

rapport

Analyse de la charge de travail des travailleurs sociaux dans les CPAS belges

Novembre 2014

commandité par
**SPP Intégration sociale, Lutte contre la Pauvreté et
Économie sociale**



Table des matières

1	Synthèse	6
2	Introduction	12
3	But de l'enquête	13
3.1	Structure et organisation	13
3.1.1	Art. 23 de la Constitution : droits sociaux fondamentaux.....	14
3.1.2	Art. 1 de la loi sur les CPAS : droit à une vie conforme à la dignité humaine	14
3.2	Le financement des missions à caractère fédéral	15
3.2.1	Le droit à l'aide sociale (DAS)	16
3.2.2	Le droit à l'intégration sociale (DIS).....	16
3.2.3	Primes d'installation	16
3.2.4	Fedasil.....	17
3.2.5	Économie sociale.....	17
3.2.6	Budget pour la politique des grandes villes	17
4	Analyse de la charge de travail	19
4.1	Les mesures de la charge de travail	19
4.2	Systèmes d'enregistrement dans le secteur social	20
4.2.1	Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg (CGG) (Centres de Soins de Santé Mentale) 21	
4.2.2	De Centra voor Algemeen Welzijnswerk (Centres d'Aide sociale générale	21
4.3	Systèmes d'enregistrement dans le secteur des CPAS.....	22
4.3.1	Outil de la VVSG	22
4.3.2	Étude de l'AVCB	23
4.3.3	Région wallonne.....	23
4.3.4	Outil du CPAS d'Anvers.....	23
4.3.5	L'outil du CPAS de Ciney	24
4.3.6	L'outil du CPAS de Zele.....	24
4.4	Autres analyses temps/tâches.....	24
4.4.1	La méthodologie de Probis pour l'analyse temps/tâche	24
4.4.2	Mesure de la charge de travail dans les tribunaux du travail	25
4.5	Enquête à l'étranger	26
4.5.1	Enquête IRSST	26
4.6	Conclusion.....	27
5	Méthodologie	29
5.1	Étude	29
5.2	Population.....	29

5.3	Échantillon	29
5.4	Définitions	29
5.4.1	Service social	30
5.4.2	Travailleur social	30
5.4.3	Collaborateurs de soutien ou administratifs	30
5.4.4	Responsables	30
5.4.5	Fonctions d'experts	31
5.5	Délimitation de la participation à l'enquête	31
5.6	Enregistrement	32
5.7	Étape 1 : choix du nombre de communes à consulter	32
5.8	Étape 2 : ventilation entre les régions	32
5.9	Étape 3 : répartition en clusters	32
5.10	Étape 4 : sélection des communes	33
5.11	Étape 5 : contrôle de la répartition géographique	33
5.12	L'outil de mesure	35
5.13	Enregistrement	37
5.14	Validité de l'outil	37
6	Résultats	38
6.1	Analyse du paquet de tâches intégral des CPAS	38
6.1.1	Précisions	38
6.1.2	Sources	40
6.1.3	Description des clusters	42
6.2	Description du groupe de répondants	47
6.2.1	Profil des participants	47
6.2.2	Nombre de participants	47
6.2.3	Taux de féminisation du service social	48
6.2.4	Niveau d'emploi	49
6.2.5	Ancienneté	50
6.2.6	Temps de travail	51
6.2.7	Extrapolation des données à la Belgique	52
6.3	Analyse des informations d'encodage	54
6.3.1	Général	54
6.3.2	Les communes côtières	56
6.4	Résultats généraux de la mesure	57
6.5	Analyse des tâches principales et des activités par cluster	62
6.5.1	Analyse par tâche principale avec comparaison entre les clusters	62
6.5.2	Analyse par activité avec comparaison entre les clusters	64

6.6	Analyse des tâches par tâche principale et cluster	65
6.6.1	Activation.....	65
6.6.2	Énergie	66
6.6.3	Assistance financière.....	67
6.6.4	Logement	68
6.6.5	Illégaux et demandeurs d’asile	69
6.6.6	Information et accompagnement.....	69
6.6.7	Jeunes et étudiants	70
6.6.8	Santé.....	70
6.6.9	Assistance au crédit.....	72
6.6.10	Tendances par cluster en fonction des tâches principales	72
6.7	Analyse des activités par tâche principale et par cluster	74
6.7.1	Administration pour les différentes tâches principales par cluster.....	74
6.7.2	Consultation d’un collègue pour les différentes tâches principales par cluster.....	75
6.7.3	Visites à domicile par tâche principale et par cluster	76
6.7.4	Entretien personnel par tâche principale et par cluster.....	77
6.7.5	Contacts téléphoniques par tâche principale et par cluster	78
6.7.6	Réunions par tâche principale et par cluster	79
6.8	Analyse des tâches fédérales	80
6.8.1	Analyse des activités par tâche et par cluster	81
6.8.2	Répartition fédéral-régional	89
6.9	Analyse de la fonction	90
6.9.1	Nombre d’interventions	90
6.9.2	Réalisation d’un travail de qualité	92
6.9.3	Évolution de la charge de dossier	93
6.10	Comparaison de l’analyse de la fonction et des données d’enregistrement	94
6.11	Comparaison du nombre d’interventions – part des heures par tâche principale	96
6.12	Estimation de l’occupation nécessaire du service social	99
6.13	Comparaison des subsides fédéraux en ce qui concerne la prestation de services des CPAS	102
7	Bonnes pratiques sur le terrain	103
8	Conclusion et recommandations politiques	104
8.1	Conclusions.....	104
8.1.1	Les CPAS belges	104
8.1.2	Comparaison des clusters	106
8.2	Recommandations politiques	108
8.2.1	Au niveau du gouvernement fédéral.....	108

8.2.2	Au niveau des administrations locales	110
9	Annexes	113
9.1	Participants à la commission d'experts de l'étude.....	113
9.2	Classification des communes selon Belfius.....	114
9.2.1	Analyse de Bruxelles	116
9.3	Documentation des systèmes d'enregistrement dans le secteur social	118
9.3.1	CAW Midden West-Vlaanderen.....	118
9.4	Documentation des systèmes d'enregistrement dans le secteur social.....	121
9.4.1	CPAS Antwerpen	121
9.4.2	CPAS Zele	122
9.4.3	CPAS Ciney	124
9.5	Analyse de la fonction	127
9.6	Explication de l'analyse de la fonction	130
9.7	Liste d'activités + écran de l'outil d'enregistrement.....	133
9.8	Manuel	135
9.9	Échantillon	136
9.10	Listes des CPAS participants.....	138
9.11	Fiches informatives des CPAS et participants	139
9.12	Liste des abréviations	141
9.13	Liste des tableaux	142
9.14	Liste des figures	144

1 Synthèse

À la demande de la Secrétaire d'État à l'Asile et l'Immigration, à l'Intégration sociale et la lutte contre la pauvreté, Maggie De Block, le Service public fédéral de Programmation Intégration sociale, Lutte contre la Pauvreté et Économie sociale (SPP IS) lance une étude de la charge de travail des travailleurs sociaux des CPAS belges. Cette étude a été réalisée au cours de la période 2013-2014.

L'objectif de cette étude consiste à dresser une image de l'occupation actuelle et de l'occupation « idéale » via une analyse de la charge de travail des travailleurs sociaux. Une base qui servira à prendre des mesures destinées à alléger la charge de travail.

Cette étude comprend les parties suivantes :

1. l'inventaire des outils pour mesurer la charge de travail des travailleurs sociaux ;
2. l'inventaire de l'occupation actuelle et de l'occupation « idéale » pour garantir un service de qualité ;
3. l'identification des meilleures pratiques ;
4. la formulation de propositions politiques.

Pour ancrer la base et l'apport du secteur dans le projet, une commission d'experts a été mise en place. Des représentants d'organisations faïtières issues des trois régions, en collaboration avec des experts du SPP IS et du cabinet de la Secrétaire d'État à l'Asile et l'Immigration, l'Intégration sociale et la Lutte contre la Pauvreté, ont participé aux travaux de la commission d'experts qui avait pour mission d'accompagner l'étude et de valider les options choisies du cadre d'étude en fonction des objectifs.

Nous souhaitons remercier les commanditaires, en particulier la Secrétaire d'État compétente, Maggie De Block, et Julien Van Geertsom, président du SPP IS, ainsi que les membres de la commission d'experts¹ pour cette caisse de résonance et les réflexions souvent critiques lors du travail d'étude effectué. Leur participation fut une précieuse contribution à la qualité du rapport final.

Dans le cadre de la recherche d'un outil de mesure adéquat, les différentes méthodes de travail, utilisées dans et en dehors du secteur social pour mesurer la charge de travail, ont été étudiées. Après une analyse approfondie, nous avons développé un outil de mesure propre, basé sur l'outil de mesure de la VVSG (outil de mesure du volume de travail). L'outil de mesure se caractérise par les éléments suivants :

- l'utilisation d'une liste de tâches doit permettre de comparer les données des différents CPAS. L'utilisation de questions ouvertes ou d'un enregistrement libre empêcherait toute comparaison ;
- les collaborateurs doivent enregistrer la manière dont ils effectuent leurs tâches ;

¹ Helena Bex, Rajae Chatt, Bernard Dutrieux, Christine Dekoninck, Daphne Estoret, Peter Hardy, Alexandre Lesiw, Jo Locquet, Cedric Verschooten et Piet Van Schuylenbergh.

- pour l'enregistrement du fonctionnement quotidien, la préférence porte sur l'inventaire précis du temps consacré ;
- pour se prononcer sur la charge de travail, il convient aussi de quantifier le nombre d'interventions par tâche ;
- le modèle de Falzon et Sauvagnac, qui fait la distinction entre la charge de travail réelle, prescrite et subjective, sert d'inspiration au modèle.

L'outil de mesure élaboré pour cette étude n'avait jamais été utilisé dans le secteur social. Il s'agit d'une combinaison d'une analyse temps/tâche classique, d'une estimation qualitative du travail et de l'enregistrement du nombre d'interventions. Les collaborateurs devaient enregistrer leurs activités et réaliser une appréciation et une estimation de la charge de travail, de la qualité et du nombre d'interventions par tâche (analyse de fonction). L'enregistrement des activités s'est fait à l'aide d'une liste de tâches préalablement définie et qui indiquait chaque fois la tâche pour laquelle les prestations étaient fournies, la méthode de travail adoptée et le temps consacré. Cette liste de tâches a été rédigée après consultation des différentes organisations faïtières des CPAS et a été approuvée par la commission d'experts. Chaque tâche a également reçu la qualification « principalement fédérale » ou « principalement régionale » selon la législation dont elle est issue.

La liste des tâches a été divisée selon les catégories suivantes : activation (travail-social), dettes, logement, énergie, personnes âgées – accueil – soins de santé, assistance financière, jeunes – étudiants, illégaux et demandeurs d'asile, information – accompagnement.

Lors de l'enregistrement de leurs travaux, les répondants devaient aussi les qualifier en tant qu'activité. Les méthodes de travail parmi lesquels les travailleurs sociaux pouvaient choisir sont : administration, téléphone, entretien personnel, visite à domicile, formation, réunion, consultation d'un collègue, diriger/gérer et autre.

Les répondants devaient inventorier leurs activités quotidiennement. Ils ont reçu, pour ce faire, un manuel contenant des explications supplémentaires relatives aux tâches afin que l'enregistrement soit univoque.

La population cible de l'étude est les 589 services sociaux des CPAS belges. Pour cette étude, on a choisi de répartir les CPAS en différents « clusters » sur la base de la « typologie socio-économique des communes » de Belfius (2007).

La répartition a répondu aux clusters suivants : communes résidentielles, communes rurales, communes avec concentration d'activité économique, communes semi-urbaines ou agglomérations et communes « centres ».

Parmi les 589 communes de Belgique, 88 ont été invitées à participer à l'étude. Ces communes ont été sélectionnées au hasard, avec une représentation égale de chaque cluster selon la part de population et une répartition égale sur les provinces.

Au cours de la période allant du 15 septembre 2013 au 15 décembre 2013, 836 collaborateurs ou 690,10 ETP ont enregistré leurs activités pendant quatre semaines consécutives. L'enregistrement en ligne a fourni 69 401,80 heures.

Le nombre de travailleurs sociaux actifs dans les services sociaux des CPAS n'est pas connu. Sur la base de cette étude, nous estimons le nombre de travailleurs sociaux entre 7 163 et 9 445 ETP.

L'étude a révélé que les principales tâches réalisées par les services sociaux des CPAS belges étaient : l'assistance financière (28,5 %), l'activation (14,5 %), la remédiation de dettes (11,7 %) et l'énergie (8,4 %).

Autre constat frappant : une grande partie du temps de travail (41 %) des travailleurs sociaux est consacrée aux tâches administratives. Le terme « administration » se définit au sens large et couvre toutes les opérations papier ou numériques effectuées au bureau dans le cadre du dossier d'un client. Des aspects tels que la consultation des flux de la BCSS ou la réalisation d'une enquête sociale (des éléments essentiels dans le cadre de l'attribution du droit à l'intégration sociale et d'autres formes de services du CPAS) sont, dès lors, enregistrés sous cette dénomination.

Il convient aussi de noter que le contact avec le client, primordial dans le cadre de la relation d'assistance, ne représente que 20,9 % du temps (15,6 % d'entretien personnel et 5,3 % de visite à domicile). Les appels téléphoniques et les réunions représentent 15,5 % du temps de travail, ce qui n'est pas rien.

La répartition des méthodes de travail sur les prestations d'une semaine de travail donne une image de l'ensemble des tâches des assistants sociaux. En comptant tous les congés, maladies, pauses, tâches organisationnelles... dans un horaire à temps plein, il est possible de calculer le nombre d'heures virtuellement disponibles par ETP par semaine (sur la base de 52 semaines de travail). Son application sur les résultats de l'étude a montré que :

- un membre du personnel à temps plein consacre la moitié de son temps aux dossiers des clients. Pendant l'autre moitié, soit il est absent du service (congé, maladie, pause...), soit il est occupé dans le cadre de tâches organisationnelles (direction, formation...);
- 4,8 heures par semaine sont effectivement consacrées au contact avec les clients ;
- 9,5 heures par semaine sont consacrées à l'administration.

On constate une nette différence entre les clusters en ce qui concerne le temps consacré des travailleurs sociaux. Les communes « centres » consacrent davantage de temps à l'assistance financière (30 %), à l'activation (15,3 %) et à l'énergie (6,2 %), des chiffres qui s'élèvent respectivement à 14,3 %, 6,6 % et 5,3 % dans les communes rurales. Leur attention se porte principalement sur la remédiation de dettes (27,3 %), alors que cette activité ne représente « que » 9,5 % des heures prestées dans les communes « centres ». Les autres clusters se tiennent dans l'entre-deux.

Le thème de « l'activation », pour lequel les communes « centres » dépensent beaucoup de temps et d'énergie (15,3 %), figure nettement moins haut à l'agenda des communes rurales avec 6,6 % des heures prestées.

Le graphique ci-dessous donne un aperçu complet.

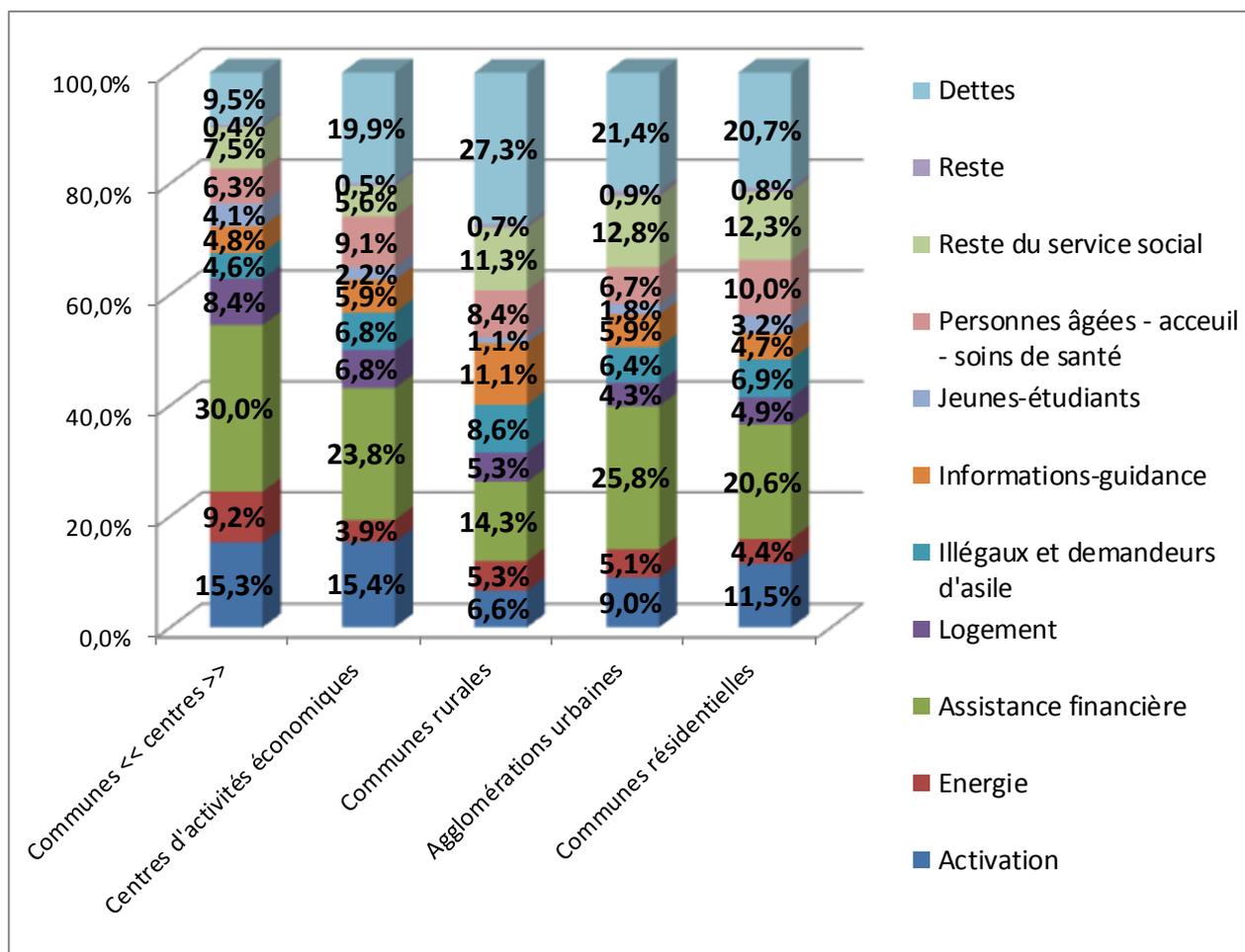


Figure 1 : analyse par tâche et par cluster

L'analyse de la fonction a montré qu'environ 37 interventions hebdomadaires par membre du personnel occupé à temps plein dans les services sociaux concernent des dossiers de clients ou des questions informatives/d'aide. En ce qui concerne la « qualité » du travail, les répondants ont indiqué qu'ils avaient juste assez (55,17 %) à insuffisamment (31,46 %) de temps pour fournir un travail de qualité. Étant donné qu'ils disposent seulement d'un nombre d'heures limité par semaine pour se consacrer aux matières liées aux clients, ce sentiment subjectif peut s'avérer correct. Les répondants (61,41 %) ont, en outre, indiqué que la charge de travail avait augmenté ces dernières années, à l'exception du temps pour les « illégaux et demandeurs d'asile ».

En comparant les résultats de l'enregistrement en ligne et de l'analyse de la fonction, tous deux basés sur la liste des tâches composée par le groupe de travail, on peut étudier la proportion du nombre d'interventions par tâche/thème par rapport au nombre d'heures prestées pour cette tâche/ce thème. On constatait des différences substantielles entre les différents clusters. On pouvait par exemple tirer les conclusions suivantes.

a) En ce qui concerne le thème de l'énergie

Le cluster « communes rurales » procède à 22,9 % des interventions (tâches relatives à l'énergie) sur 6,3 % du temps disponible. Le cluster « communes résidentielles » ne procède qu'à 6,3 % des interventions sur 5 % du temps.

En étudiant de plus près les prestations réalisées au sein de cette tâche, on remarque immédiatement que le cluster des communes rurales consacre 9 % de temps en moins à l'administration.

b) En ce qui concerne le thème de l'assistance financière

En ce qui concerne l'assistance financière, le cluster des communes « centres » consacre 40,8 % du temps à 14,5 % des interventions. Le cluster des agglomérations urbaines réalise, quant à lui, 30,3 % des interventions sur 41,9 % du temps. Ici aussi, on remarque une différence de 10,9 % (52,5 % - 41,6 %) pour l'administration.

c) En ce qui concerne le thème de l'activation

Dans les communes à forte concentration d'activités économiques, 7,4 % des tâches occupent 24,5 % du temps. Les communes résidentielles consacrent 19,3 % du temps à l'activation, soit 16,7 % des tâches.

Il existe donc une relation claire entre la part d'administration qu'une tâche exige et « l'output » du nombre de dossiers.

Grâce à une image claire des heures prestées, le nombre d'ETP et la quantité d'interventions prestées par thème par le groupe de répondants, il est possible de réaliser une estimation de l'occupation minimale du service social.

Les calculs indiquent que des dossiers relatifs aux dettes et aux questions informatives requièrent des interventions relativement courtes avec des scores respectifs de 4,03 et 4,68. Il est donc possible de réaliser 4 à 5 interventions par heure. Les dossiers relatifs à l'assistance financière, le logement, les illégaux et les demandeurs d'asile sont plus intenses et demandent clairement plus de temps. Un temps supplémentaire qui ne s'explique pas par la nature de l'activité (administration, téléphone, réunion...), mais plutôt par la complexité des tâches.

Étant donné que le groupe de répondants a réalisé 37 interventions par ETP par semaine en moyenne, les ensembles de tâches du service social des CPAS peuvent être calculés avec des valeurs par thème.

En moyenne, sur toutes les tâches, 1,92 intervention a été réalisée par heure. Si on met en regard le nombre d'interventions par ETP et le nombre d'interventions par heure, on obtient un temps de travail productif effectif de 19,27 heures par semaine pour le « core business » du service social du CPAS.

L'analyse indique qu'on manque globalement de temps disponible pour offrir une aide de qualité. Il convient donc de chercher des « outils » pour créer davantage d'espace.

Les pouvoirs publics fédéraux peuvent apporter une contribution importante en la matière :

- il conviendrait d'étudier la manière dont les obligations administratives imposées dans le cadre de certaines interventions et de certains soutiens peuvent être simplifiées. Si une procédure administrative donne le même résultat dans presque tous les cas par exemple, seuls les éléments essentiels devraient être préservés ;
- on a besoin d'un forum ou d'un canal pour partager et diffuser de bonnes pratiques sous la surveillance du SPP IS. La pratique montre que la collaboration entre les administrations contribue à l'efficacité et au partage des connaissances. Pour favoriser ceci, les pouvoirs

publics fédéraux peuvent encourager les administrations locales à investir par le biais d'incitants financiers ou organisationnels ;

- le SPP IS peut soutenir et assister les administrations locales et les assistants sociaux dans l'organisation de l'aide et l'accompagnement des clients via l'organisation de différentes équipes d'experts ;
- l'attribution automatique de certains droits peut aussi faire gagner un temps précieux et faciliter le processus d'aide ;
- le SPP IS peut collecter et compiler l'expertise présente aux différents niveaux (local, régional, fédéral) dans la création d'une nouvelle plateforme pour permettre sa diffusion parmi les CPAS.

