective dans les CAS (tâche transférée aux communes) et la reprise de certains actes de fonctionnement au quotidien par les coordinateurs des centres d’action sociale à l’époque en fonction.

L’Hospice Général n’ayant pas reçu les dotations nécessaires, le nombre de dossiers et leur complexification n’ayant cessé d’augmenter, une réévaluation du quota a été demandée par les assistants sociaux en 2013, considérant qu’ils ne pouvaient plus assurer un accompagnement de qualité avec un quota de 63 dossiers, par ailleurs jamais respecté. Un groupe de travail a été mandaté pour réévaluer la charge de travail. Celui-ci a été interrompu par l’institution en arguant que de toute manière, les demandes continuaient d’augmenter sans que la subvention de fonctionnement de l’HG ne le soit.

C’est ainsi qu’à l’heure actuelle, alors que le nombre de dossiers mensuels suivis par un AS devrait s’établir à maximum 63 dossiers, dans les faits, il s’élève à 82 dossiers (cible 2018).

2. MESURE DE LA CHARGE DE TRAVAIL DANS LE DOMAINE DU TRAVAIL SOCIAL

Différentes études ont été menées visant à quantifier la charge de travail et le volume de travail à ne pas dépasser pour offrir des prestations de qualité, effectuer un « bon travail social ». La plus connue, celle de Ruth Brack², analyse le lien entre charge de travail et qualité des prestations rendues, entre la satisfaction des professionnelles et l’efficacité du travail. Elle définit une part de temps de 60 à 65% à consacrer directement aux usagers (entretiens, téléphones), pour un suivi social de qualité. Plus récemment, l’étude de la HETS de Zurich³ établit clairement qu’une réduction de moitié du quota des AS diminue les coûts de l’aide sociale et permet nettement plus de sorties de l’aide sociale. L’étude de Vérona Keller⁴, quant à elle mesure la charge de travail à l’Hospice Général par le nombre d’entretiens, un des 3 modèles proposés par Ruth Brack. Cette méthode calcule pour une année le nombre d’entretiens possibles dans le temps de travail réellement disponible, en se basant sur une durée moyenne d’un entretien. Ainsi, le nombre d’entretiens possibles peut être

¹ Etude sur la charge de travail des assistants sociaux, « composition des tâches et charge de travail des assistants sociaux du secteur d’action sociale », Direction Générale, Etudes et statistiques, février 2003

² R. Brack, Das Arbeitspensum in der Sozialarbeit. Ein Beitrag zur Klärung des Arbeitsbelastung Bern und Stuttgart, Verlag Paul Haupt, 1991

³ <https://www.zhaw.ch/de/sozialarbeit/news-detail/news-single/weniger-faelle-bessere-aussichten-in-der-sozialhilfe/>, novembre 2017

⁴ Travail social à l’Hospice Général, qui a dit surcharge ? Mémoire de Licence, mai 1992

calculé en le mettant en relation avec le nombre d'entretiens nécessaires qu'on aura établi en fonction du nombre de dossiers et de la complexité de ceux-ci.

3. METHODE DE CALCUL DE V. KELLER APPLIQUEE A L'HG SELON LA METHODOLOGIE R.BRACK

Les données suivantes sont prises en compte dans le cadre de cette méthode:

Semaine de 40 heures, 5 semaines de vacances, 9 jours fériés, 8,2 jours d'absence moyenne (maladie, accident, etc...selon statistique de l'administration fédérale), analyse pour un plein temps, 63 dossiers pour un plein temps, sans aucun travail social autre que les dossiers, 1h54 pour un entretien selon étude R Brack (entretien avec l'utilisateur, toutes démarches, téléphones, travaux administratifs, correspondances, réflexions, rapport écrits, synthèses à l'extérieur, visites à domicile, trajets relatifs, deux entretiens par mois (exigence posée par R Brack pour engager un processus d'aide dynamique) ou 1 entretien par mois (exigence RBrack revue au plus bas).