Le rapport compte une dizaine d'autres « bonnes pratiques » qui peut inspirer les CPAS.

Les administrations locales ont aussi toutes les cartes en main pour optimiser leur fonctionnement.

- Les CPAS doivent étudier leurs procédures propres et examiner les postes sur lesquels ils peuvent gagner en temps et en efficacité dans le traitement des dossiers ou le processus décisionnel.
- On dénombre, en outre, beaucoup trop peu de contacts directs avec le client pour des fonctions qui ont pour objectif « l'accompagnement des clients », le cas échéant le travailleur social.
- Elles doivent vérifier dans quelle mesure elles peuvent décharger au maximum les assistants sociaux des activités non liées aux clients. Un travail émancipatoire n'est possible que moyennant suffisamment d'heures de contact avec les clients.
- Les administrations locales doivent aussi réfléchir au type d'aide qu'elles veulent apporter. Que veulent-elles signifier pour leurs clients ? Que leur offrent-elles
- Les assistants sociaux doivent responsabiliser et soutenir le client au maximum. Nous plaçons pour une assistance intégrale avec des objectifs clairs ainsi qu'une évaluation régulière de la situation du client et de l'aide apportée (et éventuellement sa cessation).
- Les plus petits CPAS peuvent conclure des accords de coopération afin de disposer de spécialités particulières, comme des juristes, des psychologues, des accompagnateurs de carrière... dont souvent seules les grandes villes et communes disposent. Dans le but d'assurer une assistance adéquate à tous les habitants, quelle que soit la commune dans laquelle ils vivent, on doit étudier dans quelle mesure des économies d'échelle sous la forme d'une collaboration entre différents (petits) CPAS ne pourraient pas offrir une réponse.

2 Introduction

L'ensemble des tâches des services sociaux des Centres publics d'action sociale (CPAS) s'est élargi et complexifié au fil des ans. Les services sociaux ont un rôle de régisseur et d'acteur dans de nombreux domaines importants de la vie tels que la lutte contre la pauvreté, le logement, l'emploi, la santé, le bien-être... pour des groupes cibles spécifiques ou pour la population en général. En outre, les besoins et le profil de la clientèle ont changé².

Afin d'améliorer la qualité et l'efficacité des services fournis aux citoyens par les CPAS, la déclaration de politique générale de décembre 2011 prévoit une analyse de la charge de travail.³

Le Service public de Programmation pour l'Intégration sociale, la Lutte contre la Pauvreté et l'Économie sociale (SPP IS) a donc commandité une enquête sur la charge de travail des employés des services sociaux des CPAS.

² Cahier des charges de l'appel d'offres général, 2013

³ <http://www.deblock.belgium.be/nl/maatschappelijke-integratie-armoedebestrijding>, Partie 3 point 1. Mesure de la charge de travail

3 But de l'enquête

L'objectif de cette enquête est de « définir le profil de l'occupation actuelle et de l'occupation « idéale » afin de garantir un service de qualité par une analyse de la charge de travail chez les travailleurs sociaux. Sur cette base, des mesures pourront être prises dans le but d'alléger cette charge de travail ».⁴

Cette enquête comprend les éléments suivants :

1. un inventaire des instruments servant à mesurer la charge de travail chez les travailleurs sociaux ;
2. la définition de l'occupation actuelle et de l'occupation « idéale » afin de garantir un service de qualité et sur cette base, une analyse de la charge de travail ;
3. la détection des meilleures pratiques ;
4. la formulation de propositions en matière de politiques.

3.1 Structure et organisation

Les travailleurs sociaux sont principalement actifs au sein des services sociaux des CPAS. Nous commencerons par une présentation de la mission et de la structure de ces services dans les CPAS.

Le CPAS est une institution publique au niveau local ayant sa propre personnalité juridique. Cela signifie que chaque CPAS peut prendre des décisions de manière autonome, signer des contrats, engager du personnel, etc. ; le CPAS n'est donc pas une entité monolithique. Une enquête portant sur la charge de travail au sein du service social « du CPAS » doit donc tenir compte de cet élément.

La structure et l'organisation du CPAS ont été réglementées par la loi organique de 1978 et les décrets régionaux annexes. Le législateur n'impose ni structure ni modèle organisationnel et se limite dans la loi organique à exiger une série de fonctions nécessaires : secrétaire, receveur/gestionnaire financier et assistant social. En outre, il prévoit au minimum les organes de décision suivants : Conseil de l'Action sociale, Bureau permanent et Comité spécial du Service social. Aucune autre exigence organisationnelle n'est définie et les CPAS peuvent ainsi avoir leur propre interprétation du développement de leur organisation et de la prestation des services.

Dans le cadre de la mission du CPAS, et donc des services sociaux, le législateur a néanmoins établi quelques principes de base, que les CPAS sont tenus de respecter. Indépendamment des autres missions spécifiques dévolues au CPAS comme le fonds mazout, le revenu minimum d'intégration (RMI), la participation sociale et culturelle... le législateur a défini la prestation de service (de base) du CPAS principalement dans deux articles de loi.

⁴ Cahier des charges de l'appel d'offres général, 2013

3.1.1 Art. 23 de la Constitution : droits sociaux fondamentaux

L'article 23 de la Constitution établit que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. Cet article trouve son origine dans la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948. Ce droit à une vie conforme à la dignité humaine a été inscrit dans la constitution en 1994 et comprend une série d'autres droits :

1. le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective ;
2. le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique ;
3. le droit à un logement décent ;
4. le droit à la protection d'un environnement sain ;
5. le droit à l'épanouissement culturel et social.

La concrétisation de ces droits est considérée comme un obstacle majeur contre la pauvreté. Les autorités locales peuvent contribuer à la concrétisation de ces droits.

3.1.2 Art. 1 de la loi sur les CPAS : droit à une vie conforme à la dignité humaine

Tous les services offerts par un CPAS à ses clients découlent directement ou indirectement de l'article 1 de la Loi organique du 8 juillet 1976 concernant les centres publics d'aide sociale (loi CPAS). Selon cette loi :

« Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. »

Il est créé des centres publics d'aide sociale qui, dans les conditions déterminées par la présente loi, ont pour mission d'assurer cette aide. »

Parce que le nombre et la composition de la population d'une commune, ainsi que les variables socio-économiques ont un impact sur les problèmes et les demandes d'aide auxquels les services sociaux sont confrontés, le CPAS doit être en mesure de proposer une offre taillée sur mesure dans le cadre des services d'aide. Le CPAS peut donc proposer et organiser ses services de manière très diversifiée. Cette interprétation au niveau local garantit un service adapté, mais cela implique également le fait que pendant 35 ans, les différents CPAS ont développé une structure organisationnelle, des méthodes et des dynamiques qui leur sont propres, ce qui explique le peu d'uniformisation constaté entre les CPAS, en dehors d'une série d'obligations légales et de services gérés de manière centrale, par exemple le Droit à l'Intégration sociale⁵.

Les décrets régionaux qui ont suivi n'ont rien changé de fondamental dans cette autonomie locale.

⁵ C'est justement à cause de cette diversité que les CPAS ont été divisés en différents clusters pour les besoins de l'enquête (voir plus loin).

Les décrets flamands du 19 décembre 2008 et du 29 septembre 2012 ne contiennent que des dispositions sur la structure organisationnelle⁶. De même, la région wallonne et la région de Bruxelles-Capitale ne définissent aucune structure spécifique ni norme organisationnelle. Le CPAS est donc libre d'orienter ses propres services comme il l'entend.

3.2 Le financement des missions à caractère fédéral

Pour le financement de leur fonctionnement, les CPAS peuvent compter sur différentes sources de financement.

Tout d'abord, les subventions destinées au fonctionnement et au personnel sont liées aux services fournis par les CPAS. Selon les compétences, ces moyens sont mis à disposition par le niveau fédéral ou régional.

Il y a ensuite les contributions des clients. Les CPAS qui organisent des soins à domicile, qui exploitent un centre d'hébergement et de soins ou un centre de service... génèrent des revenus par le biais de leurs propres services

Les CPAS peuvent également obtenir des subsides pour le personnel quand ils engagent des personnes faisant partie de groupes défavorisés ou dans le cadre d'une augmentation (nette) du personnel dans le cadre du Maribel Social.⁷

Outre ces canaux de financement, les CPAS peuvent également compter sur une part du fonds des communes⁸. Le fonds fédéral des communes tel qu'il existait à l'origine a été totalement régionalisé le 16 janvier 1989 par la loi sur la réforme des institutions. Les régions peuvent ainsi élaborer elles-mêmes un cadre et une clé de répartition afin de distribuer les moyens entre les communes. Sauf convention contraire, le conseil communal alloue au CPAS 8 % des moyens mis à la disposition par le fonds des communes, et le CPAS peut en disposer librement. Le fonds des communes représente pour la Flandre, la Wallonie et Bruxelles, respectivement 2.089 milliards d'euros, 1.057 milliards d'euros et 0,268 milliard d'euros.

Il y a enfin la dotation communale. La dotation communale complète le budget du CPAS, afin que tous les coûts soient couverts. Cette dotation est reprise dans le plan pluriannuel de la commune et fait l'objet de négociations entre le CPAS et le conseil communal.

Les services du CPAS sont financés à travers différentes catégories.

⁶ Dans les décrets du 19/12/2008 et du 29/09/2012, nous trouvons seulement 2 références pertinentes à l'organisation ou à la structure du CPAS, à savoir :

Art. 74. Tout en maintenant l'application de l'article 218, § 3, le conseil de l'action sociale établit l'organigramme des services du centre public d'action sociale. L'organigramme reflète la structure organisationnelle des services du centre public d'action sociale, détermine les rapports de pouvoir et précise les fonctions auxquelles les membres de l'équipe dirigeante sont liés.

Art. 97. L'équipe dirigeante soutient la coordination des services du centre public d'action sociale dans le cadre de la préparation des politiques, de leur mise œuvre et de leur évaluation. L'équipe dirigeante veille à l'unité dans le fonctionnement, à la qualité de l'organisation et au fonctionnement des services du centre public d'aide sociale, ainsi qu'à la communication interne.

⁷ En 2012 le budget du Maribel Social dans le secteur public local totalisait 333 millions d'euros, permettant ainsi l'embauche de 10.826 ETP (source VVSG, département Économie et Travail).

⁸ Le Fonds des Communes est l'une des sources principales de revenus pour les pouvoirs locaux. Environ un cinquième des revenus du gouvernement local découle de cette subvention. Le fonds est réparti entre communes sur la base de différents critères. Les grandes villes Anvers, Gand, Liège et Charleroi ont reçu respectivement 40 % du budget flamand et 25 % du budget wallon provenant du Fonds des Communes.

3.2.1 Le droit à l'aide sociale (DAS)

En vertu de l'art. 60, § 3, les CPAS sont tenus de fournir l'aide (financière) nécessaire afin d'assurer une existence conforme à la dignité humaine. Ce droit à l'aide sociale comprend trois éléments majeurs : un soutien financier (= l'équivalent du revenu d'intégration sociale)⁹, un emploi et/ou une intervention pour des soins médicaux (urgents).

Cette aide sociale peut consister en :

- un montant de base, un montant complémentaire et une régularisation de l'assurance maladie ;
- une aide médicale et pharmaceutique, dispensée ou non dans un établissement de soins ;
- les frais de rapatriement ;
- les frais de logement ;
- les frais de placement ou d'hébergement ;
- l'équivalent garanti en allocations familiales et prime de naissance ;
- etc.

3.2.2 Le droit à l'intégration sociale (DIS)

Le CPAS de chaque commune a pour mission de garantir le droit à l'intégration sociale aux personnes qui ne disposent pas des moyens d'existence suffisants et qui remplissent les conditions légales. L'intégration et la participation à la vie sociale se concrétisent par un emploi, un revenu d'intégration, un projet individualisé d'intégration sociale, ou une combinaison de ces instruments. Le choix de la voie la plus adéquate doit être guidé, en concertation avec la personne, par l'objectif de favoriser au maximum l'intégration et la participation sociale. Le but est d'établir un revenu grâce auquel la personne en question est capable de subvenir à ses besoins.

Le soutien financier apporté aux résidents de la commune, dans le cadre du DIS est pris en charge par le gouvernement fédéral à hauteur de 50 % des frais réels. Ce remboursement peut aller jusqu'à 60 % pour les CPAS comptant au moins 500 ayants droit et jusqu'à 65 % pour ceux ayant au moins 1 000 ayants droit. Le DIS est donc financé à 35-50 % par les communes elles-mêmes.

3.2.3 Primes d'installation

Une prime d'installation est un montant que le CPAS peut octroyer à un sans-abri quand il occupe de manière permanente un logement qui doit être équipé afin de permettre d'y habiter. Le montant correspond au douzième du montant annuel du revenu d'intégration pour la catégorie « personne avec famille à charge ». Les primes d'installation pour sans-abri sont octroyées sur la base de la loi sur le DIS, et sont remboursées à 100 % par l'État au CPAS.

⁹ L'aide financière équivalente au revenu d'intégration sociale (ERIS) est un soutien financier périodique octroyé par le CPAS sur la base de l'art. 60, § 3 de la Loi organique, si le revenu d'insertion (soutien financier périodique octroyé par le CPAS sur la base de la loi DAS) ne peut être attribué parce que la personne ne satisfait pas aux conditions d'octroi pour le revenu d'insertion (nationalité, âge ou revenus). L'aide financière équivalente au revenu d'intégration sociale octroyée est remboursable à **100 %** si le montant de cette aide n'est pas supérieur au montant du revenu d'insertion tel que visé à l'art. 14, §1 de la loi DAS, à condition que les étrangers soient inscrits au registre de la commune. Si cela n'est pas le cas, la commune doit financer l'aide avec ses propres moyens.

3.2.4 Fedasil

Fedasil offre une aide matérielle aux demandeurs d'asile et à d'autres catégories d'étrangers qui ont droit à l'accueil (conformément à la « loi accueil » du 12 janvier 2007). Fedasil organise l'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'asile et d'autres groupes cibles au sein des différentes structures d'accueil et se charge de l'observation et de l'orientation de mineurs non accompagnés (MNA). Fedasil est responsable de la conception, la préparation et l'exécution de la politique d'asile et de l'intégration de centres d'accueil dans l'environnement local. Enfin, Fedasil coordonne également les programmes de retour volontaire à partir de la Belgique. Les moyens de fonctionnement dont Fedasil dispose pour ces missions sont financés presque uniquement par une dotation fédérale via le SPP IS.

3.2.5 Économie sociale

En Belgique, l'économie sociale est une responsabilité partagée entre l'État fédéral, les régions (Flandre, Wallonie et Bruxelles-Capitale) et la Communauté germanophone.

Le budget pour l'économie sociale est utilisé pour soutenir des projets (économiques) ayant pour objectif la réalisation de plus-values sociétales. Ces projets se distinguent des activités ordinaires parce qu'ils :

- donnent la préférence à l'emploi par rapport au capital ;
- favorisent les prises de décision démocratiques ;
- sont ancrés dans le social ;
- sont transparents, qualitatifs et durables.

Les CPAS peuvent, via soumission de projets, obtenir un financement de la part du SPP IS dans le cadre de l'économie sociale.

3.2.6 Budget pour la politique des grandes villes

La politique des grandes villes a été instaurée par le gouvernement fédéral en 1999 pour répondre aux problèmes spécifiques des grandes villes comme le chômage, l'exclusion sociale et la détérioration de la qualité de vie. La politique des grandes villes a pour mission d'encourager le développement harmonieux de la ville, ce qui contribue à la croissance économique de la nation tout en assurant l'habitabilité des centres-villes et le respect des citoyens

Le Fédéral finance les frais de fonctionnement et de personnel via différents canaux. Le tableau ci-dessous montre à quels postes le budget du SPP IS a été principalement alloué en 2012.

Postes	Montant (en euros)
Droit à l'aide sociale (DAS)	421 465 939
Droit à l'intégration sociale (DIS)	658 971 293
Primes d'installation (octroyées en vertu de la Loi organique)	4 373 440
Dotation Fedasil	389 165 000
Budget Économie social	2 162 000
Budget politique des grandes villes	54 827 000
Total	1 530 964 672

Tableau 1 : budget SPP IS (2012)

Ces chiffres montrent que les CPAS, pour l'exercice de leurs fonctions fédérales, indépendamment des subventions de projets (participation sociale et culturelle, création de logements de transit, fonds mazout...) en tant que groupe ont bénéficié de la part du SPP IS d'un subside annuel de 1 084 810 672 € pour l'aide sociale, le DIS et les primes d'installation. Ces financements sont généralement liés aux dossiers clients et servent à compenser les aides et les allocations effectivement versées. Les frais de dossier sont également compensés. Dans la pratique, cela se traduit par une intervention dans le salaire des assistants sociaux.

4 Analyse de la charge de travail

Cette étude décrit une mesure de la charge de travail. Dans ce chapitre, nous nous concentrons sur ce qu'est effectivement une mesure de la charge de travail.

4.1 Les mesures de la charge de travail

Quand on parle de charge de travail et de mesure de la charge de travail, il est important de choisir une bonne définition. Charge de travail, volume de travail, pression au travail, charge de dossier, stress, surplus de travail, rythme de travail... toutes ces notions sont présentes dans ce contexte, mais n'ont pas le même sens. Nous commencerons donc par expliciter ces notions.

Dans le cadre de ce projet de recherche, nous nous concentrons exclusivement sur la charge de travail ou la quantité de travail (correspondant plus ou moins au terme anglais « workload »). Ces termes font référence au travail que l'employé doit effectuer dans tous ses aspects : la quantité, le degré de difficulté, la qualité, le rythme...

À la lumière d'une analyse effectuée dans le secteur des soins aux seniors, nous avons retenu qu'il y a une différence entre volume de travail et pression au travail. Le volume de travail/la charge de travail tente d'évaluer les tâches de manière objective, tandis que la pression au travail est une notion plutôt subjective. Il ne semble pas y avoir de lien entre charge de travail et pression au travail.¹⁰

Dans les travaux de Meyer, la charge de travail (workload) est définie comme « les activités professionnelles ou le temps consacré à des tâches professionnelles qui sont menées à bien ».¹¹

Le Keil Centre décrit la charge de travail comme suit : « *Workload generally means the amount of work people have to or are expected to complete.* »¹² Ils font valoir ainsi que la charge de travail ne se rapporte pas uniquement à la quantité de travail, mais également à son niveau de difficulté, aux fluctuations de son volume, au degré de contrôle, à la nouveauté et à la durée du travail.

Bernard Tort et Catherine Teiger décrivent ainsi la charge de travail : « *l'intensité de l'effort fourni par le travailleur pour répondre aux exigences de la tâche dans les conditions matérielles déterminées, en rapport avec son état et les divers mécanismes en jeu dans son travail* »¹³.

Hart & Staveland définissent la charge de travail comme suit : « *Workload is not an inherent property, but rather it emerges from the interaction between the requirements of a task, the circumstances under which it is performed, and the skills, behaviours, and perceptions of the operator.* » (Hart & Staveland, 1988).

La mesure de la charge de travail consiste donc en une enquête sur l'intensité de l'effort qu'un employé fournit dans un contexte déterminé. Cette « charge » concerne aussi bien la charge physique que la charge mentale des employés et découle de l'interaction entre les facteurs de

¹⁰ Deschamps, M. Tijdschrift voor ouderenzorg. Beheersing van werkvolume en werkdruk in de zorgverlening van woonzorgcentra, 99-13, nr 12, Kluwer, 2004

¹¹ Meyer « Faculty workload studies: Perspectives, Needs and Future Directions », 1998

¹² Keil Centre/Birkbeck University of London, Stress Management Standards for Workload

¹³ IRSST Étude exploratoire des facteurs de la charge de travail ayant un impact sur la santé et la sécurité - Étude de cas dans le secteur des services, p6, octobre 2010 (Teiger, et al., 1973)

l'environnement (exigences de la fonction, conditions de travail...) et les capacités, les comportements et les attentes de l'employé.

Dans le cadre de cette enquête, nous comprenons la notion de charge de travail comme « l'intensité de l'effort qu'un employé fournit afin de satisfaire aux exigences de la fonction dans un contexte déterminé, qui découle de l'interaction entre les facteurs environnementaux et les capacités, le comportement et les attentes de l'employé ».

Afin de mesurer cette charge de manière adéquate, nous devons d'abord bien comprendre comment elle se manifeste dans le travail journalier. Afin d'aborder le plus clairement possible cette réalité complexe, Falzon et Sauvagnac ont développé un modèle empirique qui se compose de trois éléments principaux, à savoir la charge de travail réelle, celle prescrite/imposée et la charge subjective/perçue. Dans ce modèle, la charge de travail est une donnée dynamique et découle de la combinaison de facteurs qui exercent une influence sur l'individu.

Les mesures de la charge de travail sont souvent utilisées pour obtenir une image claire et objective des besoins en termes de personnel. En effectuant des mesures de temps concrètes et en établissant des normes, on obtient une image claire des tâches, on peut améliorer des processus pour travailler de manière plus efficace et éventuellement déterminer le nombre requis de membres du personnel (au niveau qualitatif et quantitatif).

Les mesures de la charge de travail ont généralement trois composantes :

- Phase 1 : enregistrement des activités et du temps consacré ;
- Phase 2 : analyse des processus et des prestations des individus/services ;
- Phase 3 : définition d'une « norme » et paramètres qui influencent la charge de travail.

Ainsi, la mesure de la charge de travail donne un aperçu des méthodes de travail et les processus sous-jacents. Si cela est fait de manière structurée et appropriée, l'organisation dispose d'un outil très précieux qui peut être utilisé pour réaliser une analyse¹⁴ objective de ses propres fonctionnements/processus/services/... et pouvoir faire abstraction de l'expérience subjective de la charge de travail.

En outre, il devrait être possible de suivre les changements dans le temps quand certaines tâches augmentent ou diminuent en nombre.

4.2 Systèmes d'enregistrement dans le secteur social

La tentative de mesurer la charge de travail et/ou le rendement au travail n'est certainement pas un fait récent, et cela ne l'est pas non plus dans le secteur social. Dans le secteur de l'aide sociale et des soins de santé en Flandre, au sein d'organisations telles que le « Centra voor Algemeen Welzijnswerk » (CAW – Centre D'Aide sociale générale) et le « Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg » (CGG Centre de Soins de Santé mentale) des systèmes d'enregistrement et de suivi ont été utilisés pour mesurer ou comparer la charge de travail ou les prestations de ces centres. Une enquête auprès de la Confédération francophone des Ligues de Santé mentale (CFLSM) et de la Fédération des Services sociaux (FdSS-FdSSB) nous a appris qu'il n'existait pas en Wallonie et dans le secteur francophone du bien-être à Bruxelles de système central

¹⁴ Le nombre d'heures de travail par CPAS dépend du statut juridique et de la réglementation du travail spécifique. Il faut tenir compte de cet élément dans le cadre d'une comparaison entre CPAS.

d'enregistrement comparable, et qu'aucune enquête concernant la charge de travail n'avait été menée au cours des dix dernières années.

4.2.1 Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg (CGG) (Centres de Soins de Santé Mentale)

Le décret du 18 mai 1999 concernant les soins de santé mentale oblige ces centres à enregistrer les données de fonctionnement deux fois par an. Ces données sont traitées de manière anonyme. Cela signifie qu'aucun nom et aucune adresse de clients ou de professionnels ne sont notés. L'enregistrement en lui-même se fait par le biais de l'agenda électronique des soignants, sur lequel sont renseignés le type d'activité, la durée, et si l'activité a eu lieu ou pas.¹⁵ De cette manière le pouvoir subsidiant peut contrôler le fonctionnement de tous les centres de soins de santé mentale à travers toute la Flandre et faire des comparaisons. Les centres peuvent naturellement utiliser eux-mêmes ces données pour évaluer leur propre fonctionnement.

4.2.2 De Centra voor Algemeen Welzijnswerk (Centres d'Aide sociale générale)

À partir du 1^{er} janvier 2014, les centres d'aide sociale générale vont enregistrer toutes leurs activités dans un dossier électronique. Actuellement, les travailleurs sociaux stockent les informations sur les clients, leurs conversations, les étapes de la consultation, les discussions avec les collègues, les contacts avec divers services et instances... Ils notent ces informations sur papier ou sur support électronique, selon les conventions locales. De plus, ils doivent également enregistrer ces données pour le compte du pouvoir subsidiant, ce qui est fait habituellement a posteriori et qui constitue souvent une tâche frustrante et ressentie comme purement administrative. L'utilisation d'un dossier électronique¹⁶ va représenter une grande plus-value pour le fonctionnement des centres d'aide sociale générale, parce que tous les outils d'enregistrement possibles seront tirés de ce dossier électronique et de ce fait le double enregistrement n'aura plus lieu d'être.

¹⁵ Seules les activités d'aide sont encore enregistrées. Les activités d'inscription (accueil téléphonique, l'ouverture administrative du dossier, le contact avec le référant) ainsi que les activités indirectes d'aide indirecte (réunions d'équipe, rédaction de rapports, et les discussions avec les conseillers externes au centre) ne sont plus transmises à l'agence « Zorg en Gezondheid ».

¹⁶ *Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, Kernpunten van het e-dossier* (points centraux du dossier électronique) :

1. Le dossier électronique est un instrument partagé à la fois par le client et par le travailleur social et correspond à la pratique en vigueur en matière de délivrance de l'aide. Il contribue à un fonctionnement axé sur la demande et orienté contexte.
2. Le dossier électronique est fiable, transparent et facile d'utilisation pour les clients et pour les travailleurs sociaux.
3. Le dossier électronique contribue à un fonctionnement basé sur les collaborations et les relais. Il améliore la continuité, le transfert et l'accessibilité des données, avec des dispositions claires pour les utilisateurs.
4. Le dossier électronique contribue à une approche systématique des processus de délivrance d'aide. Il permet d'expliciter les décisions et de stimuler le travail grâce à des objectifs évaluable ainsi que le débat sur l'efficacité de l'aide.
5. Le dossier électronique a une structure de base uniforme, mais peut être adapté de manière souple en fonction des groupes cibles et des thèmes.
6. Le dossier électronique respecte et soutient les dispositions en matière de loi sur le respect de la vie privée, le secret professionnel et les accords sectoriels en matière de traitement des informations client.
7. Le dossier électronique fournit des informations pour la politique interne du centre d'aide sociale générale : priorités, qualité, gestion de la charge des dossiers, formation...
8. Le dossier électronique permet, à tous les niveaux, d'évaluer la qualité et les objectifs de secteur, sur la base d'indicateurs axés sur les résultats.
9. Avec le dossier électronique, le centre d'aide sociale générale est en mesure de fournir des données anonymes et traitées aux commanditaires ou aux bailleurs de fonds : gouvernement flamand, autorités provinciales et locales, gouvernement fédéral et institutions internationales.
10. Le dossier électronique rend l'enregistrement séparé superflu et augmente la validité et la fiabilité des données quantifiées.

En 2007, le centre d'aide sociale général de Flandre orientale a développé son propre système pour mesurer la charge de travail et la répartir entre employés. Leur système est basé sur 3 paramètres (contact client, administration et niveau de crise) sur la base desquels ils évaluent tous les dossiers. Les scores pour ces paramètres déterminent le poids du dossier.

L'expérience subjective de la pression au travail des membres du personnel a également été évaluée. En comparant la charge de dossier et la pression au travail subjective des membres du personnel, il est possible de déterminer une charge de dossier moyenne par personne¹⁷ et parvenir ainsi à une « répartition équitable » de la charge de travail. Une explication détaillée du système est incluse en annexe.

4.3 Systèmes d'enregistrement dans le secteur des CPAS

Dans le secteur public social, il n'existe pas de tradition en matière d'utilisation de mesures de la charge de travail pour surveiller, adapter et évaluer son propre fonctionnement. Cependant, on a assisté à un tournant dans ce domaine au cours de la dernière décennie.

En Belgique, l'Association des Villes et des Communes flamandes (la VVSG) et l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale (AVCB/VSGB) ont toutes deux développé un outil de mesure. De plus, plusieurs CPAS individuels (Anvers, Ciney, Zele...) ont pris l'initiative d'analyser leurs activités et/ou de passer en revue les questions qui sont posées au CPAS. Nous vous donnons ici un aperçu de quelques outils qui ont déjà été développés dans le passé pour répondre à ce besoin.

4.3.1 Outil de la VVSG

En 2005 la VVSG (l'Association des Villes et des Communes flamandes) a pris l'initiative de développer un outil pour le secteur. Cet outil a également été publié sous forme de guide.¹⁸

L'objectif de cette norme en matière de personnel de la VVSG est de proposer une réponse réaliste à la question de savoir de combien de travailleurs sociaux le service social d'un CPAS doit disposer, compte tenu d'un certain nombre de facteurs. Cela se fait sur la base d'une série de critères objectifs, à savoir les différents types de dossiers et les facteurs environnementaux. Pour le service social, le résultat de ce calcul est utile afin d'établir un plan de dotation de personnel ou un plan de restructuration locale. Il s'agit donc d'une norme de référence et non d'une occupation minimum ou maximale. Cette norme en matière de personnel n'est établie qu'en tant qu'outil de travail et d'analyse.

Le développement s'est fait à partir de la pratique, en collaboration avec les travailleurs sociaux, les travailleurs sociaux en chef, les directeurs des services sociaux et les secrétaires. Le résultat a fait l'objet d'un guide pour les services sociaux du CPAS comprenant un CD-Rom. Grâce au CD-Rom c'est devenu un outil convivial qui épargne pas mal de calculs aux CPAS. Chaque année, la norme en matière de personnel pour les CPAS est adaptée aux réalités sociales.¹⁹

Le désavantage de l'outil de mesure de la norme en matière de personnel est qu'il n'offre pas la possibilité de donner une indication en termes de qualité des services. L'outil donne une bonne

¹⁷ HR Magazine, artikel :Je werkt te hard!, 2012

¹⁸ De personeelsnorm, VVG, révision 2013, Politeia

¹⁹ http://www.vvsg.be/SOCIAAL_BELEID/PERSONEELSNORM/Pages/default.aspx

indication du nombre de travailleurs nécessaire, en tenant compte du nombre de dossiers potentiels. Il compare ces données au calcul du nombre de dossiers/traitements effectifs, mais ne s'attache pas au temps passé par les membres du personnel ni à l'organisation des prestations de services. De plus, il n'est utilisé qu'en Flandre.

4.3.2 Étude de l'AVCB

En 2005, un groupe de travail de l'AVCB a effectué une enquête auprès des services sociaux du CPAS avec pour objectif de formuler une vision sur les services sociaux généraux au sein des dix-neuf CPAS bruxellois, en tenant compte de la charge de travail, des missions et de la vision du personnel.

L'étude conclut que chaque CPAS est différent, et s'organise à sa manière afin de remplir ses missions. En conséquence, les auteurs signalent que pour chaque tentative d'étude sur la charge de travail au sein des services sociaux, il est essentiel, afin d'obtenir une comparaison pertinente, de définir toute une série d'expressions telles que « service social général », « dossier », « bénéficiaires », « demande traitée », « dossier ouvert », etc. Au-delà de cette problématique liée à la définition d'un certain nombre de notions, la collecte de données a mis en évidence la difficulté pour les CPAS d'estimer eux-mêmes leur propre charge de travail.

La mise en œuvre d'un outil de suivi de la charge de travail est considérée comme pertinente. Idéalement, cela devrait permettre aux CPAS d'évaluer l'évolution de la charge de travail en termes quantitatifs, en fonction du type d'assistance, et ce, en tenant compte de l'environnement socio-économique de la commune. Cet outil devrait également donner un certain nombre d'indications relatives aux problèmes de fonctionnement, afin de déterminer à quel niveau une évaluation qualitative du travail presté doit être effectuée de manière prioritaire.²⁰

Enfin, les auteurs estiment que le mode d'organisation a un impact sur le flux de demandes et sur la charge de travail des CPAS. L'organisation peut, par exemple, différer au niveau du développement du personnel de soutien ou de la décentralisation des locaux des services sociaux ou en ce qui concerne la répartition des permanences. Dans ce contexte, le but du CPAS est de « trouver un mode d'organisation qui lui convient le mieux afin de répondre aussi bien que possible aux besoins et aux attentes de la population, en tenant compte des conditions financières, humaines et d'infrastructure ».²¹

4.3.3 Région wallonne

Pour la Wallonie, nous n'avons trouvé aucun outil spécifique en matière de mesure de la charge de travail au sein des CPAS. Suite à notre demande, l'UVCW nous a fait savoir qu'elle n'avait pas connaissance de l'existence de tels outils.

4.3.4 Outil du CPAS d'Anvers

Nous avons trouvé au CPAS d'Anvers un bel exemple de mesure de la charge de travail basée sur une pondération. Une norme en matière de personnel y a été établie, avec 70 unités par travailleur social, et une enquête interne a démontré que 70 % des travailleurs sociaux estiment que ce

²⁰ Source : *Lejour & Wastchenko, 2007*

²¹ *Eindrapport Bepalen van normen voor kwaliteitsvol maatschappelijk werk in de CPAS, UA – ULG – OASES, novembre 2007*

nombre est acceptable. La norme de personnel en elle-même comprend une composante constante dont le contenu reste inchangé. Il y a également une composante variable, dont le contenu peut varier en fonction des choix politiques et/ou des tendances sociétales auxquels le CPAS souhaite réagir. Tous les deux ans, le contenu de la composante variable est évalué. Le calcul de la charge de travail est effectué comme suit : un poids est attribué à chaque dossier, en fonction de la catégorie à laquelle il appartient. Grâce à une simple addition des points, la charge de dossier/charge de travail des employés est calculée. Le tableau des scores pour la pondération de la charge des dossiers est repris en annexe. Le CPAS d'Anvers a constaté que 65 % des travailleurs sociaux estiment que ces coefficients sont généralement pertinents.

Avec ce système plus sophistiqué pour appréhender le poids d'un dossier de manière objective le CPAS d'Anvers constitue un cas unique en Flandre.

4.3.5 L'outil du CPAS de Ciney

En 2006, le CPAS de Ciney a également été confronté à la question du partage équitable de la charge de travail entre collègues. En attribuant tout au long de l'année un score à tous les dossiers, sur la base d'une série de critères, une vision claire de la masse de travail a pu être obtenue. Il en résulta une classification des différents types de dossiers et l'attribution d'un certain poids, permettant ainsi une répartition équitable des dossiers entre les travailleurs sociaux. La méthodologie utilisée afin d'évaluer la charge de travail est reprise en annexe de ce rapport.

4.3.6 L'outil du CPAS de Zele

Le CPAS de Zele a développé son propre outil pour lui permettre d'avoir une idée de la manière dont le travail doit être réparti entre travailleurs sociaux. Il s'agit d'un outil relativement simple qui consiste en une description de la méthode de travail et une feuille Excel dans laquelle les travailleurs sociaux consignent leurs dossiers.

Il est principalement utilisé pour attribuer de nouveaux dossiers. Initialement, il n'était utilisé que dans le cadre de « dossiers clients », mais depuis lors il a également été mis en œuvre pour des tâches à dimension de projet. Le CPAS de Zele compare ses propres résultats à ceux de la norme en matière de personnel de la VVSG en recherchant combien la VVSG prévoit de *case-load* par équivalent temps-plein dans ses calculs. Cet outil a néanmoins été développé avant tout pour l'attribution des dossiers au sein d'un service social.

4.4 Autres analyses temps/tâches

4.4.1 La méthodologie de Probis pour l'analyse temps/tâche²²

Afin d'analyser les tâches des employés, Probis utilise la méthode suivante :

Une analyse temps/tâche consiste en une étude du volume de travail par catégorie de fonction ou par service dans une organisation donnée au moyen d'un enregistrement du temps effectué par les employés concernés eux-mêmes.

²² Source : fiche produit de l'analyse temps/tâche de Probis

On détermine quelles fonctions et/ou quels services seront soumis à une analyse temps/tâche. On décide également du moment où l'enregistrement aura lieu.

Un formulaire standard de tâche est utilisé pour l'analyse du volume de travail des travailleurs sociaux, des employés administratifs et des dirigeants. Ce formulaire comprend, par tâche, différents éléments auxquels un score peut être attribué : fréquence d'exécution de la tâche, durée, tâche principale ou secondaire, tâche à caractère saisonnier, statut (a-t-on du recul pour cet élément), évolution et remarque. De cette manière, des données aussi bien qualitatives que quantitatives sont récoltées. Après l'analyse de ces données, des corrections et des nuances ont été discutées à la lumière d'entretiens approfondis. Une vision claire du temps consacré par les différents services/employés s'est nettement dégagée, ainsi que de la manière dont celui-ci pourrait évoluer à l'avenir. Des recommandations en vue d'une amélioration peuvent également être faites à base des remarques complémentaires.

4.4.2 Mesure de la charge de travail dans les tribunaux du travail²³

Conformément aux deux protocoles (4 juin 2008 et 25 juin 2010) conclus entre le ministre de la Justice et divers acteurs, il a été décidé de créer le « Bureau permanent statistique et Mesure de la charge de travail » (BPSM). Il a été instauré comme organe opérationnel du projet mesure de la charge de travail dans les cours et les tribunaux pour toutes les catégories de personnel et pour tous les types de juridictions.

L'objectif de la mesure de la charge de travail était de développer un outil fiable, ainsi que de comparer et d'optimiser les procédures de travail des différents tribunaux et des différentes cours. Les résultats de la mesure de la charge de travail n'avaient pas pour but d'évaluer individuellement les magistrats et les membres du personnel des cours et tribunaux.

Le BPSM a développé un instrument de mesure destiné à déterminer les besoins en personnel par groupe de travailleurs et par siège. Le besoin en personnel d'une juridiction peut être défini comme le nombre de travailleurs, exprimé en équivalents temps plein (ETP), dont a besoin une juridiction pour traiter un volume de travail déterminé dans une période de temps donnée (un an par exemple). Pour déterminer les besoins en personnel d'une juridiction, il faut diviser le volume de travail, exprimé en unités de temps, par le temps qu'un ETP est disponible pour prester son travail.

La mesure effectuée par le BPSM faisait une différence entre les tâches relatives au dossier et les autres. Celles-ci comprennent des activités telles que de répondre au téléphone, les réunions internes ou externes, la formation, le coaching interne... En diminuant le temps disponible (365 jours moins les vacances, les jours fériés, les week-ends et les congés de maladie) de 20 % d'activités non liées aux dossiers, on obtient un temps de production théorique. Ce temps de production est le nombre d'heures par an dont chaque travailleur dispose pour exercer des activités liées aux dossiers.

Le BPSM a identifié 36 produits finis (jugements définitifs ou jugements interlocutoires assimilés), un poids (de délai) leur a été attribué par un groupe d'experts. La charge de travail est ainsi le temps nécessaire pour atteindre un volume déterminé de produit fini. En fonction de la charge de travail ainsi que des qualifications et des disponibilités du personnel, le besoin en personnel peut être déterminé par siège.

²³ <http://www.vbsw-bpsm.be> à la rubrique info/ proposition lignes de force de la méthodologie.

4.5 Enquête à l'étranger

4.5.1 Enquête IRSST

En 2010, des chercheurs canadiens²⁴ ont réalisé une étude exploratoire relative à l'influence de la charge de travail sur la dynamique intrinsèque des collaborateurs, sur leurs activités professionnelles et sur le contexte organisationnel. Ils n'ont pas cherché la présence d'une éventuelle (sur)charge de travail : ils voulaient plutôt examiner le phénomène de « charge de travail » proprement dit. Pour ce faire, ils se sont penchés sur 3 sous-thèmes :

- la définition des composantes de la charge de travail ;
- l'identification des facteurs qui influencent directement ou indirectement la charge de travail ;
- le transfert de connaissances sur le terrain.

Afin de bien comprendre cette réalité complexe, ils se sont basés sur le modèle théorique de Falzon et Sauvignac. Ce modèle comprend trois grandes composantes : la charge prescrite (normes de productivité...), la charge réelle (actions réalisées) et la charge vécue (satisfaction...). Ce modèle sert de cadre de référence à l'analyse de la charge réelle ainsi qu'à l'évaluation des processus et des résultats.

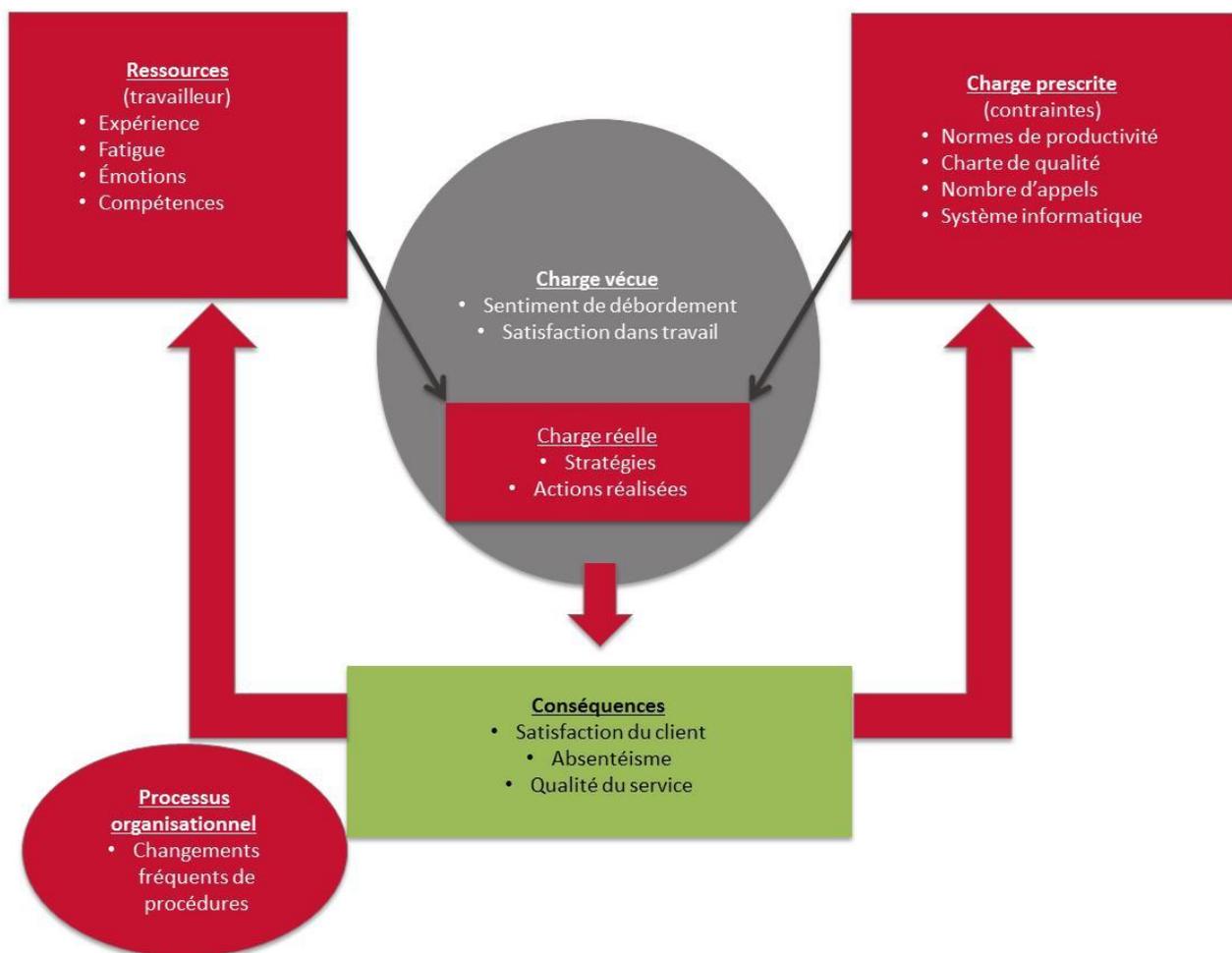


Figure 2 : modèle de Falzon et Sauvignac, 2010

²⁴ IRSST et Université de Laval, Étude exploratoire des facteurs de la charge de travail ayant un impact sur la santé et la sécurité, 2010

Outre les trois composantes citées, il existe d'autres éléments à inclure dans la comparaison : les « capacités » du travailleur, les conditions de travail et les processus organisationnels. Ainsi, la disposition physique et psychique du travailleur a un impact sur la charge qu'une personne peut « supporter ». Mais l'ambiance et les processus de travail peuvent aussi influencer la nature et le vécu au travail.

4.6 Conclusion

L'étude bibliographique révèle plusieurs éléments intéressants.

On constate qu'il existe énormément d'informations relatives aux mesures de la charge de travail dans le secteur privé et que les chercheurs des différents continents sont confrontés aux mêmes questions.

La charge de travail est souvent mesurée au sein d'une seule organisation ou unité, ce qui permet un travail relativement spécifique et une prise en compte de la spécificité de l'organisation.

Cette étude analyse toutefois le fonctionnement de 80 organisations différentes, qui réalisent toute une mission similaire. La conception d'un outil de mesure pour cette étude doit tenir compte de ce degré de difficulté supplémentaire.

Malgré la diversité du matériel, aucun outil prêt à l'emploi n'a pu être utilisé pour mesurer la charge de travail au sein des services sociaux des CPAS de Belgique.

L'étude bibliographique et l'annonce de cette étude ont suscité énormément de réactions de la part des CPAS. Ces réactions prouvent que le thème est actuel et brûlant. Il nous paraissait intéressant de mentionner les principales réactions.

- Intérêt des acteurs de terrain (mesurer, c'est savoir) : les CPAS réfléchissent et font l'effort de concevoir un outil propre.
- La volonté/l'initiative de créer un outil découle souvent d'un besoin ou d'une demande des collaborateurs, qui souhaitent disposer d'un modèle garant d'une répartition équitable des dossiers entre les collaborateurs du service social.
- Les dossiers ne sont pas tous les mêmes. En fonction de la complexité de la demande ou du client et de la phase dans laquelle se trouve le dossier (début...), tel dossier nécessitera beaucoup plus de travail que tel autre.
- Les facteurs environnementaux et les conditions de travail ont un impact sur la qualité et la quantité des prestations.
- La pression/charge psychique a autant d'importance que la pression/charge physique dans la mesure de la charge de travail.

Dans le cadre de l'étude de la mesure de la charge de travail au sein des services sociaux des CPAS, nous incluons les éléments suivants dans la construction de l'outil de mesure et/ou l'analyse des données :

- l'utilisation d'une **liste des tâches**, par analogie à l'outil de la VSG (association des villes et communes de Flandre) et du BPSM. Les tâches réalisées par les membres du personnel des différents CPAS sont les mêmes en soi, mais elles sont parfois combinées à d'autres services ou appelées, exécutées et organisées différemment en raison de l'autonomie locale. D'où l'importance de canaliser au mieux l'enregistrement des données via un format préprogrammé.