Nombre annuel d'heures de travail net

52 semaines à 40heures= 2080h

À déduire :

5 semaines de vacances= 200h

9 jours fériés= 56h

8,2 jours d'absences moyennes=66

Totale intermédiaire : 1760

1760h= 220journées de travail

Pause 220jours à 2x15min= 110h

1760h – 110h = 1650h

Heures de travail net= 1650h

Temps consacré au travail direct avec les usagers, et au travail indirect, tâches liées à l'organisation
tâches liées à l'organisation par semaine (colloque d'équipe, colloque service, groupe de travail, journée statistiques, etc =4h=10%

travail indirect pour les usagers par semaine (formation continue, supervision, contacts avec autres services= 2h=5%)

travail direct avec les usagers = 85%

85% de 1650h= 1400 heures disponibles pour le travail direct avec les usagers

Déductions à opérer liées à des charges spécifiques supplémentaires (débutants dans la profession, accompagnement stagiaire, groupes de travail) : à quantifier selon le temps réellement nécessaires

Déductions consacrées à des consultations uniques (demande sans suite) : 30 consultations de 1.5h= 45h

Temps total disponible= 1355h (1400h-45h), sans compter les déductions liées aux charges spécifiques nommées ci-dessus

4. NOMBRE D'ENTRETIENS POSSIBLES SELON LE TEMPS REELEMENT DISPONIBLE/VOLUME DE TRAVAIL

Ainsi, si nous calculons au plus bas, selon les études R.Brack et V. Keller,

En partant d'un quota à 63 et de la nécessité de 2 entretiens par mois⁵ :

$63 \times 2 \times 12 = 1512$ entretiens nécessaires

⁵ R. Brack, Das Arbeitspensum in der Sozialarbeit. Ein Beitrag zur Klärung der Arbeitsbelastung Bern und Stuttgart, Verlag Paul Haupt, 1991

1355 heures de travail disponibles: 1h54 (durée moyenne d'un entretien) représentent 713 entretiens possibles alors que 1512 sont nécessaires, soit un volume de travail 2 fois trop élevé ou un manque de rendez-vous pour les usagers correspondant à la moitié moins de la nécessité requise (-112%)

En partant d'un quota à 63 et de la nécessité de 1 entretien par mois⁶

63x1x12= 756 entretiens nécessaires

1355 heures de travail disponibles: 1h54 (durée moyenne d'un entretien) représentent 713 entretiens possibles alors que 756 sont nécessaires,

soit un volume de travail de 6% trop élevé ou un manque d'offres de rendez-vs de 6% en-dessous des recommandations

Même exercice avec la situation actuelle correspondant à une charge réelle de 82 dossiers par AS:

Avec 2 entretiens par mois :

82x2x12=1968 entretiens nécessaires alors que seul 713 sont possibles soit une charge de 2.75 fois trop élevée ou un manque de rendez-vous pour les usagers correspondant à un manque d'offres de rendez-vous de 2.75 fois inférieure à la nécessité requise (-176%).

Avec 1 entretien par mois :

82x1x12=984 alors que seul 713 sont possibles, soit une charge de 27% trop élevée ou un manque d'offres de rendez-vs pour les usagers d'un peu plus d'un quart quant à la nécessité requise (-38%)

Si tous les usagers n'ont pas forcément besoin de 2 rendez-vous par mois, nous considérons qu'un rendez-vous par mois pour nombre d'usagers n'est pas suffisant. A une minorité de personnes par ailleurs, peut être proposé des rendez-vous à 2 mois. Ainsi, une pondération entre la nécessité de 2 et 1 entretien devrait sans doute être effectuée. Dans le cadre de cet écrit, nous nous limitons aux calculs basés sur la nécessité de 2 et 1, celle de 1 démontrant suffisamment l'absence de temps nécessaire.

5. TEMPS DISPONIBLE PAR USAGER AVEC UNE CHARGE DE TRAVAIL A 63 DOSSIERS et 82 DOSSIERS/UN ENTRETIEN PAR MOIS

Ainsi, si nous calculons au plus bas, selon les études R.Brack et V. Keller,

Pour une charge de travail de 63 dossiers par AS:

en partant d'un temps total disponible de 1355h par an, soit 113h par mois/6775 minutes divisé par 63, il peut être consacré par l'AS 107 minutes, soit 1h47 par usager alors que 1h54/114 minutes devraient au minimum être disponibles: il manque ainsi 7 minutes par mois par usager x 63, soit un manque de temps de 7 heures par mois par AS.