Cette méthode permet une comparaison des données des différents CPAS. L'utilisation de questions ouvertes ou d'un enregistrement libre empêcherait toute comparaison ;

- les différences de « poids » entre les dossiers doivent être prises en compte. L'étude doit inclure un élément qui calcule la **différence de charge de travail entre les dossiers** ;
- vu que l'objectif est aussi d'identifier et d'explorer les bonnes pratiques, il importe de mesurer « la **manière** » dont les collaborateurs du service social exécutent leurs tâches ;
- pour l'enregistrement du fonctionnement quotidien, la préférence va à l'**identification précise de l'emploi du temps** (cf. analyse temps/tâche) et non à l'enregistrement du nombre de dossiers et d'interventions ;
- la nécessité de **quantifier le nombre de dossiers par tâche** est également jugée importante ;
- la distinction entre la **charge réelle, prescrite et vécue** (cf. modèle de Falzon et Sauvignac), qui se manifeste dans la relation entre les facteurs environnementaux, les données d'enregistrement et l'analyse de la fonction.

5 Méthodologie

5.1 Étude

Nous utilisons un concept d'étude exploratoire impliquant la collecte de variables tant quantitatives que qualitatives.

5.2 Population

La population cible de l'étude se compose des 589 services sociaux des CPAS belges. Elle est concrétisée par la charge de travail supportée par les travailleurs sociaux de ces services sociaux.

5.3 Échantillon

Afin de tirer des conclusions nuancées sur le fonctionnement des services sociaux des CPAS, ces CPAS doivent être judicieusement subdivisés. Les administrations publiques des villes centrales ne peuvent, par exemple, pas être comparées aux administrations des petites communes. Les rapports ne peuvent, en outre, pas être élaborés au niveau des CPAS individuels : ils seront à chaque fois présentés par cluster de CPAS. Les recommandations politiques seront également énoncées au niveau du cluster.

La base de chaque panel réside dans la sélection d'un échantillon représentatif de la population. Dans le cadre de cette étude, il a été décidé de répartir les CPAS en plusieurs « clusters » et de fonder l'échantillon sur ces groupes.

Belfius a réparti toutes les communes belges en plusieurs clusters pour les besoins de l'étude annuelle sur les « finances locales » des communes, des CPAS et des zones de police. La répartition des communes repose sur l'étude « Typologie socioéconomique des communes » réalisée en 2007.

Nous avons choisi de nous appuyer sur la classification de Belfius pour composer les clusters du panel.

Les communes sont réparties dans les clusters suivants :

- communes résidentielles ;
- communes rurales ;
- communes avec concentration d'activités économiques ;
- communes semi-urbaines ou d'agglomération ;
- communes « centres » ;
- communes côtières (uniquement en Flandre).

5.4 Définitions

Dans la mesure où les CPAS peuvent en grande partie choisir les services, la structure et le cadre du personnel à leur discrétion, il existe une grande différence entre eux. Afin de garantir une comparaison pertinente lors du traitement des résultats, il importe de définir préalablement plusieurs concepts.

5.4.1 Service social

Cette étude porte sur le service social du CPAS. Le service social se compose d'un groupe d'assistants sociaux ayant suivi une formation (baccalauréat) et chargés d'exécuter les missions du CPAS, tel que stipulé plus tôt. Selon l'organisation du service au sein du CPAS, le service social peut être très petit ou, au contraire, très étendu. Dans le cadre de cette étude, nous nous sommes concentrés sur le cœur de métier du CPAS. Le « cœur de métier » englobe toutes les tâches effectuées par un collaborateur du service social en fonction des missions du CPAS et dans le cadre d'un dossier client ou d'une demande (d'assistance). Les prestations du collaborateur doivent donc être directement liées à un (dossier) client, qu'il s'agisse d'un client individuel ou d'un groupe de clients. Cette étude ne porte pas sur les tâches de support et organisationnelles essentielles à l'organisation du service telles que le nettoyage des bâtiments, le paiement des factures et des salaires, la planification des horaires... Si certains aspects du cœur de métier relèvent de services distincts, par exemple un service d'activation ou d'accompagnement du parcours d'insertion, ils sont considérés comme faisant partie du service social.

5.4.2 Travailleur social

Les tâches du service social sont principalement effectuées par les travailleurs sociaux. Le travailleur social est un membre du personnel du CPAS qui, en vue de la réalisation des objectifs du CPAS et au nom de l'un des organes du CPAS, aide les personnes et les familles à résoudre ou à améliorer les situations critiques dans lesquelles elles se trouvent. À cette fin, il effectue, entre autres, les recherches pour préparer les décisions à prendre, il fournit de la documentation, des conseils et il assure la guidance sociale des intéressés.

Les travailleurs sociaux du CPAS réalisent aussi parfois d'autres tâches pour d'autres services. Les travailleurs sociaux actifs dans d'autres domaines, par exemple les soins à domicile ou l'accueil des personnes âgées, et qui offrent des services en concurrence avec une initiative privée, de nature organisationnelle et sans lien direct avec un dossier client, ne font pas partie du service social (pour cette portion de leur temps de travail).

5.4.3 Collaborateurs de soutien ou administratifs

Dans la plupart des CPAS, une partie des tâches réalisées dans le cadre d'un dossier client ou d'une demande d'assistance est prise en charge par des travailleurs non sociaux. Ces collaborateurs de soutien sont, pour la plupart, des collaborateurs administratifs ou des membres du personnel d'accueil/de comptoir qui exécutent des tâches relevant notamment de la correspondance, de l'administration, de la fourniture d'informations et du renvoi, du rechargement des compteurs à budget... Il s'agit de tâches qui découlent directement de l'accompagnement du client et qui sont confiées à cette partie du personnel.

5.4.4 Responsables

Les responsables du service social du CPAS sont les collaborateurs qui jouent un rôle de coordination et occupent une position hiérarchique par rapport à un groupe d'autres membres du personnel. Ils sont impliqués dans le cœur de métier s'ils réalisent eux-mêmes un travail social ou s'ils assistent ou supervisent leurs collaborateurs.

Les secrétaires et les gestionnaires financiers sont exclus de l'étude, car ils ne sont pas en contact direct avec les clients ou n'interviennent pas dans le cadre du dossier d'assistance.

5.4.5 Fonctions d'experts

Le parcours d'accompagnement accompli avec un client ou les actions qui visent un groupe cible particulier nécessitent parfois une expertise supplémentaire. Les CPAS peuvent y faire appel quand ils en ont besoin, mais on constate de plus en plus que les CPAS engagent certains profils de compétences sur une base permanente. Ces experts engagés par le CPAS sont essentiellement des juristes, des accompagnateurs du parcours d'insertion, des psychologues et des éducateurs de rue. Leur contribution et leur travail varient fortement. Ils reprennent parfois un aspect particulier de l'accompagnement, mais ils peuvent aussi intervenir occasionnellement ou périodiquement dans un dossier, par exemple en recevant personnellement le client, en formulant un avis ou en organisant une concertation avec le gestionnaire du dossier.

5.5 Délimitation de la participation à l'enquête

Outre ses missions légales, le CPAS peut également déployer lui-même une gamme de services. Il dispose de la même liberté dans l'organisation de son fonctionnement et de son service. Les législations fédérale et régionale n'imposent (pratiquement) pas d'exigences quant à l'organisation du service ou l'établissement du cadre du personnel en vue de la fourniture du service. Cet aspect relève de « l'autonomie locale ». En d'autres termes, les CPAS sont libres de calquer presque entièrement leur fonctionnement sur leurs priorités et leurs possibilités.

Dans le cadre de l'étude, cela signifie que nous ne pouvons pas sélectionner une fonction spécifique (comprenez : assistant social) pour répondre à l'enquête. Plusieurs profils interviennent, en effet, dans l'exécution des mêmes tâches/la fourniture des mêmes services. Qui plus est, en fonction du CPAS, certaines tâches (partielles) sont scindées et confiées à d'autres « profils de fonctions ». La participation à l'étude n'est, par conséquent, pas déterminée par le titre de la fonction, mais bien par le contenu des missions.

Tout collaborateur du CPAS intervenant au niveau du « cœur de métier » du service social (AC 832) peut répondre à l'enquête.

Le « cœur de métier du service social du CPAS » englobe toutes les activités organisées par le CPAS dans le cadre de la fourniture d'une assistance sociale générale à ses habitants et directement liée à la déclaration de mission du CPAS. Étant donné que cette définition est encore trop vaste et permet d'inclure un large éventail de tâches organisationnelles et de soutien sous la dénomination « activités », la restriction suivante est ajoutée : les activités qui entraînent une participation à l'enregistrement sont les activités directement en lien avec un dossier client ou une demande (d'assistance) de la part d'un habitant. Ne sont pas concernées : les tâches de support et organisationnelles essentielles à l'organisation du service telles que le nettoyage des bâtiments, le paiement des factures et des salaires, la planification des horaires...

En pratique, cela signifie que les participants à l'enregistrement sont essentiellement des assistants sociaux et des collaborateurs administratifs. Cette liste n'est toutefois pas exhaustive. Si le personnel d'accueil fournit des prestations pour le service social, par exemple le rechargement des compteurs à budget ou la saisie et l'envoi des décisions du CAS, ces collaborateurs doivent aussi être enregistrés. Les CPAS sont libres de sélectionner des collaborateurs pour l'étude/d'inviter des collaborateurs à participer à l'étude. Afin de ne pas surcharger les CPAS de

plus grande envergure, il a été établi que 20 participants suffisaient, mais qu'ils pouvaient être plus nombreux. Si une partie des collaborateurs a été sélectionnée par le CPAS, il importe que l'échantillon soit représentatif du fonctionnement du service social.

Le secrétaire et le receveur ne participent pas à la mesure de la charge de travail.

À la demande du client, une distinction est opérée entre les tâches fédérales et « supplémentaires ». L'analyse de la mesure de la charge de travail tiendra uniquement compte que des scores relatifs aux tâches fédérales.

5.6 Enregistrement

La sélection des communes pour l'étude de la charge de travail sur les services sociaux des CPAS de Belgique s'est déroulée comme suit :

5.7 Étape 1 : choix du nombre de communes à consulter

La littérature révèle qu'un échantillon de 12-15 % de la population suffit pour tirer des conclusions valides. Par conséquent, avec une « population » de 589 CPAS en Belgique, de 71 à 88 CPAS seront inclus dans l'échantillon.

Compte tenu de ces paramètres, la réunion du groupe de pilotage du 2 juillet 2013 a convenu que 88 CPAS seraient invités à participer à l'enquête. D'autres CPAS pourront être convoqués si le nombre de refus est trop élevé et que la limite inférieure de 71 CPAS n'est pas atteinte.

5.8 Étape 2 : ventilation entre les régions

La ventilation repose sur les chiffres démographiques des trois régions au 1^{er} janvier 2013²⁵. Le nombre d'habitants de la région détermine donc la proportion au sein de l'échantillon.

	Habitants au 1/01/2013	% habitants	Echantillon 15 %
Flandre	6 376 425	57,53 %	51
Wallonie	3 559 276	32,12 %	28
Bruxelles	1 147 043	10,35 %	9
Total	11 082 744	100,00 %	88

Tableau 2 : proportion par région dans l'échantillon

5.9 Étape 3 : répartition en clusters

Afin de répartir les CPAS en clusters, nous avons décidé de reprendre la typologie qu'utilise Belfius pour classer les communes. La Flandre, la Wallonie et Bruxelles sont donc respectivement subdivisées en 6, 5 et 2 clusters de communes (cf. méthodologie – typologie des communes).

Le choix de la typologie de Belfius se justifie par le grand nombre d'indicateurs socioéconomiques utilisés pour classer les communes en clusters.

²⁵ Nous vous renvoyons sur www.nis.be, chiffres démographiques au 1/01/2013.

Le nombre de communes à interroger par région est réparti au prorata entre les clusters. Le nombre de communes par cluster détermine donc le nombre de communes (CPAS) de chaque cluster qui participeront à l'échantillon.

À la demande du SPP Intégration Sociale, les modalités d'échantillonnage ont été rectifiées en faveur des communes « centres ». Étant donné que les CPAS des communes « centres » sont au service d'une grande partie de la population de clients des CPAS (cf. leur mission sociale), le SPP Intégration Sociale a jugé important d'inviter toutes les communes « centres » à participer à l'enquête. En conséquence, toutes les communes « centres » de Flandre et de Wallonie ont été incluses dans l'échantillon et la proportion des autres clusters a été réduite au prorata afin de respecter la ventilation entre régions.

Le tableau ci-dessous indique la proportion des différents clusters dans l'échantillon.

Région	Cluster	Nombre de communes	Echantillon 15 %	Echantillon après correction
Flandre	Communes résidentielles	83	14	12
	Communes rurales	97	16	13
	Activités économiques	40	7	6
	Agglomérations urbanisées	42	7	6
	Communes « centres »	38	6	13
	Communes côtières	8	1	1
Wallonie	Communes résidentielles	77	8	7
	Communes rurales	68	7	6
	Activités économiques	39	4	4
	Agglomérations urbanisées	25	3	3
	Communes « centres »	53	6	8
Bruxelles	Communes résidentielles	10	5	5
	Agglomérations urbanisées	9	4	4
Total		589	88	88

Tableau 3 : proportion des clusters dans l'échantillon

5.10 Étape 4 : sélection des communes

En vue d'une sélection définitive des communes, les communes de chaque cluster se sont vu attribuer un numéro de 1 à x (x correspondant au nombre de communes dans le cluster, divisé par la proportion dans l'échantillon) sur une base aléatoire. Le choix, au hasard, d'un numéro par cluster a permis de sélectionner un groupe de communes provenant de chaque cluster pour former l'échantillon.

5.11 Étape 5 : contrôle de la répartition géographique

Nous avons contrôlé la répartition géographique en indiquant les communes retenues sur une carte. La sélection des communes a, par ailleurs, révélé une représentation proportionnelle de toutes les provinces au sein de l'échantillon (11 communes pour les provinces d'Anvers et de Flandre orientale, 10 en Brabant flamand et en Limbourg, 9 en Flandre occidentale, 7 en Hainaut, 6 en province de Liège et 5 pour les provinces de Namur, du Brabant wallon et de Luxembourg).

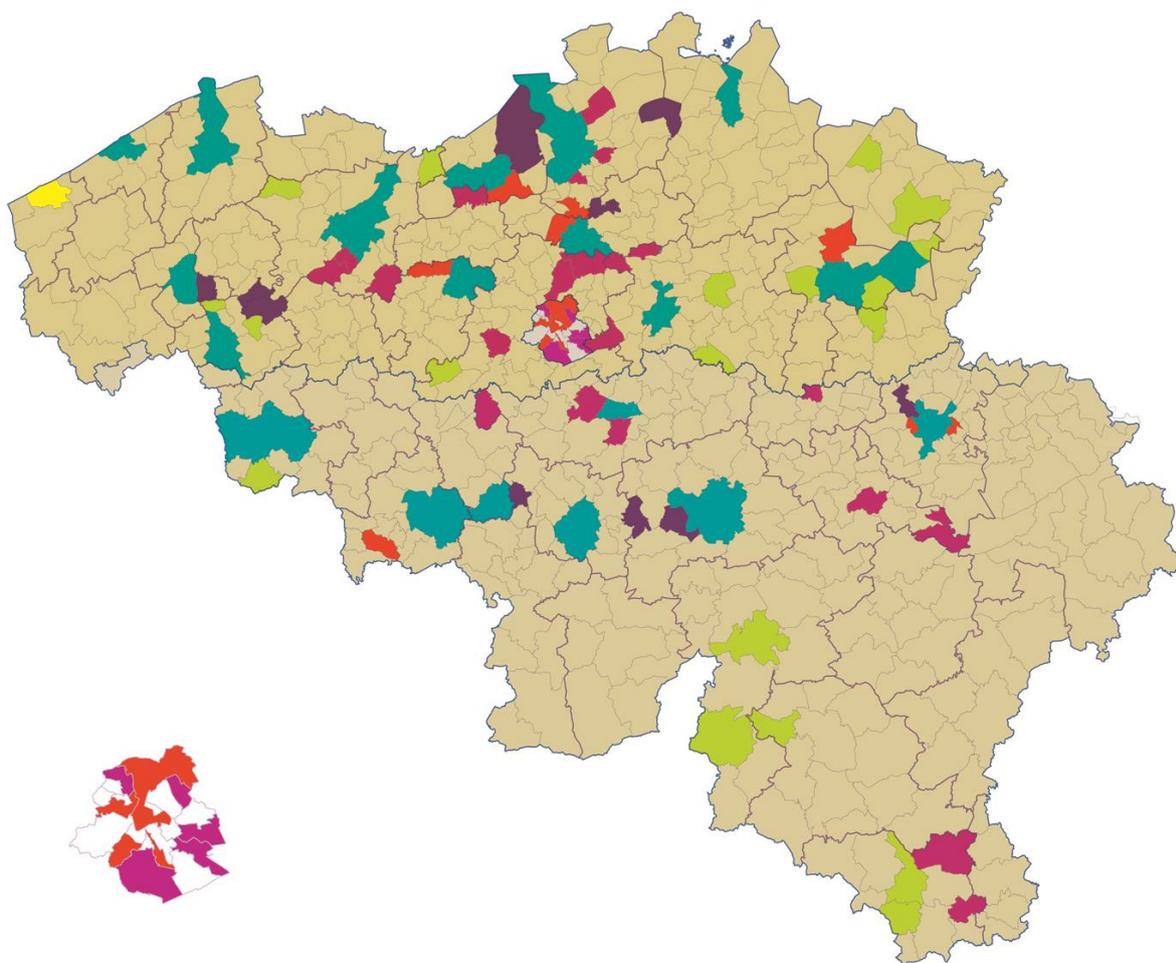


Figure 3: répartition géographique

- Communes résidentielles
- Communes rurales
- Communes avec concentration d'activités économiques
- Agglomérations urbanisées
- Villes « centres »
- Commune côtière

5.12 L'outil de mesure

Un nouvel outil a été conçu afin d'étudier la charge de travail des services sociaux des CPAS. Son élaboration s'est principalement basée sur la méthodologie de la norme de personnel de la VSG et l'analyse temps/tâche utilisée par Probis dans le cadre de ses études organisationnelles.

La **norme de personnel de la VSG** sert à calculer un effectif en personnel théorique (nombre d'assistants sociaux) pour une commune donnée. Ce calcul repose, d'une part, sur plusieurs paramètres (nombre de personnes DIS, nombre de demandeurs d'asile...) de la commune concernée et, d'autre part, sur l'emploi du temps moyen par collaborateur par dossier. Un certain « poids » (comprenez : une indication temporelle) est attribué à chaque type de tâche, sur la base de l'expérience et des calculs d'un groupe d'experts du secteur. L'extraction du nombre de dossiers ou d'interventions permet ensuite de déterminer une charge de travail théorique. Celle-ci est alors confrontée à la charge de travail attendue en fonction des paramètres objectifs dérivés des facteurs environnementaux, ce qui permet de déterminer la présence éventuelle d'une pénurie ou d'un surplus « théorique » de personnel au sein du CPAS.

L'avantage de la norme de personnel réside dans sa linéarité et sa clarté. Le « profil » de la population détermine la demande, qui nécessite à son tour x ETP. La norme de personnel présente, par contre, l'inconvénient de ne pas tenir compte de la nature ni de la qualité du service. Les méthodologies et les processus ne sont pas analysés. Cet outil ne peut, dès lors, pas être utilisé pour évaluer ou rectifier le fonctionnement actuel. Qui plus est, cet outil est uniquement utilisé en Flandre. Sur la base de la liste de tâches de l'outil VSG, les tâches ont été regroupées et complétées avec les missions également réalisées en Wallonie et à Bruxelles.

L'**analyse temps/tâche de Probis** repose sur un enregistrement très approfondi et très précis des activités des collaborateurs, l'objectif étant d'identifier, c'est-à-dire de quantifier (exactement), au mieux les services offerts et les prestations (professionnelles) fournies. À cette fin, l'enregistrement/la mesure permet d'enregistrer les prestations/services et de vérifier le temps qui leur a été consacré. L'efficacité et l'effectivité sont les maîtres mots dans ce contexte.

Cet outil de mesure du volume de travail est fréquemment utilisé dans les institutions de soins et les services administratifs. Il révèle la quantité moyenne de soins fournis chaque jour et sur une base annuelle dans une institution, dans un service ou chez un habitant.

L'affectation de l'effectif nécessaire pour assurer un service permanent (jour et nuit) et conforme à la norme de qualité que le client souhaite respecter est alors déterminée en fonction de la disponibilité du personnel (nombre moyen d'heures prestées par ETP sur une base annuelle).

L'outil en ligne permettant de mesurer la charge de travail des services sociaux des CPAS réunit les points forts des méthodes d'enregistrement de la norme de personnel de la VSG et de l'analyse temps/tâche, à savoir ;

- l'utilisation d'une liste de tâches définie ;
- le lien avec des facteurs environnementaux objectifs ;
- l'enregistrement précis des activités ;
- le ressenti subjectif de la charge de travail.

Une liste des tâches couramment effectuées au sein du service social du CPAS a été établie en concertation avec les associations de coordination des CPAS (VSG, UVCW, AVCB/VSGB). Cette liste, que vous trouverez en annexe, a été subdivisée en plusieurs catégories :

- dettes ;
- logement ;
- énergie ;
- personnes âgées – accueil – soins de santé ;
- assistance financière ;
- jeunes – étudiants ;
- illégaux et demandeurs d’asile ;
- activation (professionnelle – sociale) ;
- information – accompagnement.

Pour l’enregistrement des activités, l’intéressé doit successivement sélectionner un thème, y indiquer une tâche, inscrire de quelle manière il l’a réalisée et, enfin, enregistrer le temps qu’elle lui a pris. En substance, il est demandé aux collaborateurs du service social d’indiquer, d’une part, le temps de travail consacré à une tâche et, d’autre part, la méthodologie utilisée. Cette technique permet de se faire une bonne image du contenu de la journée de travail du collaborateur du service social.

La clé de voûte de l’enregistrement est donc la liste des activités. Cette liste comprend, par défaut, 80 tâches²⁶. Les participants ont également la possibilité d’ajouter des tâches dans chaque thème s’ils ont consacré du temps à une activité qui ne figure pas dans la liste de base. Vu « l’autonomie locale » des CPAS et la diversification de l’offre qui en découle, il était primordial de prévoir cette option.

Les participants à l’enquête doivent enregistrer leurs activités tous les jours durant la période d’enregistrement. Dans ce cadre, ils ont la possibilité de regrouper leurs données d’enregistrement (quotidiennes). Étant donné que cette partie de la mesure de la charge de travail ne porte que sur l’emploi du temps et la méthodologie²⁷ par tâche, et non sur le nombre d’interventions ou de dossiers, les données correspondant à une même tâche et méthodologie peuvent être additionnées et saisies sous une même « entrée ». Les utilisateurs gagnent ainsi du temps.

Outre les informations obtenues grâce à l’enregistrement des activités, les conclusions reposeront également sur les informations tirées de l’analyse de l’environnement et de la fonction des collaborateurs.

L’association de la mesure de la charge de travail, de l’analyse de la fonction et des données dérivées des facteurs environnementaux, recoupée avec les données financières et du personnel des CPAS, nous donnera une image précise de la manière dont le CPAS organise son service (et avec quelles ressources) pour répondre aux défis sociaux auxquels il est confronté dans sa région.

Cette étude a pour but, vu la « pression sociale » objective qui pèse sur une certaine commune, de vérifier comment les CPAS abordent les tâches qui leur sont confiées par la législation fédérale.

À la demande expresse du groupe de pilotage, cette étude porte sur les tâches des CPAS qui découlent de la législation fédérale. Afin d’obtenir une image globale de la charge de travail des CPAS, les autres tâches sont également enregistrées. Ces dernières sont évoquées en détail dans le rapport.

²⁶ Vous trouverez la liste des activités en annexe.

²⁷ Vous trouverez en annexe un aperçu des champs d’enregistrement pour la méthodologie utilisée.

5.13 Enregistrement

La mesure de la charge de travail s'étale sur une période de quatre semaines (au cours desquelles une réunion doit être organisée pour traiter les dossiers sociaux). L'objectif : obtenir une image complète du fonctionnement du service social à l'aide d'au moins un cycle. Vu le calendrier de l'étude et la disponibilité des membres du personnel, il a été décidé d'organiser la période d'enregistrement de mi-septembre à fin novembre 2013. Les CPAS sont invités à enregistrer quotidiennement leurs activités pendant 4 semaines consécutives au cours de cette période de 10 semaines.

La période au cours de laquelle doit être effectué l'enregistrement a été volontairement étalée pour laisser aux différents CPAS le temps et la possibilité de s'organiser. Puisque les CPAS participent totalement volontairement et que l'enregistrement leur demande un lourd engagement, il a été décidé, pour éviter les éventuels abandons, de laisser les CPAS définir partiellement leur rythme.

Les CPAS choisissent donc eux-mêmes la période au cours de laquelle ils souhaitent procéder à l'enregistrement. Une seule condition a été fixée en sus du laps de temps de 10 semaines : toutes les personnes du même service doivent commencer et terminer l'enregistrement en même temps.

5.14 Validité de l'outil

Afin de valider l'outil de mesure, une phase de test a été planifiée du 17 au 21 juin 2013 inclus : trois assistants sociaux de six CPAS ont utilisé l'outil pendant une semaine. Il s'agissait des CPAS de Genk, Saint-Trond, Halle, Perwez, Rochefort et Molenbeek-Saint-Jean.

Les utilisateurs ont livré une évaluation positive de l'outil de mesure, qui a été jugé très représentatif du fonctionnement du service social du CPAS.

Après la validation de l'outil, le groupe de pilotage a décidé d'utiliser la version étendue du questionnaire, compte tenu de l'évaluation positive.

6 Résultats

Cette partie de l'étude analyse et met en relation les résultats des différentes mesures et enquêtes réalisées.

Dans la première partie, l'ensemble des résultats du paquet de tâches intégral est passé à la loupe pour l'analyse de l'encodage des activités et l'analyse de la fonction. Cela signifie que, dans le cadre des analyses de la première partie, tant les tâches fédérales que régionales sont abordées.

Des analyses identiques sont réalisées dans la partie suivante, mais uniquement sur la base des tâches fédérales. Ensuite, les résultats des mesures sont également mis en relation avec la « pression sociale » sur les communes sous la forme d'un indicateur de pauvreté. En outre, les résultats sont comparés aux subsides fédéraux octroyés aux CPAS.

6.1 Analyse du paquet de tâches intégral des CPAS

6.1.1 Précisions

Afin d'être en mesure de se représenter fidèlement la pratique à laquelle se rapportent les déclarations et les conclusions lors de la lecture de ce rapport, il convient au préalable de préciser un certain nombre de conventions. Cette partie décrit l'ensemble des catégories et des protocoles utilisés dans l'analyse.

Tâches principales

Le terme « tâches principales » se réfère aux différents thèmes utilisés dans le module d'encodage. Cela concerne :

1. l'activation ;
2. l'énergie ;
3. l'assistance financière ;
4. le logement ;
5. les étrangers illégaux et les demandeurs d'asile ;
6. l'information – l'accompagnement ;
7. les jeunes – les étudiants ;
8. les personnes âgées – l'accueil – les soins de santé ;
9. les dettes.

Chaque tâche principale comprend un certain nombre de tâches pouvant être classées dans la catégorie représentée. Cette liste de tâches principales a été approuvée par le groupe d'experts en charge du projet.

Dans un souci de lisibilité des tableaux et graphiques, les tâches suivantes ont été abrégées :

- « les étrangers illégaux et les demandeurs d'asile » devient « Illégaux et asile » ;
- « l'information – l'aide psychosociale » devient « info – accompagnement » ;
- « les personnes âgées – l'accueil – les soins de santé » devient « soins de santé ».

Tâches

Le terme « tâches » se rapporte aux tâches individuelles découlant des missions fédérales ou régionales confiées aux CPAS ou provenant d'une initiative locale. Chaque tâche fait partie d'une tâche principale spécifique (voir liste ci-dessus). Cette liste de tâches a été rédigée après consultation des différentes associations faitières des CPAS et approuvée par le groupe d'experts. Chaque tâche a également reçu la qualification « principalement fédérale » ou « principalement régionale » selon la législation dont elle est issue.

Au vu du caractère non exhaustif de la liste de tâches, les répondants avaient la possibilité de créer des tâches supplémentaires dans une catégorie principale spécifique. Dans la mesure du possible, ces tâches ont également reçu la qualification « principalement fédérale » ou « principalement régionale ».

Un exemple de la liste des tâches est joint en annexe.

Outre ces tâches principales concernant le core business du service social, les collaborateurs exercent également d'autres tâches. Étant donné qu'elles ne revêtent pas le moindre intérêt pour l'étude, hormis le temps qui leur est consacré, ces heures sont encodées sous la tâche principale supplémentaire « temps indéfini ». Cette catégorie comprend des éléments en rapport avec les tâches organisationnelles et autres nécessaires au bon déroulement des activités du CPAS : établir des bons de commande, distribuer le courrier, réceptionner des marchandises, politique du personnel...

Activités

« Activités » est le terme générique reprenant les méthodes utilisées par les collaborateurs du service social afin d'exercer leurs tâches. Ils utilisent la plupart du temps plusieurs méthodes dans le cadre d'une seule tâche. Les heures prestées à travers les diverses méthodes sont à chaque fois encodées séparément. Il se peut par exemple que lorsqu'un collaborateur reçoit une demande de garantie locative, cette tâche soit encodée 20 minutes dans « entretien personnel », 20 minutes dans « administration », 5 minutes dans « téléphone » et 10 minutes dans « consultation d'un collègue ». Sur la base de ces différentes méthodes, les 55 minutes nécessaires à l'exercice de cette tâche sont encodées selon le temps indiqué.

Les méthodes à disposition des collaborateurs du service social sont les suivantes :

1. administration ;
2. téléphone ;
3. entretien personnel (face-to-face) (abrégié en « entretien personnel ») ;
4. visite à domicile ;
5. formation (donnée ou suivie) (abrégiée en « formation ») ;
6. réunion ;
7. consultation d'un collègue (abrégiée en « consultation ») ;
8. diriger/gérer (abrégié en « diriger ») ;
9. autre.

Le terme « administration » regroupe l'ensemble des tâches numériques ou papier principalement exercées au bureau aux fins de collecte et de gestion de données. Cela signifie concrètement que le classement de dossiers, la recherche d'informations sur Internet, le contrôle de données à la Banque Carrefour de la Sécurité sociale, le remplissage de formulaires, l'inscription de données, la lecture de rapports, la lecture et l'envoi d'e-mails, les recherches dans les archives, la signature de

déclarations, le paiement de factures, la rédaction de bons de commande... sont des tâches consignées dans la catégorie « administration ».

L'activité « téléphone » concerne toute conversation menée dans le cadre du dossier d'un client avec le client lui-même ou avec d'autres personnes (propriétaire, avocat, conjoint ou parents/enfants du client, coassistant social...) ou les services impliqués dans le dossier d'aide.

Un « entretien personnel » concerne tout contact face à face avec le client, éventuellement en présence d'autres personnes. La plupart de ces entretiens sont toutefois individuels et organisés dans les locaux du CPAS. Lorsqu'un collaborateur du service social accompagne un client à une audience au tribunal, au Forem ou à l'hôpital par exemple, cette tâche est également encodée dans la catégorie « entretien personnel ».

Une « visite à domicile » est elle aussi une forme de contact en face à face, mais elle se caractérise par le fait que l'initiative provient (la plupart du temps) de l'assistant social. C'est également ce dernier qui se déplace chez le client ou sur son lieu de travail afin de le rencontrer dans son cadre de vie/professionnel.

Le terme « consultation d'un collègue » peut être décrit comme toute concertation (principalement informelle) entre 2 professionnels à propos d'un dossier client. Cette consultation ne doit pas être strictement limitée à 2 personnes, mais à partir du moment où elle acquiert le caractère d'une réunion (plus formelle), elle doit être encodée sous la méthode « réunion ». On part aussi du principe qu'il s'agit d'une rencontre physique, c'est-à-dire que la consultation n'est pas menée par téléphone ou par échange d'e-mails.

Le terme « réunion » se réfère à toute rencontre programmée (plus) formelle entre des professionnels afin de discuter des points inscrits à l'ordre du jour. Il se peut que des responsables politiques ou des clients assistent à la réunion, mais il doit s'agir en fin de compte d'une rencontre professionnelle au cours de laquelle des discussions sont menées sur la base d'un ordre du jour.

Le terme formation concerne tout simplement tout cours, formation, recyclage ou instruction donné ou suivi et en rapport avec les clients, les collègues stagiaires ou des personnes externes au CPAS.

« Diriger » concerne l'activité spécifique des collaborateurs du service social qui occupent une position hiérarchique supérieure par rapport à leurs collègues et auxquels on s'adresse en cette qualité dans le cadre des activités principales du CPAS. Il s'agit généralement de la supervision de collaborateurs.

Le terme « autre » regroupe toutes les autres méthodes ajoutées et appliquées par les répondants. Quelques exemples : pause-café, fonctionnement de groupe, excursion...

6.1.2 Sources

L'analyse de la charge de travail repose sur 5 sources d'information qui, à l'exception des facteurs ambiants, sont uniquement fournies par les répondants et les CPAS participants.

Afin de réduire au maximum la marge d'erreur, un formulaire séparé (comportant des champs spécifiques), accompagné de ses instructions, a été rédigé pour toutes les informations demandées par les CPAS. De ce fait, les répondants disposaient d'informations identiques et les choix de réponse ont été standardisés, ce qui a simplifié le traitement et l'interprétation des données.

L'analyse repose sur les sources suivantes.

Informations d'encodage

Les informations d'encodage ont été obtenues via un site Internet (spécialement créé pour cette étude) sur lequel les répondants ont été invités à encoder au quotidien le détail de leurs activités. Les collaborateurs ont eu pour instruction d'indiquer à chaque fois le type de tâche spécifique liée à leurs prestations, la méthode appliquée et le temps consacré concernant les tâches exercées au cours des heures de travail. Cette méthode d'enquête comporte les avantages suivants :

- l'encodage ne se déroule pas en temps réel : les répondants n'étaient donc pas pressés (ils disposaient de 36 heures pour encoder leurs activités de la journée) ;
- une grande convivialité en raison du nombre restreint d'écrans et de tâches ;
- la possibilité d'encoder les tâches depuis n'importe quel ordinateur connecté à Internet.

Afin d'assurer le bon déroulement de l'encodage, une formation a été préalablement organisée, un manuel d'instruction détaillé a été rédigé et un helpdesk était accessible en permanence.

Le temps d'encodage moyen était de 10 minutes par jour et par répondant.

Analyse de la fonction

Au cours de la période d'encodage, tous les collaborateurs ont également été invités à remplir une analyse de la fonction. Ce document interroge les répondants à propos d'un certain nombre d'aspects relatifs à leurs tâches (voir ci-après). Cette analyse a permis d'obtenir des informations qualitatives complémentaires sur la composition des tâches.

Données financières – fournies par le CPAS concernant les subsides fédéraux

Les CPAS comptent trois sources de recettes principales :

- les recettes issues de leur propre prestation de services (soins à domicile, CHS...) ;
- les subsides octroyés par les autorités supérieures (subsides de personnel, fonds communal, subsides clients et subsides de fonctionnement) ;
- les subsides de la commune.

Données personnelles – fournies par les CPAS participants

Enfin, pour pouvoir évaluer la charge de travail du service social, il est également intéressant d'obtenir un aperçu détaillé des effectifs sur lesquels le CPAS peut compter pour assurer ses services. Pour un prestataire de services tel que le CPAS, le capital humain est essentiel pour garantir un niveau de fonctionnement correct. Les caractéristiques de ces effectifs (âge, qualifications, fraction de prestation...) sont dès lors extrêmement pertinentes et sont donc répertoriées.

Le concept « temporel »

Dans le cadre de notre analyse, nous nous sommes basés sur l'application dans les CPAS d'un régime de travail moyen de 38 h/semaine. Des exceptions sont bien entendu constatées, mais cette fraction de prestation est la plus courante (surtout nominativement).

Nous considérons toutes les occupations à temps partiel comme un pourcentage de ces 38 heures.

La nature de l'encodage implique que toutes les données sont encodées en tant que « tâches principales » ou « tâches non principales » et, dans la catégorie « tâches principales », en tant que matière « fédérale » ou « régionale ».

Si nous voulons analyser le temps consacré à certaines tâches par les membres du personnel, nous devons tenir compte de la structure suivante :

- nombre total d'heures durant la semaine de travail	38,00 h.
- temps moyen (café/toilettes/discussions/pause...)	-3,75 h.
- temps pour les tâches non principales (tâches organisationnelles)	- 3,25 h.
- congés, jours fériés...	- 5,85 h.
- maladie (étude menée par Securex en 2012 auprès de 263 309 travailleurs)	- 2,05 h.

Dès lors, le temps de travail moyen disponible pour les tâches principales du service social atteint 23,1 h/semaine.

Les tâches du CPAS

L'analyse et la description des résultats font toujours référence aux tâches du CPAS. En pratique, il s'agit des tâches légales et imposées par décret. En fonction de la législation où elles trouvent leur origine, ces tâches sont également qualifiées de « fédérales », « régionales » ou « locales ». Les tâches locales constituent des formes supplémentaires de service qui n'ont pas de base légale spécifique.

6.1.3 Description des clusters

Afin d'être en mesure de procéder à une analyse sensée et d'obtenir des résultats pertinents, les CPAS ont été placés dans divers clusters.

Cette méthode permet ainsi d'obtenir une représentation nuancée de la charge de travail et des tâches au sein des CPAS en Belgique.

Vous trouverez ci-dessous une description des différents clusters et une série d'exemples de communes appartenant au cluster afin de dissiper tout doute à propos de ce concept.

Communes « centres »

Flandre

Les communes qui font partie du cluster des villes centrales se distinguent des autres par leur importante force d'attraction et leur fonction centrale.

Un premier groupe de communes est composé des petites villes (de 20 000 à 30 000 habitants) qui ont pour caractéristique de combiner une importante fonction centrale à une grande activité économique (principalement dans le secteur tertiaire).

Ces villes se situent dans toutes les provinces : Aarschot, Diest, Tirlemont et Hal dans le Brabant flamand ; Geel, Herentals, Lier et Mol dans la province d'Anvers ; Saint-Trond, Tongres et Bourg-Léopold dans le Limbourg ; Termonde, Gramont, Eeklo, Ninove, Audenarde, Wetteren et Zottegem

en Flandre orientale et Dixmude, Ypres, Poperinge, Torhout, Furnes et Tielt en Flandre occidentale.

On recense aussi les villes régionales (Alost, Genk, Courtrai, Malines, Roulers, Saint-Nicolas, Turnhout et Vilvoorde) dont la population est comprise entre 35 000 et environ 75 000 habitants. Soulignons que ces villes sont caractérisées par un niveau élevé d'urbanisation, une importante force d'attraction et une grande activité économique. Les revenus de la population de ces villes sont sensiblement inférieurs à la moyenne régionale (Courtrai et Alost dans une moindre mesure) et le taux de vieillissement démographique y est élevé (Genk fait à cet égard figure de grande exception).

Citons enfin les « grandes villes » (Gand et Anvers) et les 4 grandes villes régionales (Louvain, Bruges, Hasselt et Ostende). Leur force d'attraction externe est encore plus prononcée par rapport aux autres clusters. Outre une population moyenne plus élevée, ces villes exercent également la fonction de chef-lieu de province.

Wallonie

Bien plus qu'en Flandre, le cluster des communes « centres » wallonnes comprend à la fois des villes de très grande taille et de très petite taille, et ce, car la force d'attraction et la fonction centrale reposent moins sur le nombre d'habitants.

On compte un groupe de plus petites villes et de centres touristiques dans lesquels l'agriculture et la sylviculture jouent encore un rôle clé, mais où se développent aussi davantage d'établissements tertiaires (écoles, hôpitaux...) en raison des revenus moyens plus élevés et de l'attrait touristique. Citons par exemple Bouillon, Durbuy, Soignies et Hannut.

Il existe aussi des villes de plus grande taille présentant un profil identique, mais qui, en raison de leur emplacement et du nombre d'habitants, remplissent une fonction centrale plus prononcée encore. Il s'agit notamment de Malmedy, Spa, Virton, Ciney, Dinant, Bastogne...

Citons enfin les villes de taille moyenne telles que Eupen, Arlon, Nivelles, Huy, qui exercent la fonction de ville principale et revêtent une grande importance sur le plan économique, et les grandes villes telles que Liège, Mons, Tournai, Verviers, La Louvière, Charleroi, Mouscron et Seraing caractérisées par un niveau de revenu par habitant moins élevé par rapport à la moyenne régionale, mais dont le degré d'urbanisation et de centralisation est élevé.

Centre d'activités économiques

Flandre

Les communes appartenant à ce cluster se caractérisent principalement par une importante activité économique, avant tout industrielle.

Tout d'abord, on recense un sous-groupe de communes majoritairement rurales et agraires et dotées d'une fonction centrale faible. Cependant, elles développent aussi une activité industrielle et connaissent un taux élevé en matière de vieillissement de la population. Les communes appartenant à ce groupe sont principalement situées dans la province de Flandre occidentale (les arrondissements de Bruges, Courtrai et Tielt), dans le Limbourg (Lummen, Alken, Bree...) et en Campine (Dessel, Rijkevorsel...).

Il existe aussi une dizaine de communes au caractère profondément rural, mais qui, grâce à leur rôle de centre d'emploi (de grandes entreprises s'y sont implantées), exercent une certaine force

d'attraction. Le taux de vieillissement de la population y est nettement moins élevé que la moyenne des autres communes de la même région et elles connaissent, en outre, une importante évolution démographique (principalement en raison de la composante migratoire et, dans une moindre mesure, de la composante naturelle).

Ces communes se trouvent dans la province d'Anvers et, plus précisément en Campine (Westerlo, Hoogstraten, Olen...), dans le Limbourg (Overpelt, Tessenderlo...) et à la frontière entre la Flandre orientale et occidentale (Aalter, Deinze, Wielsbeke).

Enfin, ce cluster regroupe aussi une série de communes au caractère industriel prononcé, aux revenus plus élevés et dotées d'une certaine force d'attraction en tant que centre d'emploi et en raison de la concentration d'activités économiques (zones industrielles, centrale électrique...) qui déterminent les revenus cadastraux. Ces communes se trouvent en périphérie de deux pôles : dans l'agglomération anversoise (Zwijndrecht, Beveren, Puurs, Bornem et Duffel) et dans la région de Courtrai (Kuurne, Waregem et Izegem).

Wallonie

Ces communes présentent une typologie identique à celle des communes flamandes. Seule la nature de leurs activités économiques diffère. Les communes wallonnes abritent des industries plus lourdes ou de grandes entreprises du secteur alimentaire, comptent des carrières sur leur territoire ou sont axées sur le transport. Tout comme en Flandre, le taux de revenu moyen est supérieur et leur fonction centrale est faible. Citons par exemple Engis, Antoing, Geer, Oreye, Wanze, Aubel, Floreffe ou bien encore Villers-le-Bouillet et Saint-Georges. On retrouve également ce type de communes aux alentours de Liège (Herstal, Ans...) et dans l'agglomération entre Namur et Charleroi (Fleurus, Sambreville...).

Communes rurales

Flandre

Le cluster des communes rurales se compose de communes caractérisées par un niveau d'urbanisation extrêmement faible.

Il s'agit d'un groupe de communes de taille réduite ou moyenne (de 5 000 à 10 000 habitants) au caractère rural prononcé et présentant une faible fonction centrale et une activité économique réduite. En revanche, le niveau de revenus des habitants est légèrement supérieur à la moyenne régionale (hormis pour les communes limbourgeoises).

Sur le plan démographique, ces communes se caractérisent par un taux de vieillissement de la population supérieur à la moyenne régionale. Elles sont principalement situées dans le Pajottenland (Gooik, Pepingen...), dans le Hageland (Hoegaarden, Zoutleeuw, Glabbeek), dans le sud de la province du Limbourg (Borgloon, Gingelom, Fourons...) et dans les Ardennes flamandes (Lierde, Maarkedal...).

Ce cluster comprend également une série de communes fortement rurales caractérisées par un taux élevé de vieillissement de la population et un niveau de revenus considérablement plus réduit. À quelques exceptions près (principalement des communes de Flandre orientale telles que Aardooie, Deerlijk, Pittem) toutes ces communes se concentrent en Flandre occidentale (surtout dans le Westhoek et dans les arrondissements de Roulers et de Tielt).

Citons aussi un sous-cluster de communes un peu plus grandes (de 10 000 à 20 000 habitants), majoritairement rurales et dotées d'une fonction centrale faible. Hormis celles du nord de la province de Flandre orientale, l'ensemble des communes de ce groupe se trouve dans la province d'Anvers (majoritairement en Campine) et dans la province du Limbourg.

Wallonie

Les communes wallonnes appartenant à ce cluster présentent des caractéristiques identiques aux communes flamandes : un niveau d'urbanisation faible et un revenu moyen inférieur. De nombreuses communes wallonnes de ce cluster sont dotées d'une valeur ajoutée supplémentaire en raison de leur pouvoir d'attraction touristique dû à leur caractère agraire ou forestier.

Agglomérations urbaines

Flandre

Ce cluster est composé de deux groupes de communes présentant comme point commun un caractère urbain ou semi-urbain, mais une fonction centrale faible et un niveau d'activité économique et de revenus inférieurs à la moyenne régionale.

D'une part, on recense un groupe de communes peu urbanisées en recul sur le plan démographique, ce qui implique une fonction centrale faible, un niveau de revenus inférieur à la moyenne régionale et un taux de vieillissement de la population plus élevé. Ces communes se concentrent dans le Waasland et dans la région de la Dendre (Berlare, Kruibeke, Saint-Gilles-Waas...) et dans le sud de la province de Flandre orientale (Denderleeuw, Haaltert, Herzele...).

Citons aussi un groupe de communes dont le niveau socioéconomique est plutôt inférieur. Il s'agit principalement de communes situées dans l'agglomération de grandes villes ou même de communes formant une conurbation (ensemble urbain constitué de plusieurs noyaux urbains) dans une zone intermédiaire. Il s'agit dans ce cas des communes de l'agglomération industrielle d'Anvers (Boom, Hemiksem, Niel, Willebroek...), de Gand (Evergem, Zelzate), de Courtrai (Harelbeke, Wevelgem, Wervik...), des anciennes communes minières du Limbourg (Beringen, Heusden-Zolder, Houthalen-Helchteren) et des communes urbanisées situées entre Gand et Anvers (Lokeren, Hamme, Tamise...).

Les communes de l'agglomération anversoise se distinguent par leur nombre d'habitants largement plus réduit (de 10 000 à 15 000, à l'exception de Willebroek) et par le taux élevé de croissance démographique de ces dernières années. À nouveau, les communes limbourgeoises se caractérisent par un taux de vieillissement de la population faible par rapport aux autres, mais aussi par un phénomène plus important de travail frontalier.