Pour une charge de travail de 82 dossiers par AS, selon la réalité actuelle:

en partant d'un temps total disponible de 1355 heures divisé par 12 mois=114h par mois/6775min divisé par 82 dossiers, il peut être consacré par l'AS 82 minutes, soit 1h22 par usager alors que 1h54/114 minutes au minimum devrait lui être directement consacré, soit un manque de temps de 32 minutes par usager x 82 correspondant à un manque de 43 heures par mois par AS.

Si quelques dossiers nécessitent moins de temps que la moyenne pris en compte dans l'étude R.Brack, nous considérons que ceux-ci se sont complexifiés au fil des ans, en regard de l'évolution de la société : chômage, divorce, vieillissement de la population, augmentation des problèmes psychiques, report de charges sur l'HG, services extérieurs difficiles à joindre, juridisation de la société et du travail en conséquence, etc...Ainsi, nous considérons que 1h54 heure par dossier ne correspond sans doute plus à la réalité actuelle, malgré l'informatisation et la numérisation en cours. Dans le cadre de cet écrit, nous nous limitons, faute d'une nouvelle étude, aux calculs basés sur une moyenne de 1h54 par dossier, celle-ci démontrant suffisamment l'absence de temps nécessaire.

⁶ Travail social à l'Hospice Général, qui a dit surcharge ? Mémoire de Licence, mai 1992

6. SYNTHÈSE

Ainsi, l'application de ces 2 études aux réalités de l'Hospice Général montre, **qu'en calculant au plus bas, ne traduisant ainsi pas le manque encore plus réel, les assistants sociaux de l'ASOC, avec une charge de 82 dossiers, ne peuvent actuellement consacrer qu'1h20 de leur temps mensuel à chaque usager.** Par ailleurs, elles témoignent, au minimum à nouveau, que leur charge de travail est de 25% trop élevée.

La dotation des autres fonctions actives autour de l'utilisateur (assistants administratifs, secrétaires sociales, référents d'unité) étant calculée en proportion de celle des assistants sociaux, toutes ces dernières connaissent en conséquence un manque de temps pour effectuer leur travail. Les demandes ayant doublé en 10 ans, le back-office (service juridique, enquêtes, etc...) connaît également une surcharge de travail.

Le simple calcul du temps à disposition divisé par le nombre de dossiers par portefeuille met en lumière, de manière explicite, le manque de temps évident. Au-delà des études citées dans cet argumentaire, 1h20 de temps par bénéficiaire par mois ne permet ni aux assistants sociaux de proposer un accompagnement social de qualité ni à l'institution de remplir la mission qui lui est conférée.

7. COMMENT FAIRE DU BON TRAVAIL AVEC 1h20 DE TEMPS PAR MOIS A CONSACRER PAR USAGER ?

Entretiens avec l'utilisateur, démarches administratives en lien avec sa situation (lettres, courriers, téléphones, demande de fond), contacts avec les autres acteurs éventuellement impliqués dans sa situation (médecin, conseillers ORP, référents de stages, famille, etc...), bilans/réseau (ADR, stages, médecin, consultations spécialisées, etc...), gestion du dossier (journaux, rapport, inscriptions mesures, etc...), coordination sur le dossier avec les fonctions administratives, et nous en passons, devraient ainsi être effectués en 1h20. **Ce n'est tout simplement pas possible, sachant qu'un entretien en moyenne prend minimum 45 minutes.**

Accompagner une personne en difficultés, c'est tout cela. Mais c'est aussi et surtout construire une relation d'accompagnement, établir un lien de confiance réciproque, prendre le temps de l'écoute de l'évaluation des besoins pour construire un projet d'insertion ou de réinsertion adapté et efficace qui lui permette de devenir autonome et de ne plus dépendre de l'aide sociale. **Ces objectifs ne peuvent être atteints que par des entretiens réguliers et un temps moyen suffisant par usager pour l'accompagner.**

CONCLUSION

L'étude de la HETS de Zurich⁷ le démontre, une charge de travail diminuée pour les assistants engendre des coûts plus bas au niveau de l'aide sociale d'une part et permet aux usagers de sortir plus vite de l'aide sociale d'autre part. Cette réalité est expliquée par le fait que les assistants sociaux pouvant offrir plus d'entretiens aux usagers et plus régulièrement, ils les accompagnent de manière plus intensive, peuvent mieux les conseiller et les aider à trouver des solutions individuelles. Les problématiques sont mieux cernées et les mesures mieux ciblées.

Nous l'avons vu plus haut, l'application des études de R. Brack et de V. Keller à l'Hospice Général montre qu'au minimum 32 minutes de temps par usager manquent à chaque assistant social pour qu'il puisse consacrer au minimum 1h54 de temps par usager, temps minimum requis, faute d'une nouvelle étude sur le sujet, adaptée à la complexification des dossiers.

⁷ <https://www.zhaw.ch/de/sozialarbeit/news-detail/news-single/weniger-faelle-bessere-aussichten-in-der-sozialhilfe/>

En regard de la dotation actuelle de l'aide sociale, ce manque de temps, au 31.12.2017 correspond au minimum à :

50 EPT AS
25 EPT ASA
17 EPT SES,

soit un total de 92 EPT, sans compter les postes nécessaires au back-office, à l'encadrement et aux chargés de développement de mesures.

Ces chiffres sont issus des 2 modes de calculs suivants :

Nous avons vu qu'actuellement avec une charge de 82 dossiers, chaque AS par usager manque de 82 minutes par mois au minimum. L'ASOC dispose actuellement de 183.65 EPT AS

$32 \times 82 = 2624$ minutes (ou 43.73 h)/AS

183.65×2624 minutes (ou 43.75h) = 481'897.60 minutes, soit un total de 8031h

8031h : 160 (40h par semaine x 4 = 160 = 1EPT) = 50.19 postes AS manquants

La dotation ASA équivalent à la moitié d'un temps plein AS (1 ASA pour 2 AS) et celle des SES à son tiers, le manque ASA s'élève en conséquence à 25 et celui des SES à 17

ou

Nous avons vu qu'actuellement avec une charge de 82 dossiers, chaque AS par usager manque de 82 minutes par mois au minimum. L'ASOC compte au 31.12.2017 14674 dossiers.

$32 \times 14674 = 469'568$ minutes (7826.13h)

7826.13 : 160 (40h par semaine x 4 = 160 = 1EPT) = **48.9 postes AS manquants, soit 24.5 postes ASA manquants, sans compter les SES et le back office.**

Ces besoins concernent l'aide sociale individuelle financière pour l'ASOC. La mission de prévention et d'information de l'Hospice générale, ainsi que l'action collective visant l'amélioration des conditions de vie dans un quartier, nous l'avons dit, ne sont pour ainsi dire malheureusement plus exercés par l'institution, faute de moyens. Les impacts de cette absence de prévention sont à prendre en considération également dans les coûts totaux, tant humains que financiers.

L'augmentation des demandes d'aide sociales doit absolument être accompagnée des moyens pour accompagner les personnes en difficultés vers l'autonomie. L'absence d'augmentation adéquate de la subvention de fonctionnement de l'Hospice général, les coupes linéaires régulières subies depuis quelques années ainsi que le refus du financement entier des mécanismes salariaux ont entamé la qualité de l'accompagnement des usagers et en conséquence les résultats en matière d'insertion. Seules des ressources humaines et financières adéquates, assorties à des mesures d'insertion et des actions préventives, permettront d'inverser la courbe exponentielle de paupérisation de la population. Il en va par ailleurs de la cohésion et de la paix sociale. Sachant que le meilleur remède consiste encore à tout mettre en œuvre au niveau sociétal, pour que le moins possible de citoyens n'ait besoin de recourir à l'aide sociale.

Pour le SSP

Filippa CHINARRO



Pour le SIT

Maimouna MAYORAZ



Pour la Commission du personnel

Anne VIFIAN



Alexandre RAFFENEL