Wallonie

Les communes d'agglomération wallonnes partagent des caractéristiques identiques aux communes flamandes. Nous distinguons de nouveau deux sous-groupes : les communes situées principalement dans le Hainaut (Dour, Anderlues...) et dans la vallée de la Meuse (Amay, Andenne) et dont le faible niveau d'urbanisation s'explique par le fait que ces communes sont issues de fusions. Les autres communes d'agglomération se trouvent dans le Borinage (Quaregnon, Bossu...), dans la région du centre (Binche, Morlanwelz), à Liège (Saint-Nicolas) et à Verviers (Dison).

Bruxelles

Les communes bruxelloises qui font partie de ce cluster se caractérisent par un niveau de vie sensiblement inférieur à la moyenne régionale et par une importante densité d'urbanisation.

D'un point de vue géographique, ces communes se situent au cœur de l'agglomération (centre historique et première ceinture) et le long du canal. Elles se distinguent principalement par leur taille moyenne (tant en ce qui concerne leur population que leur superficie) et la fonction importante de leurs activités économiques (industrielles ou tertiaires). Parmi ces communes, citons Etterbeek, Ixelles, Saint-Gilles et Saint-Josse.

Les communes d'Anderlecht, Forest, Molenbeek-Saint-Jean et Schaerbeek appartiennent elles aussi à ce cluster, mais sont plus peuplées (de 75 000 à 100 000 habitants) et comptent des activités industrielles sur leur territoire.

Communes résidentielles

Flandre

Le cluster des communes résidentielles se compose d'un groupe diversifié de communes partageant un niveau de revenus supérieur à la moyenne régionale et une fonction de « centre » faible.

Ce cluster comprend des communes rurales telles que Boortmeerbeek, Londerzeel, Merelbeke... et des communes de la périphérie, notamment Zaventem, Grimbergen, Asse..., de la périphérie de l'agglomération bruxelloise et Wijnegem, Aartselaar, Edegem..., de la périphérie d'Anvers au caractère résidentiel prononcé (revenus sensiblement plus élevés par rapport à la moyenne régionale) combiné à un niveau d'activités économiques très élevé (distribution, logistique, transport, centres commerciaux).

Sur le plan démographique, ces communes se caractérisent par un taux de vieillissement relativement faible et par une croissance due principalement à la migration.

Démographiquement toujours, ces communes sont confrontées à l'évolution antinomique d'une composante naturelle positive et d'une composante migratoire négative.

Wallonie

Les communes de ce cluster respectent les mêmes caractéristiques générales que celles citées ci-dessus.

Une partie de ces communes attirent les jeunes ménages grâce à leur qualité environnementale et à leurs prix immobiliers plus accessibles. Elles sont, en outre, aisément accessibles grâce au réseau autoroutier et se situent principalement en Hesbaye (Burdinne, Wasseiges, Berloz...), dans le Condroz (Ferrières, Clavier, Modave, Gesves, Ohey...), dans la région de la Vesdre (Thimister-Clermont, Olne...), dans l'est du Brabant wallon (Incourt, Hélécinne, Orp-Jauche...) et le long de la frontière avec le Grand-duché de Luxembourg (Étalle, Attert). Géographiquement, ces communes sont quelque peu éloignées des grands centres urbains.

Un autre groupe de communes se caractérise par une fonction de « centre » faible et une fonction résidentielle prononcée, source de création d'activités de service (commerces, écoles...). Ces communes se situent dans la périphérie des grandes villes telles que Charleroi, Mons, Namur, Liège et dans l'agglomération bruxelloise.

Bruxelles

Les communes résidentielles de la Région bruxelloise se caractérisent par un niveau de revenus supérieur, une urbanisation plus faible et une activité économique moins importante.

Le niveau de vie et d'enseignement des habitants d'Auderghem, de Watermael-Boitsfort, de Woluwe-Saint-Lambert, d'Uccle et de Woluwe-Saint-Pierre est supérieur à la moyenne régionale et nationale et ces communes sont largement résidentielles (les habitations sont d'un bon niveau d'équipement).

Berchem-Sainte-Agathe, Evere, Ganshoren, Koekelberg et Jette sont moins étendues et se caractérisent également par un niveau de revenus et de confort de logement inférieur. Ces communes présentent le coefficient de dépendance²⁸ le plus élevé de la région en raison du vieillissement de la population et de l'afflux récent de jeunes ménages.

6.2 Description du groupe de répondants

6.2.1 Profil des participants

Le capital humain est l'atout majeur du service social du CPAS. Un personnel correctement formé est une condition essentielle à toute prestation de services de qualité. Les répondants ont été interrogés sur une série d'éléments destinés à permettre de dresser un inventaire des caractéristiques des effectifs des CPAS. Le groupe de répondants n'était pas limité aux assistants sociaux du service social. Tous les membres du personnel travaillant pour le service social ont été invités à participer à l'enquête. L'attribution de tâches à des travailleurs non sociaux dépend, en effet, de l'organisation interne. En tenant compte du contenu des prestations et non de la personne qui les réalise, on évite que certaines tâches ou certains aspects du service ne soient pas pris en considération.

6.2.2 Nombre de participants

Parmi les 88 CPAS qui s'étaient engagés à participer à l'étude, 70 ont finalement pris part activement à la période d'encodage. Les répondants des CPAS qui avaient encodé des données insuffisantes, irrégulières ou erronées ont été exclus. Nous sommes arrivés en fin de compte à un groupe de 60 CPAS pour lesquels des données suffisantes et correctes ont été obtenues.

Au niveau des répondants, ceci signifie que 1 001 personnes ont reçu un login et un mot de passe, dont 795 ont enregistré au moins une journée de travail. Le tableau ci-dessous indique la répartition des participants parmi les différents clusters.

²⁸ Ce coefficient est le produit de la division du nombre d'habitants des catégories d'âge les plus dépendantes (0 à 19 ans, 60 ans et plus) par le nombre d'habitants des catégories d'âge qui exercent généralement une activité professionnelle (20 à 59 ans).

Cluster	Nombre de participants
Communes « centres »	391
Activité économique	103
Commune côtière	18
Communes rurales	87
Agglomérations urbaines	89
Communes résidentielles	107
Total	836

Tableau 4 : nombre de participants, par cluster

Près de la moitié des participants est employée dans une commune « centre ». Le nombre de participants des clusters « activité économique », « communes rurales », « agglomérations urbaines » et « communes résidentielles » est quasiment identique.

Pour la suite de l'analyse, nous regroupons le cluster « communes côtières » avec les agglomérations urbaines. En effet, le cluster « communes côtières » ne compte qu'un seul CPAS. Il est donc impossible de garantir l'anonymat des données dans l'indication des résultats.

Les CPAS participants ont été invités à procéder à une évaluation du nombre total de membres du personnel employés dans le cadre de l'exécution des tâches du service social. Le tableau ci-dessous indique le rapport entre le nombre total d'ETP participant à la tâche d'encodage par rapport au nombre communiqué d'ETP employés au sein des 60 CPAS participants.

Cluster	Nombre d'ETP encodés	Nombre d'ETP employés au service social	% encodé par rapport au nombre d'employés au service social
Communes « centres »	357,04	2 178,98	16,39 %
Activité économique	86,10	105,00	82,00 %
Communes rurales	66,18	70,25	94,21 %
Agglomérations urbaines	91,67	109,86	83,44 %
Communes résidentielles	89,11	183,45	48,57 %
Total	690,10	2 647,54	26,06 %

Tableau 5 : rapport entre le nombre d'ETP participant et le nombre d'ETP employés, par cluster

Le tableau ci-dessus révèle qu'en ce qui concerne les clusters « activité économique », « communes rurales » et « agglomérations urbaines », la grande majorité des collaborateurs du service social se sont aussi effectivement enregistrés. Près de la moitié des collaborateurs du service social du cluster « communes résidentielles » s'est enregistrée. Du côté des communes « centres », plus de 15 % du nombre total de collaborateurs se sont enregistrés.

Les CPAS dont une partie seulement du service social s'est enregistrée ont été invités à enregistrer un pourcentage représentatif du service social afin de pouvoir extrapoler les résultats à l'ensemble du service social.

6.2.3 Taux de féminisation du service social

L'échantillon se compose d'environ 83 % de femmes et de 17 % d'hommes.

Cluster	Hommes	Femmes	Total (n)
Communes « centres »	19,18 %	80,82 %	391
Activité économique	18,45 %	81,55 %	103
Communes rurales	16,09 %	83,91 %	87
Agglomérations urbaines	12,15 %	87,85 %	107
Communes résidentielles	14,95 %	85,05 %	107
Total	17,23 %	82,77 %	795

Tableau 6 : nombre de participants, par sexe et cluster

Ces chiffres sont en phase avec d'autres chiffres communiqués par le groupe d'experts dans le cadre d'une étude stratégique du marché de l'emploi (Deschamps, M., Pacolet, J. & Gos, E. (1999) à propos de la demande envers une offre de métiers de soins en Communauté flamande, prévisions jusque 2000 et scénarios jusque 2010 ; partie 3 demande et offre d'emploi dans le secteur des soins de santé).

6.2.4 Niveau d'emploi

Les participants ont également été interrogés sur leur niveau d'emploi. Le niveau A correspond à un master, le niveau B à un baccalauréat, le niveau C à un diplôme de l'enseignement secondaire et le niveau D à une fonction sans exigence de diplôme. Un certain nombre de participants (50) n'ont pas indiqué de niveau d'emploi. Le tableau ci-dessous indique le niveau d'emploi par cluster précisé par les autres participants.

Cluster	Niveau A	Niveau B	Niveau C	Niveau D	Total	N
Communes « centres »	2,45 %	89,37 %	8,17 %	0,00 %	100,00 %	367
Activité économique	5,00 %	88,00 %	5,00 %	2,00 %	100,00 %	100
Communes rurales	3,45 %	81,61 %	14,94 %	0,00 %	100,00 %	87
Agglomérations urbaines	3,57 %	80,95 %	15,48 %	0,00 %	100,00 %	84
Communes résidentielles	2,80 %	91,59 %	5,61 %	0,00 %	100,00 %	107
Total	3,09 %	87,65 %	8,99 %	0,27 %	100,00 %	745

Tableau 7 : nombre de participants, selon le niveau d'emploi et par cluster

Globalement, on remarque que plus de 85 % des participants sont employés au niveau B. Ces résultats sont logiques, car la majorité des collaborateurs du service social est composée de travailleurs sociaux. Toutefois, les divers services sociaux emploient aussi un nombre considérablement élevé de travailleurs non sociaux. Ces autres fonctions se situent principalement au niveau C et sont majoritairement occupées par des travailleurs administratifs. Une partie des tâches de chaque cluster est également exercée par du personnel de niveau universitaire.

Étant donné que les CPAS participants ont eu pour instruction de permettre la participation de toutes les personnes exerçant des tâches pour le service social (ou d'un pourcentage représentatif), ces résultats semblent indiquer qu'un nombre relativement plus élevé de tâches du service social est exécuté par des collaborateurs non formés en tant que travailleur social dans les clusters « communes rurales » et « agglomérations urbaines » que dans les communes « centres » et dans les clusters « activité économique » et « communes résidentielles ».

Une comparaison du sexe des participants avec le niveau d'emploi nous donne un aperçu du pourcentage d'hommes et de femmes par niveau d'emploi.

Sexe	A	B	C	D	N
Hommes	26,09 %	16,69 %	19,40 %	0,00 %	128
Femmes	73,91 %	83,31 %	80,60 %	100,00 %	617
Total	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	745

Tableau 8 : nombre de participants, par niveau d'emploi et par sexe

Ce tableau révèle que le pourcentage d'hommes qui occupent des fonctions de niveau universitaire atteint plus d'un quart, tandis que ce pourcentage atteint seulement un peu plus de 16 % au niveau B.

6.2.5 Ancienneté

Les participants ont été interrogés sur leur ancienneté. Un certain nombre d'entre eux (58) n'ont pas indiqué d'ancienneté. Le tableau suivant révèle l'ancienneté des autres participants par cluster. Dans un souci de clarté, nous avons regroupé les anciennetés en 4 catégories :

- de 0 à 4 ans et 11 mois ;
- de 5 à 9 ans et 11 mois ;
- de 10 à 19 ans et 11 mois ;
- 20 ans et plus.

Cluster	0 – 5 an(s)	5 - 10 ans	10 - 20 ans	> 20 ans	n	ANC moyenne
Communes « centres »	26,32 %	21,05 %	38,50 %	14,13 %	361	10,99
Activité économique	24,00 %	27,00 %	25,00 %	24,00 %	100	12,10
Communes rurales	21,84 %	27,59 %	28,74 %	21,84 %	87	12,94
Agglomérations urbaines	35,71 %	16,67 %	28,57 %	19,05 %	84	10,95
Communes résidentielles	36,19 %	17,14 %	29,52 %	17,14 %	105	10,34
Total	27,95 %	21,57 %	33,11 %	17,37 %	737	11,28

Tableau 9 : nombre de participants, selon l'ancienneté et par cluster

Nous observons une répartition équilibrée du nombre de participants à travers les différentes catégories. Le groupe 10-20 ans enregistre toutefois le score le plus élevé. L'ancienneté moyenne des travailleurs de l'échantillon est de 11,28 ans pour la Belgique. L'ancienneté moyenne est relativement plus élevée dans les clusters « communes rurales » et « activité économique ». Un deuxième groupe présentant une ancienneté similaire est composé des clusters « communes centres », « communes résidentielles » et « agglomérations urbaines ». Le cluster « communes résidentielles » comprend un groupe relativement plus jeune.

Une comparaison du sexe des participants avec les groupes d'ancienneté révèle que le pourcentage d'hommes et de femmes est fortement similaire à travers les différents niveaux d'ancienneté, comme le démontre le tableau ci-dessous.

Sexe	0 - 4 an(s)	5 - 9 ans	10 - 19 ans	20 ans et plus	N
Hommes	15,05 %	16,98 %	18,85 %	18,75 %	128
Femmes	84,95 %	83,02 %	81,15 %	81,25 %	609
Total	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	737

Tableau 10 : sexe des participants par groupe d'ancienneté

6.2.6 Temps de travail

Enfin, les participants ont été interrogés sur leur temps de travail. Dans un souci de clarté, nous avons regroupé le temps de travail en 4 catégories :

- 50 % de temps de travail ;
- 80 % de temps de travail ;
- 100 % de temps de travail ;
- régime dérogatoire.

La catégorie « régime dérogatoire » comprend tous les régimes de temps de travail qui n'entrent pas dans les trois autres catégories. Il s'agit notamment des participants qui ne travaillent pas uniquement pour les services sociaux et qui consacrent donc seulement une partie de leur temps de travail au service social.

Cluster	50 %	80 %	100 %	Dérogatoire	n	Régime de travail moyen
Communes « centres »	6,14 %	21,48 %	67,26 %	5,12 %	391	91,67 %
Activité économique	13,59 %	26,21 %	50,49 %	9,71 %	103	83,71 %
Communes rurales	22,99 %	17,24 %	40,23 %	19,54 %	87	75,77 %
Agglomérations urbaines	14,95 %	27,10 %	54,21 %	3,74 %	107	85,66 %
Communes résidentielles	13,08 %	20,56 %	53,27 %	13,08 %	107	82,60 %
Total	11,07 %	22,26 %	58,49 %	8,18 %	795	86,94 %

Tableau 11 : nombre de participants, selon le temps de travail et par cluster

Près de 6 participants sur 10 de l'échantillon travaillent à temps plein. Quasiment 2 sur 10 travaillent à 80 % et 1 sur 10 à 50 %. Le tableau ci-dessous indique le pourcentage d'emploi (temps de travail) par cluster. Le pourcentage d'emploi moyen est de 86,94 %. Les clusters « activité économique », « agglomérations urbaines » et « communes résidentielles » se situent aux alentours de ce pourcentage d'emploi moyen. Le cluster « communes centres » atteint un pourcentage d'emploi moyen de plus de 91 %, tandis que le cluster « communes rurales » présente un pourcentage d'emploi relativement faible de 75,77 % (qui s'explique par le nombre élevé de mi-temps).

En raison principalement du nombre d'habitants plus réduit dans les communes rurales, mais aussi d'un volume d'emploi faible, un travail sur mesure peut être presté en matière de fractions de prestation. Au sein des plus grandes organisations, caractérisées par un plus grand nombre de spécialistes, des services décentralisés et plus de règles définies, une telle flexibilité est moins évidente. Elles atteignent dès lors un score plus élevé. En outre, il s'avère aussi que dans les plus grandes communes, un certain nombre de collaborateurs a été sélectionné pour participer à l'étude. Dans la mesure du possible, le choix s'est principalement porté sur des personnes à temps plein (afin d'obtenir plus de données), ce qui exerce également une influence sur le temps de travail moyen.

Lorsque nous comparons les différents groupes d'ancienneté avec les pourcentages d'emploi, nous remarquons que plus l'ancienneté est élevée, plus le pourcentage d'emploi est faible. À titre illustratif, près de 70 % des membres du groupe 0-4 an(s) d'ancienneté travaillent à temps plein, tandis que ce pourcentage n'atteint plus qu'un peu plus de la moitié dans le groupe des 20 ans et plus d'ancienneté.

Ancienneté	100 %	50 %	80 %	Régime dérogatoire	N
0 - 4 an(s)	69,42 %	13,11 %	10,19 %	7,28 %	206
5 - 9 ans	57,86 %	6,29 %	30,19 %	5,66 %	159
10 - 19 ans	52,46 %	7,38 %	29,92 %	10,25 %	244
20 ans et plus	51,56 %	21,09 %	17,97 %	9,38 %	128
Total	58,21 %	11,13 %	22,39 %	8,28 %	737

Tableau 12 : ancienneté des participants par temps de travail

6.2.7 Extrapolation des données à la Belgique

Afin d'être en mesure d'évaluer le poids et l'impact des conclusions et des recommandations pour la politique, nous allons tenter dans cette partie de procéder à un calcul du nombre d'ETP parmi les assistants sociaux en Belgique.

690,1 ETP ont participé à l'étude, ce qui représente 26,4 % du nombre total d'ETP des services sociaux des 60 CPAS qui ont pris part à l'étude.

Le tableau ci-dessous indique le nombre de communes par cluster et par région.

Clusters	Flandre	Wallonie	Bruxelles	Total	Régime de travail moyen
Communes « centres »	38	53		91	91,67 %
Activité économique	40	39		79	83,71 %
Communes rurales	97	68		165	75,77 %
Agglomérations urbaines	50	25	9	84	85,66 %
Communes résidentielles	83	77	10	170	82,60 %
Total	308	262	19	589	86,94 %

Tableau 13 :répartition des communes par cluster

Nous remarquons ici que selon la typologie de Belfius, les communes rurales et les communes résidentielles représentent plus de la moitié des communes. Soulignons aussi que l'on recense beaucoup plus de communes « centres » en Wallonie qu'en Flandre. Ce constat s'explique par les différents critères appliqués par Belfius pour définir les clusters.

Catégorie	Communes interrogées			Total des communes				
	Nombre de communes	Nombre d'habitants	Nombre ETP service sociale	Nombre ETP de participants	Nombre de communes	Nombre d'habitants	Nombre ETP service social	Extrapolation ETP de participants
Communes « centres »	17	1 896 157	2.178,98	357,04	91	3.911.497	4.494,92	736,52
Activité économique	7	-	105,00	86,10	79		1.185,00	971,70
Communes rurales	11	-	70,25	66,18	165		1.053,75	909,98
Agglomérations urbaines	16	-	109,86	91,67	84		576,77	481,27
Communes résidentielles	9	-	183,45	89,11	170		3.465,17	1.683,19
Total	60	-	2.647,54	690,10	589		10.775,61	4.782,65

Tableau 14 : nombre d'assistants sociaux au sein des CPAS belges (extrapolation)

Le tableau ci-dessus reflète une extrapolation du nombre de collaborateurs au sein des CPAS belges.

Sur la base des données des CPAS de l'échantillon, on estime que 10 775,61 ETP sont employés au service social, dont 87,65 %, soit 9 444,82 ETP sont des assistants sociaux.

Le calcul est établi selon la formule suivante.

Le nombre d'ETP au service social dans toutes les catégories, hormis dans les communes « centres », est divisé par le nombre de CPAS de l'échantillon. Le résultat est alors multiplié par le nombre de communes du cluster.

Étant donné que les grands CPAS, tels que ceux d'Anvers, de Liège, de Mons, de Courtrai, de Tournai... sont, à la demande du client, fortement représentés dans l'échantillon et qu'en Wallonie, principalement, un nombre plus important de plus petites villes telles que Hannut, Ans... est inclus dans le cluster des communes « centres », les données de ce cluster ne peuvent être considérées comme linéaires. Afin d'évaluer le nombre d'assistants sociaux, le chiffre de population des communes du cluster a été pris en considération. Le nombre d'assistants sociaux par habitant dans les communes de l'échantillon est converti au prorata en nombre d'habitants du total du cluster (les 91 communes). Le pourcentage des grandes villes dans le cluster a ainsi pu être correctement inclus.

Si on avait appliqué le calcul sur la base du nombre d'habitants au niveau des différentes régions, la commission d'experts pensait que le nombre d'assistants sociaux était sous-estimé pour la Région de Bruxelles-Capitale. Bruxelles compte 10,35 % du nombre d'habitants, ce qui signifierait que 1 115,27 travailleurs sociaux en ETP travailleraient dans les CPAS.

Il a, par conséquent, été demandé de réaliser un calcul supplémentaire du nombre d'assistants sociaux dans le service social sur la base de la tâche qui exige le plus d'attention, à savoir le traitement de dossiers dans le cadre du droit à l'intégration sociale (DIS).

Le calcul suivant a été effectué sur la base des données fournies par le SPP IS.

En avril 2014, on dénombrait au total 103 564 personnes avec un dossier de revenu d'intégration sociale en Belgique. Toutes les villes et communes qui ont participé à l'étude comptaient ensemble

38 283 clients avec un dossier de revenu d'intégration sociale. Cela signifie que 36,96 % du nombre total de dossiers de revenu d'intégration sociale est impliqué dans l'étude, ce qui garantit la représentativité nécessaire.

La règle de trois apprend que si 2 647,54 ETP sont responsables de 36,96 % du traitement du nombre de dossiers de revenu d'intégration sociale, le traitement de 100 % des dossiers de revenu d'intégration sociale requiert 7 163 ETP. Ce calcul est légèrement inférieur à l'extrapolation sur la base du nombre d'habitants.

Si le calcul repose sur la part des différentes régions dans le total du nombre de dossiers de revenu d'intégration sociale, cela donne les chiffres suivants :

- Flandre : 1 751 assistants sociaux en ETP ;
- Wallonie : 3 311 assistants sociaux en ETP ;
- Bruxelles : 2 101 assistants sociaux en ETP.

Le calcul alternatif sur la base du nombre de dossiers de DIS donne près de 1 000 collaborateurs supplémentaires pour la Région de Bruxelles-Capitale. Il est vrai que les problématiques auxquelles sont confrontés les CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale sont très spécifiques (29,33 % du nombre total de dossiers du DIS) et difficilement comparables à celles de la plupart des autres communes de Belgique. La vérité se situe plutôt entre les deux chiffres.

Sur la base des deux calculs (moyenne arithmétique simple), nous pourrions conclure que le nombre de collaborateurs dans les services sociaux des CPAS devrait s'élever à environ 9 000 ETP. Mais la prudence est de mise. Étant donné la spécificité des problématiques de la Région de Bruxelles-Capitale, il convient de tenir compte entre les régions du nombre de dossiers de DIS. Mais en raison du fait que l'étude montre que « seulement » 23,45 % des tâches fédérales concernent le traitement de dossiers de DIS, nous osons affirmer que le nombre total de collaborateurs dans les services sociaux des CPAS belges se rapproche davantage du chiffre du calcul basé sur le nombre d'habitants.

6.3 Analyse des informations d'encodage

6.3.1 Général

Les informations d'encodage se composent d'une indication du temps consacré à une tâche déterminée et d'une méthode. Le résultat final est un ensemble d'heures et de minutes prestées nécessaire pour l'exécution d'une tâche donnée selon une méthode particulière.

Pas moins de 69 401,8 heures ont été enregistrées à travers ce système d'encodage en ligne.

Afin d'être en mesure de tirer des conclusions sur la base de ces informations d'encodage à propos du fonctionnement et de la charge de travail des services sociaux des différents CPAS au niveau de leurs clusters, les données brutes (informations d'encodage des répondants) doivent être converties.

Étant donné que les résultats sont rapportés au niveau des clusters, il est fondamental que les informations au sein des clusters soient représentatives. Deux conditions doivent pour ce faire être remplies. Tout d'abord, un nombre suffisant d'heures totales doit être encodé dans chaque cluster. La seconde condition concerne la sous/surreprésentation de certains CPAS dans le cluster.

Les CPAS ont reçu pour instruction de permettre à un plus grand nombre possible de collaborateurs du service social de participer à l'étude. En ce qui concerne les plus grands CPAS, comptant au minimum 25 membres du personnel au sein du service social (mais aussi pour les plus petits dont certains collaborateurs n'ont pas participé à l'étude), la sélection des répondants devait donner un aperçu représentatif du service. Les CPAS ont sélectionné leurs collaborateurs afin que la mesure soit représentative de l'ensemble du fonctionnement du service social.

En raison de la non-participation de certains collaborateurs de chaque service social, le nombre de répondants par CPAS risque de fausser les résultats. Les CPAS dont un grand nombre de collaborateurs ont pris part à l'étude peuvent influencer la moyenne du cluster. La correction du degré de participation du CPAS a été calculée comme suit.

Le nombre d'heures et de minutes enregistré a été divisé par CPAS par le nombre d'ETP dans l'échantillon et multiplié par le nombre d'ETP au service social. L'influence du nombre de répondants par CPAS a de cette manière été neutralisée.

Nous illustrons ceci avec un exemple.

Il a été demandé aux villes et aux communes de faire participer, dans la mesure du possible, tous les collaborateurs du service social à l'étude et, si ce n'était pas possible, de faire participer un échantillon représentatif des membres du personnel. Il a été demandé aux grandes villes d'enregistrer environ 20 ETP.

Dans le cluster des communes « centres », les villes de Malines et Liège notamment ont participé à l'étude. À Malines, 17,46 ETP parmi les 81,92 ETP du service social ont participé. Au CPAS de Liège, 23,5 ETP parmi les 403,11 ETP ont participé à l'étude. Près d'un quart des collaborateurs du service social de Malines ont participé. Leurs enregistrements sont donc surreprésentés dans l'étude et, par conséquent, ceux du CPAS de Liège sont sous-représentés. Pour tirer des conclusions au niveau du cluster, les proportions entre les CPAS (en ce qui concerne le nombre d'ETP) doivent être respectées.

Tous les enregistrements ont été préalablement multipliés par un facteur donné pour les analyses. Ce facteur est le rapport entre le nombre d'ETP participant et le nombre d'ETP du service. Très concrètement, dans le cas du CPAS de Malines, les résultats ont été multipliés par 4,69. Les enregistrements du CPAS de Liège ont été multipliés par un facteur de 17,15. De cette manière, les enregistrements au sein de chaque cluster correspondent à la part réelle du nombre d'ETP des CPAS et c'est comme si tous les collaborateurs des services sociaux avaient participé à l'étude.

Il y a aussi beaucoup de CPAS où tous les collaborateurs ont participé. Leurs résultats ont été multipliés par un facteur de 1.

L'échantillon a été composé de manière représentative. Tous les clusters étaient suffisamment représentés et des conclusions valides ont pu être tirées au niveau de la population totale. En appliquant une correction sur le nombre d'ETP par CPAS au sein de chaque cluster, on a évité d'éventuelles déformations des résultats en raison du taux de participation d'un CPAS donné. Chaque CPAS est ainsi correctement représenté dans son propre cluster. Des conclusions peuvent alors être tirées au niveau des clusters.

Au vu de l'impossibilité d'introduire au préalable toutes les tâches dans le système, ce dernier a permis aux répondants, en plus de choisir dans la liste préprogrammée des tâches les plus fréquentes, d'ajouter des tâches à la liste. Nous avons même réalisé un recodage de ces tâches dans la liste préprogrammée. 0,5 % des tâches recodées ont été concernées.

Un certain nombre de tâches est exécuté sans description ou attribution claire. Ce pourcentage est indiqué sous le titre « reste » dans les tableaux. Seul 0,5 % des informations d'encodage est concerné (après datacleaning), ce qui révèle un effet minime. Ces 0,5 % se rapportent à du temps de travail effectivement presté attribué par les répondants aux activités principales du service social, sans pour autant être liés à une tâche précise. Lorsque nous analysons les données des tâches fédérales, ces encodages ne sont pas pris en compte.

6.3.2 Les communes côtières

Selon la typologie des communes de Belfius, les communes côtières forment un cluster distinct. Elles se distinguent par leur situation géographique unique sur un certain nombre de points et, à ce titre, « méritent » leur propre cluster. Étant donné que l'on ne recense que 9 communes côtières (Ostende fait partie des communes « centres »), dont une seule faisait partie de l'échantillon, les résultats ne sont pas représentatifs des communes côtières. En outre, l'engagement sur le plan de l'anonymat des répondants (i.c. Coxyde) ne pouvait être garanti.

Pour toutes ces raisons, les résultats des communes côtières ont été ajoutés à ceux des agglomérations urbaines. Le choix envers ce cluster s'explique par une importante similitude de 6 scores des différents clusters dans la typologie de Belfius²⁹ après une comparaison des 10 facteurs. Le cluster le plus proche du profil des communes côtières était donc celui des communes d'agglomération.

²⁹ Les scores des clusters dans les différents facteurs sont abordés dans le rapport « Typologie socioéconomique des communes » de Belfius, août 2007.

6.4 Résultats généraux de la mesure

Ce chapitre détaille les résultats de l'enregistrement au niveau des tâches principales ainsi que les méthodes. Les données reprises dans l'analyse couvrent toutes les activités du CPAS. Toutes les tâches exécutées par le personnel du service social sont présentées et abordées ici.

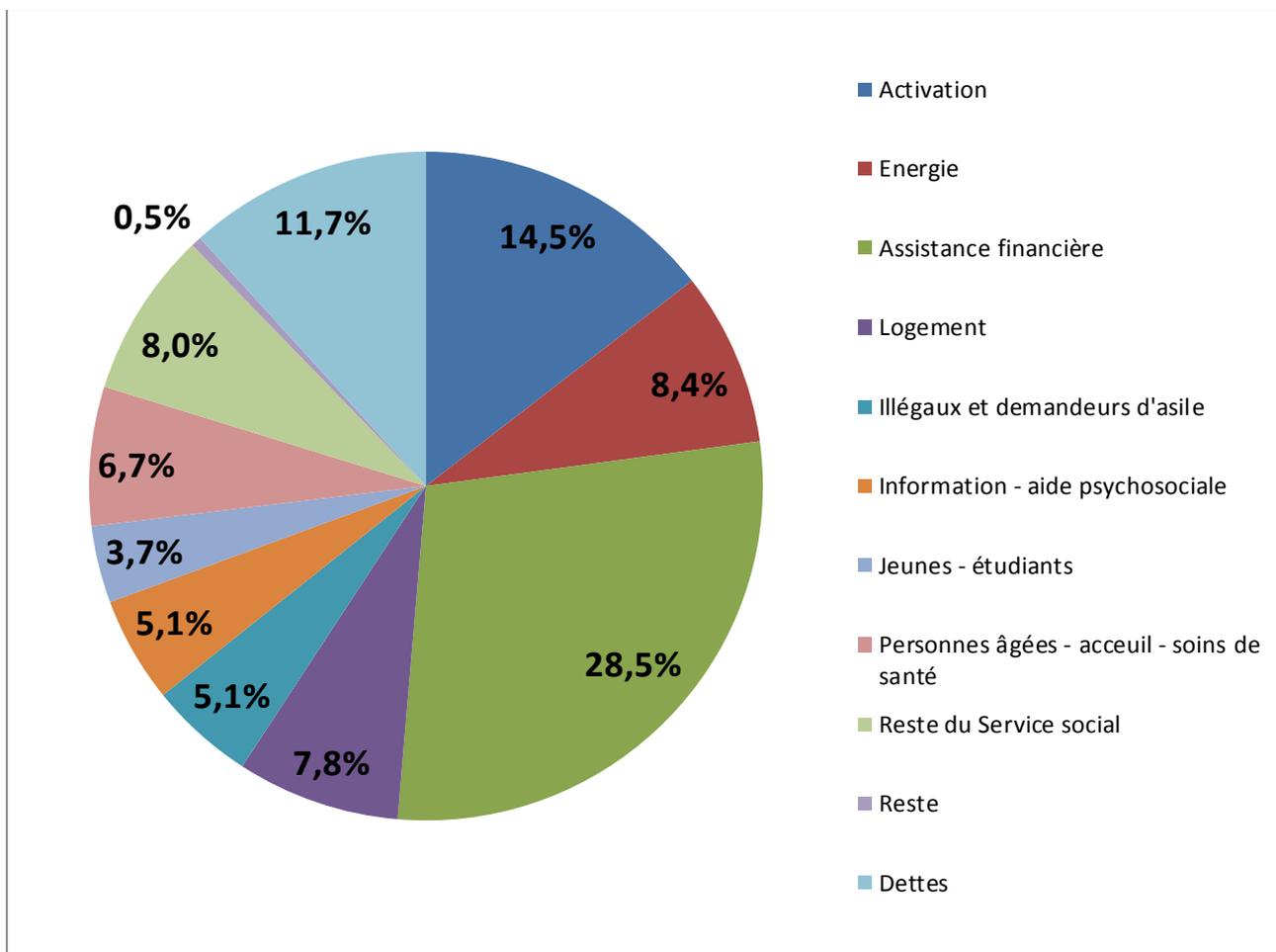


Figure 4 : répartition des prestations par tâche principale

Selon le graphique ci-dessus, les collaborateurs du service social des CPAS belges passent la majorité de leur temps à fournir une assistance financière (28,5 %). Lorsque l'on applique les résultats belges à un CPAS de l'envergure d'Anvers, on apprend que 134 ETP se consacrent chaque jour exclusivement à la fourniture d'une assistance financière sous sa forme la plus vaste (entretien, recherche, rapport social, décision du CSSS et exécution).

Les deux autres grands thèmes de travail sont l'activation (14,5 %) et l'assistance au crédit (11,7 %). Les efforts consentis pour l'assistance financière et l'assistance au crédit représentent 40 % du temps de travail des collaborateurs du service social.

L'attention portée aux thèmes des personnes âgées, des demandeurs d'asile, du logement et de l'énergie varie entre 5,1 % et 8,4 %.

Outre les tâches qui font partie des activités principales du service social, les membres du personnel du service social consacrent aussi 8 % de leur temps à « d'autres » tâches. Ce concept

couvre toutes les activités qui ne concernent pas la prestation de services du service social en tant que telle, mais l'organisation du service, comme les réunions sur le statut juridique, la création de bons de commande, le paiement des factures (gestion du budget), la distribution du courrier, la résolution de problèmes informatiques, la formation pour les nouveaux photocopieurs... Ce temps de travail ne couvre pas les éventuelles pauses, les passages aux toilettes ou d'autres interruptions de travail (voir calcul du temps de travail disponible total).

Outre la répartition des heures sur les tâches (principales), nous avons également sondé les méthodes utilisées pour effectuer le travail.

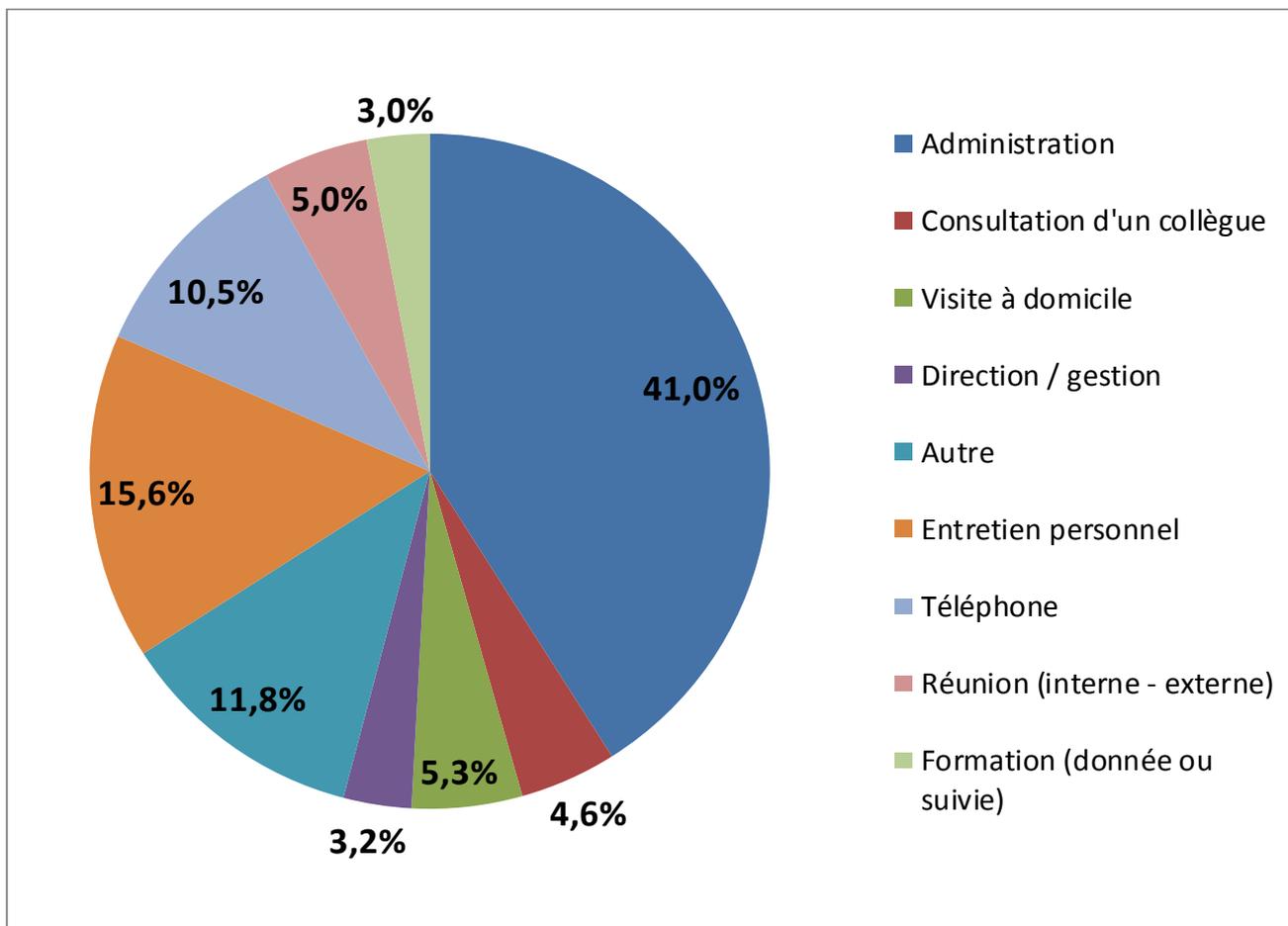


Figure 5 : répartition des prestations par activité

Le graphique ci-dessus indique que les travailleurs sociaux consacrent la majeure partie de leur temps de travail (41 %) à l'administration. Afin de ne pas multiplier les catégories, la tâche principale « administration » a été définie au sens large. L'administration peut englober la saisie de formulaires, les recherches sur Internet, la prise de décisions du CSSS, les recherches à la BCSS, le paiement de comptes, le classement... Bref, toutes les opérations papier ou numériques effectuées au bureau dans le cadre du dossier d'un client. Plusieurs tâches ont trait à une mission légale, tandis que d'autres tâches sont préparatoires à une mission légale ou nécessaires pour structurer le travail. Des aspects tels que la consultation des flux de la BCSS ou la réalisation d'une enquête sociale (des éléments essentiels dans le cadre de l'attribution du droit à l'intégration sociale et d'autres formes de services du CPAS) sont, dès lors, enregistrés sous cette dénomination. Afin de mieux cerner les éléments à inclure sous la dénomination « administration », le tableau ci-dessous dresse l'inventaire des tâches les plus courantes.

Administration		Tâche
1	Rédaction du procès-verbal du CSSS	
2	Traitement des décisions du CSSS	
3	Recherches sur la BCSS	
4	Paiements et gestion des comptes budgétaires	
5	Déclaration et formulaires ILA	

Tableau 15: tâches les plus récurrentes au sein de l'activité « administration »

À cet égard, le nombre de travailleurs dans tous les services sociaux belges était estimé à 10 775, ce qui signifie que parmi tous les collaborateurs actifs dans les services sociaux des CPAS, environ 4 417,75 sont chargés du travail administratif.

Notons que les travailleurs sociaux hautement qualifiés consacrent autant de temps aux tâches administratives.

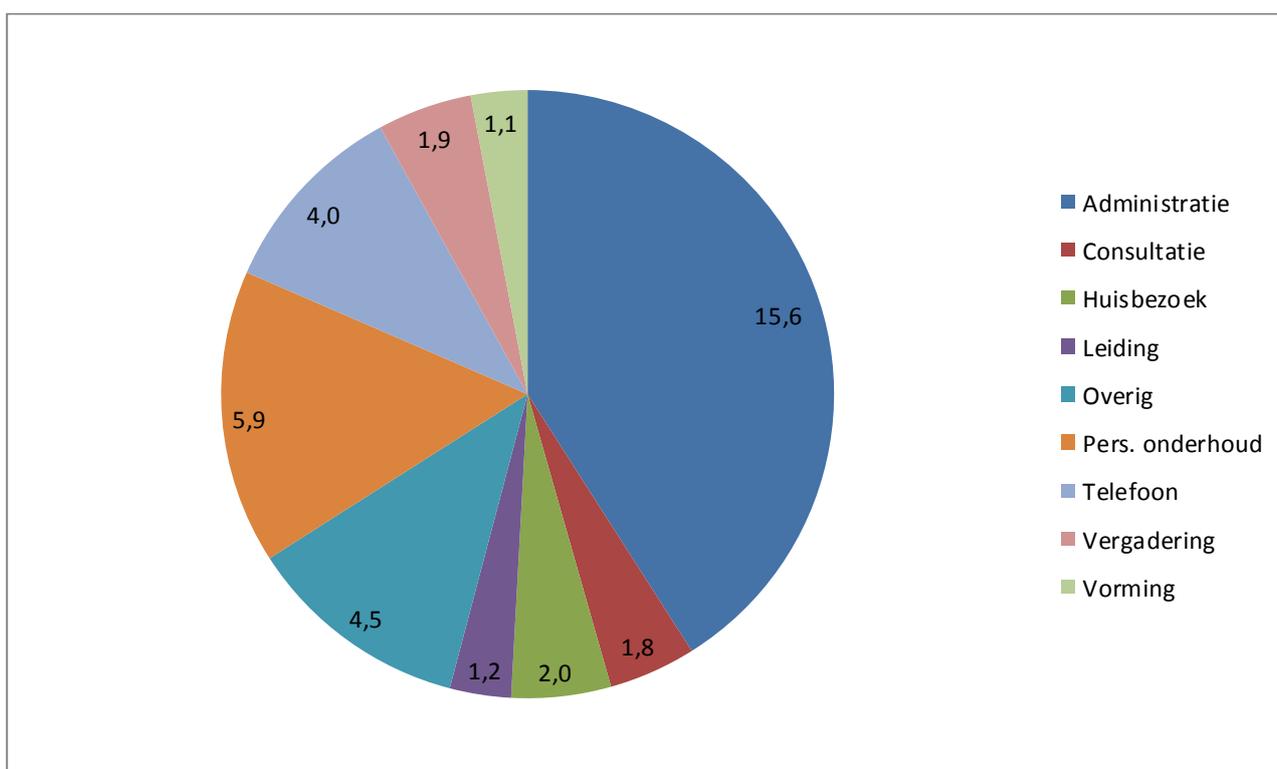


Figure 6 : répartition des prestations en heures

Avec 15,6 %, le contact personnel avec le client occupe la deuxième place, suivi de la catégorie « autre » (11,8 %) et du temps passé au téléphone (10,5 %). Comme nous le décrivions précédemment, la catégorie « autre » renferme d'autres méthodes (travail de groupe, discussions, sortie avec des clients...) qui ne sont pas prévues par défaut dans le menu de l'enregistrement. La catégorie « téléphone » englobe n'importe quel contact téléphonique établi dans le cadre du dossier d'un client (autres instances, le client lui-même, le propriétaire, l'avocat...).

Si on additionne les catégories « entretien personnel » et « visite à domicile », on obtient un total de 20,9 % du temps de travail productif pendant lequel l'assistant social entretient un contact avec le client (individuellement ou en groupe). En supposant que la majeure partie du temps de travail « autre » soit passé en présence d'un ou de plusieurs clients, on obtient un rapport de 30/70. 30 % de contact direct avec les clients est un chiffre particulièrement faible par rapport à d'autres professionnels du secteur de l'assistance sociale.

Dans les centres de soins de santé mentale, où les « professionnels » doivent peut-être effectuer moins d'opérations administratives, il est convenu que les psychologues et les assistants sociaux consacrent 80 % de leur temps de travail aux rendez-vous, avec l'intention d'en passer au moins 70 % (certains rendez-vous sont parfois annulés). En 2014, il est encore difficilement justifiable que seulement 30 % du temps de travail soit consacré à l'essence de la fonction. Les CPAS ont donc encore du chemin à parcourir.

L'idée que l'on se réunit beaucoup est quelque peu relativisée sur la base des données d'enregistrement. Avec 5 % de temps de réunion et 4,6 % de temps de consultation d'un collègue (il peut aussi s'agir d'un assistant social d'un autre service), les collaborateurs passent près de 10 % de leur temps de travail en concertation, soit 4 heures par semaine en moyenne.

Pour présenter ces résultats remarquables, les pourcentages des différentes méthodes ont été traduits, pour illustration, en fonction des tâches de l'assistant social moyen. Pour une occupation à temps plein, ils représentent en heures :

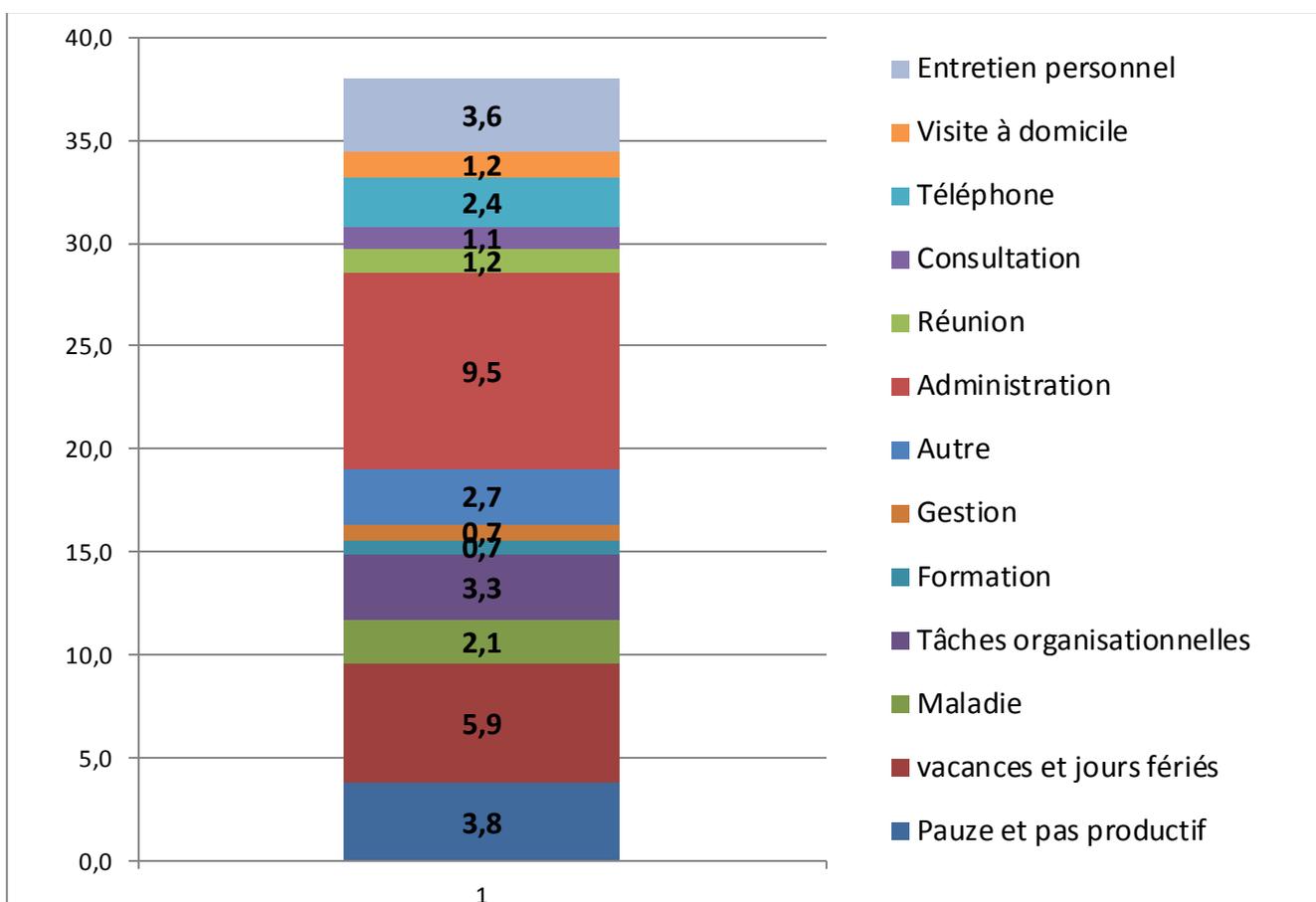


Figure 7 : heures virtuellement disponibles par ETP travailleur social

La répartition des méthodes sur les prestations d'une semaine de travail donne à réfléchir sur les tâches des assistants sociaux :

- Un membre du personnel à temps plein ne consacre que la moitié de son temps aux dossiers des clients. Pendant l'autre moitié, il est soit absent du service, soit occupé dans le cadre de tâches organisationnelles (direction, formation...).
- Les contacts avec les clients ne représentent que 4,8 heures effectives. Un chiffre étonnamment peu élevé, qui requiert l'attention nécessaire.

- On remarque immédiatement que le temps consacré à l'administration représente de loin la majeure partie du paquet de tâches.
- Sur 52 semaines, le collaborateur moyen du service social est indisponible pour l'employeur pendant 11,8 heures sur 38 heures.

6.5 Analyse des tâches principales et des activités par cluster

6.5.1 Analyse par tâche principale avec comparaison entre les clusters

Il s'agit donc des tâches fédérales, régionales et autres.

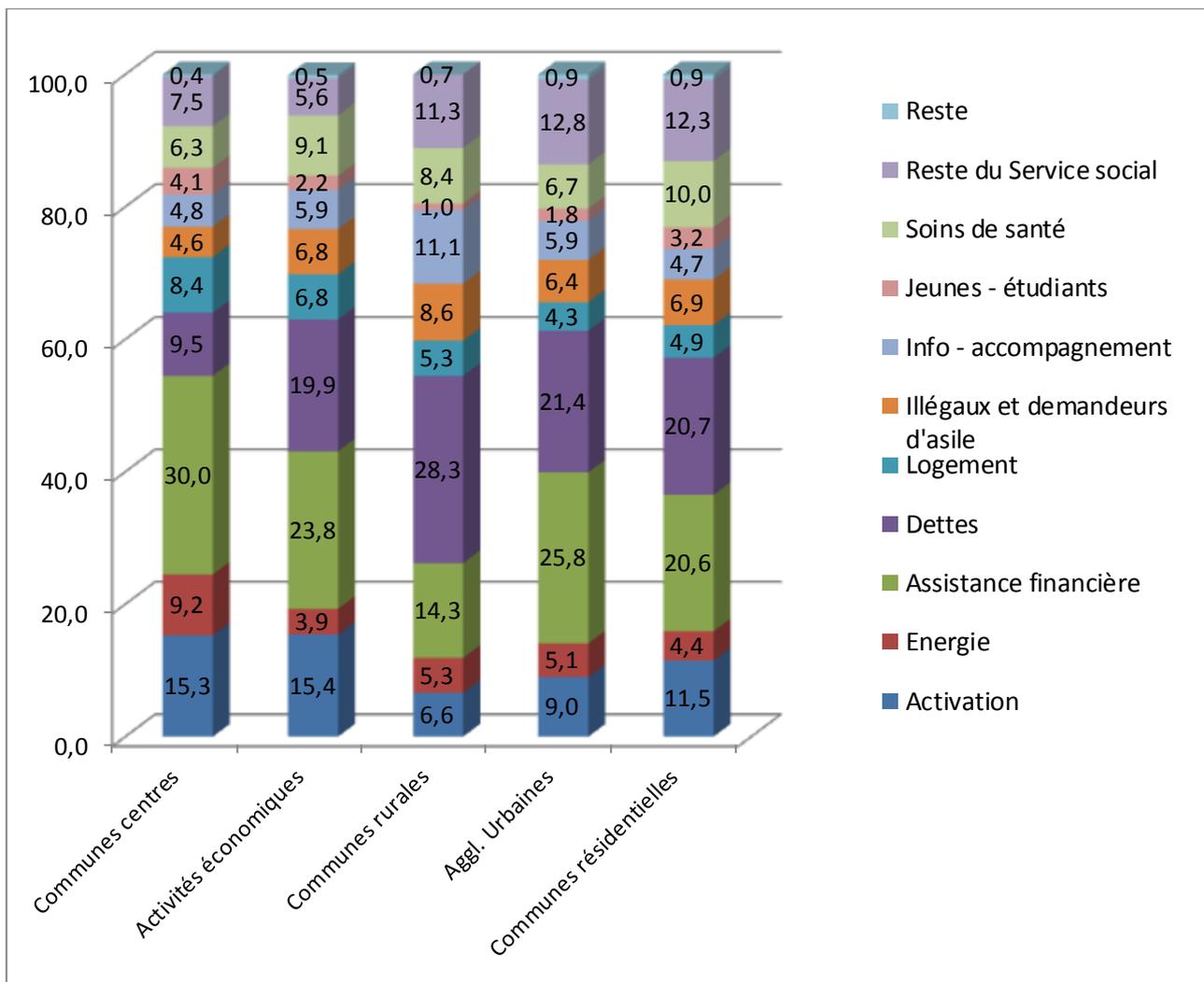


Figure 8 : analyse par tâche et par cluster

Les collaborateurs des services sociaux des CPAS des communes « centres » consacrent singulièrement plus de temps à des tâches relatives à l'assistance financière et obtiennent aussi les scores les plus élevés dans les catégories « énergie » et « logement ».

Contrairement à la manière dont les différents CPAS effectuent leurs missions (analyse des activités), on remarque ici une nette différence entre la répartition des heures sur les différents thèmes entre les clusters.

L'assistance financière est la principale tâche dans les clusters des communes « centres », des agglomérations urbaines et des communes à forte concentration d'activités économiques. Les communes rurales et résidentielles portent essentiellement leur attention sur l'assistance au crédit, un processus de longue durée. Il est possible que les clients des communes rurales et

résidentielles déménagent moins et créent donc une relation plus durable, propice pour aborder le thème des dettes.

Les communes « centres » et les centres à forte concentration d'activités économiques obtiennent des scores élevés sur le thème « activation ». La « charge d'assistance financière » déjà si élevée et les nombreuses possibilités d'orientation dans ces clusters ont probablement une influence sur ces chiffres.

Les communes « centres » enregistrent, par contre, des scores très bas par rapport aux autres clusters dans le domaine de l'assistance au crédit, avec seulement 9,5 % contre 27,3 % pour les communes rurales.

Les communes rurales obtiennent des scores considérablement plus élevés sur le thème « information et accompagnement » ainsi que sur le travail avec les illégaux et les demandeurs d'asile. Ces habitants ne peuvent s'adresser qu'à un nombre limité d'infrastructures dans leur propre commune (et adressent donc leurs questions générales au CPAS qui devient un référent) et de nombreuses communes rurales disposent d'une ILA depuis des années. Ces deux paramètres pèsent probablement dans la balance.

Notons enfin que le temps consacré aux tâches secondaires dans les communes « centres » et les centres à forte concentration d'activités économiques est de moitié moindre par rapport à celui des autres clusters. On peut supposer que ces chiffres sont dus au fait que ces « professionnels » font partie d'une plus grande organisation, se chargent moins des tâches organisationnelles et investissent donc plus de temps dans les tâches principales.

Sans trop spéculer, ces chiffres pourraient être imputables au fait que les grandes organisations engagent d'avantages de profils différents en raison des économies d'échelles pour effectuer toutes sortes de tâches organisationnelles. Les collaborateurs du service social doivent donc moins s'en préoccuper.

6.5.2 Analyse par activité avec comparaison entre les clusters

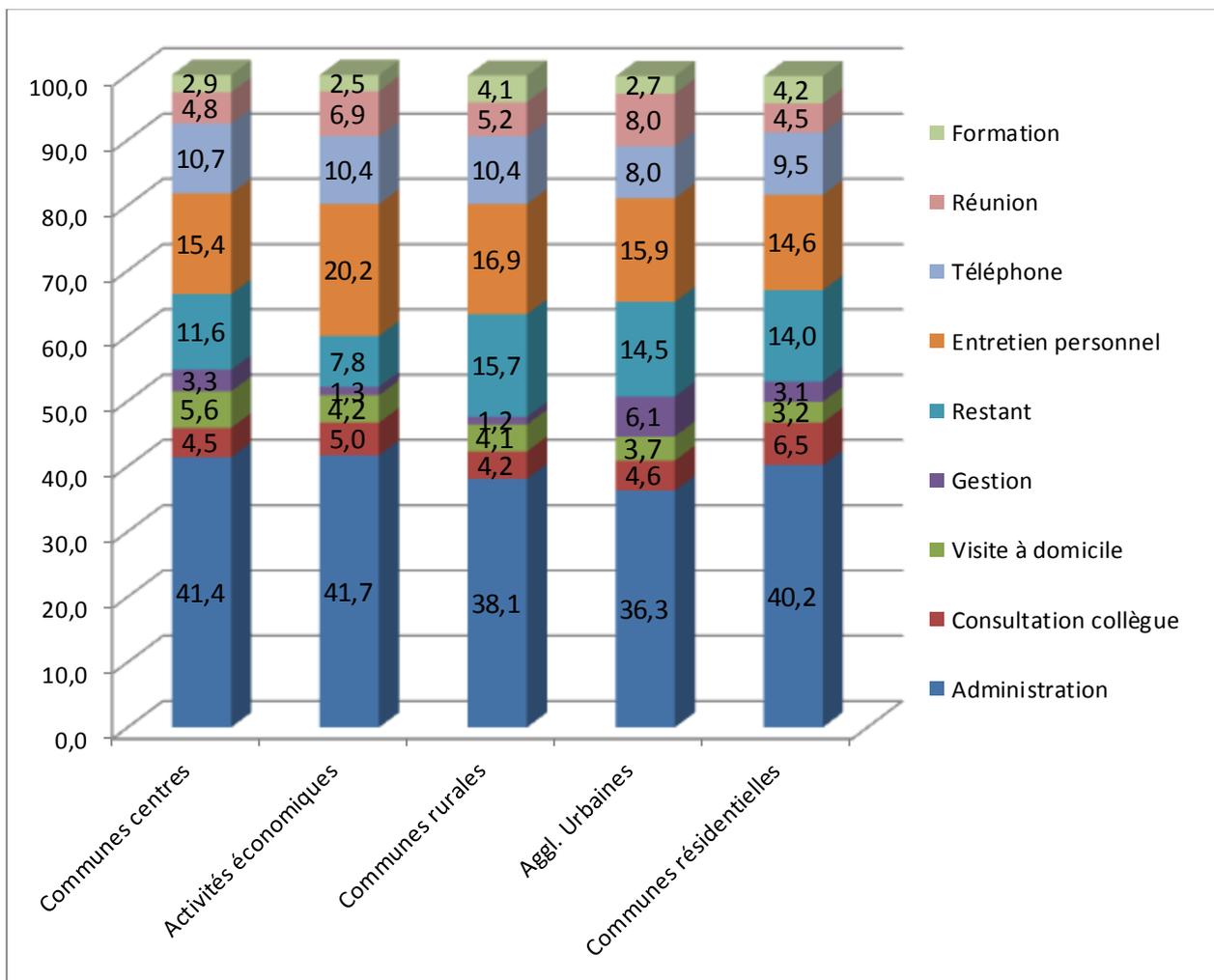


Figure 9 : répartition des activités par cluster

La comparaison des activités entre les clusters ne révèle aucune différence significative. Parmi toutes les tâches effectuées par le service social, on constate presque la même méthode de travail partout.

Les communes à forte activité économique obtiennent le score le plus élevé, tant pour l'administration que pour les entretiens personnels.

Il est frappant de noter que les « visites à domicile » enregistrent un pourcentage très bas et que ce sont surtout les communes « centres » qui effectuent des visites à domicile. Aucune autre différence significative n'est notable.

6.6 Analyse des tâches par tâche principale et cluster

6.6.1 Activation

Cluster	Entreprise d'insertion (économie sociale)	Intégration sociale (général)	Autre	Projets Fonds social européen (FSE)	Initiative sociale (restaurants, transports, magasins de seconde main, bains...)	Participation sociale, culturelle et sportive et activités récréatives	Emploi art. 60, §7	Formation et éducation (non axées sur le travail)	Emploi : recherche, mise au travail, accompagnement	Total
Communes « centres »	0,1 %	3,6 %	5,7 %	3,5 %	3,8 %	14,5 %	24,1 %	3,8 %	37,9 %	100,0 %
Centres d'activités économiques	0,2 %	2,8 %	5,1 %	2,2 %	1,4 %	5,3 %	53,1 %	1,3 %	20,1 %	100,0 %
Communes rurales	0,9 %	6,9 %	5,3 %	4,0 %	3,2 %	14,3 %	22,1 %	2,0 %	35,7 %	100,0 %
Agglomérations urbaines	3,4 %	10,1 %	9,9 %	9,4 %	18,4 %	11,5 %	14,4 %	1,5 %	17,2 %	100,0 %
Communes résidentielles	1,8 %	12,4 %	4,6 %	0,6 %	1,9 %	9,6 %	26,0 %	8,2 %	33,3 %	100,0 %
Total	0,3 %	4,1 %	5,7 %	3,5 %	4,0 %	13,8 %	25,3 %	3,7 %	36,2 %	100,0 %

Tableau 16 : répartition des prestations « activation » par cluster

En ce qui concerne l'activation, l'accent repose très fort sur chercher, préparer et trouver du travail. La recherche de travail, l'embauche et l'accompagnement représentent 36,2 % des heures, suivis par l'emploi dans le cadre de l'art. 60§7 avec 25,3 %.

Autre phénomène remarquable : les activités axées sur un restaurant social, un magasin de seconde main, etc. restent un phénomène concentré au sein des agglomérations urbaines. Ces communes se caractérisent notamment par des revenus moyens bas, ce qui joue certainement un rôle.

L'accent mis sur l'emploi dans le cadre de l'art. 60§7 se manifeste le plus dans les communes à forte concentration d'activités économiques : 53,1 % contre une moyenne de 25,3 %. L'offre correspondant à la présence de grandes entreprises qui engagent souvent de la main-d'œuvre non qualifiée bon marché constitue probablement un facteur d'influence.

Outre l'emploi, 13,8 % des heures de cette activité principale sont consacrées à la « participation sociale, sportive, culturelle... », et ce, surtout dans les clusters des communes « centres », des communes rurales et des agglomérations urbaines.

De nombreuses tâches, comme l'encadrement parascolaire, la lutte contre la fracture numérique, le volontariat, le service de quartier, les cours d'alphabétisation, etc., sont vraiment des phénomènes marginaux. L'accent repose sur l'emploi et l'intégration.

6.6.2 Énergie

Cluster	Guidance énergie	Tuteurs énergie	Fonds de Réduction du Coût global de l'Énergie	Fonds gaz et électricité	Commission consultative locale (CCL)	Autre	Fonds social de l'eau	Fonds mazout	Intervention factures	Total
Communes « centres »	16,6 %	2,1 %	0,2 %	20,8 %	16,9 %	5,9 %	5,0 %	20,6 %	12,0 %	100,0 %
Centres d'activités économiques	16,9 %	0,0 %	0,4 %	5,9 %	27,2 %	13,3 %	2,1 %	15,6 %	18,7 %	100,0 %
Communes rurales	16,5 %	1,5 %	1,3 %	1,8 %	24,3 %	16,0 %	1,4 %	32,1 %	5,0 %	100,0 %
Agglomérations urbaines	21,6 %	3,2 %	1,2 %	6,9 %	11,2 %	10,7 %	3,8 %	29,6 %	11,9 %	100,0 %
Communes résidentielles	9,1 %	8,6 %	0,0 %	7,0 %	29,9 %	10,3 %	2,0 %	19,4 %	13,8 %	100,0 %
Total	16,5 %	2,2 %	0,3 %	19,2 %	17,4 %	6,5 %	4,8 %	20,9 %	12,0 %	100,0 %

Tableau 17 : répartition des prestations « énergie » par cluster

Les CPAS répartissent leurs activités dans le domaine de l'énergie de manière relativement similaire sur les tâches de guidance d'énergie, du fonds gaz et électricité, de la CCL (Commission consultative locale) et du fonds mazout. Dans les communes rurales et les agglomérations urbaines, plus de 30 % du temps est consacré à cette tâche principale. Ce chiffre peut s'expliquer par le fait que ces communes comptent plus de propriétaires d'une habitation et une population plus âgée.

Le traitement des dossiers en CCL enregistre un score très élevé dans les clusters des communes résidentielles et dans les communes à forte concentration d'activités économiques. Nous pouvons à nouveau nous demander si cette tendance est due au nombre plus élevé de propriétaires dans ces clusters.

6.6.3 Assistance financière

Cluster	Régularisation et intervention mutuelle	Intervention médico-pharmaceutique	Droit au revenu d'intégration sociale (RIS)	Aide sociale équivalente au RIS	Aide spécifique	Aide aux exclus du chômage	Autre	Chèques-repas sociaux (chèques S)	Aide alimentaire	Avances sur allocations sociales	Total
Communes « centres »	1,1 %	2,3 %	57,5 %	18,3 %	5,2 %	3,1 %	6,7 %	0,0 %	1,7 %	3,9 %	100,0 %
Centres d'activités économiques	0,7 %	3,2 %	45,1 %	9,4 %	27,4 %	3,1 %	5,5 %	0,1 %	3,3 %	2,4 %	100,0 %
Communes rurales	0,4 %	3,1 %	54,6 %	10,5 %	15,0 %	1,4 %	5,7 %	0,0 %	5,5 %	3,7 %	100,0 %
Agglomérations urbaines	0,9 %	3,4 %	55,6 %	13,3 %	15,1 %	1,7 %	4,3 %	0,1 %	2,4 %	3,1 %	100,0 %
Communes résidentielles	0,8 %	3,3 %	54,6 %	8,3 %	17,4 %	2,3 %	2,9 %	0,2 %	5,4 %	4,8 %	100,0 %
Total	1,0 %	2,5 %	56,8 %	17,3 %	7,1 %	3,0 %	6,4 %	0,1 %	2,0 %	3,9 %	100,0 %

Tableau 18 : répartition des prestations « assistance financière » par cluster

Comme on pouvait s'y attendre, les dossiers RIS (56,8 %) et l'aide sociale équivalente au RIS (17,3 %) requièrent une attention particulière. Près de 75 % du temps consacré à l'assistance financière consiste à assurer la subsistance des clients. Sans le droit au revenu d'intégration sociale ou à l'aide équivalente, ces clients n'auraient aucun revenu.

Aucune différence pertinente n'apparaît entre les clusters. On remarque tout de même que les communes « centres » octroient relativement peu d'aide (supplémentaire) spécifique par rapport à d'autres clusters. Les communes rurales et résidentielles apportent encore dans une certaine mesure une aide alimentaire qu'on ne retrouve presque pas dans les autres clusters.

6.6.4 Logement

Cluster	Service habitat « accompagné »	Aide financière ou administrative aux sans-abri	Donner une adresse de référence	Aide à la recherche de logement	Logement d'urgence et logement de transit	Autre	Prévention des expulsions	Projet rénovation logement	Déposer une garantie locative	Total
Communes « centres »	9,6 %	9,5 %	4,5 %	30,4 %	8,2 %	21,7 %	7,2 %	1,1 %	7,7 %	100,0 %
Centres d'activités économiques	4,0 %	8,3 %	3,2 %	23,9 %	20,9 %	22,8 %	8,6 %	1,3 %	7,1 %	100,0 %
Communes rurales	3,4 %	4,6 %	5,0 %	15,6 %	11,4 %	36,4 %	7,0 %	5,9 %	10,8 %	100,0 %
Agglomérations urbaines	0,5 %	7,2 %	6,8 %	16,5 %	8,1 %	30,5 %	9,3 %	2,3 %	18,7 %	100,0 %
Communes résidentielles	2,9 %	6,3 %	7,1 %	22,0 %	15,2 %	18,6 %	11,9 %	3,1 %	12,8 %	100,0 %
Total	8,8 %	9,2 %	4,6 %	29,2 %	9,0 %	22,3 %	7,4 %	1,4 %	8,2 %	100,0 %

Tableau 19 : répartition des prestations « logement » par cluster

En ce qui concerne la prestation de services relatifs au logement, les tâches « aide à la recherche de logement » et la catégorie résiduelle « autre » enregistrent les scores les plus élevés avec respectivement 29,2 % et 22,3 %. Les processus administratifs de dépôt d'une garantie locative et d'octroi d'une adresse de référence représentent ensemble 12,8 %. Le temps investi dans le logement d'urgence et de transit s'élève à 9,0 % et est le plus élevé dans les clusters des communes à forte concentration d'activités économiques (20,9 %) et des communes résidentielles (15,2 %).

Les agglomérations urbaines présentent un profil quelque peu différent : elles enregistrent les scores les plus élevés dans les domaines relatifs au dépôt d'une garantie locative, à l'octroi d'une adresse de référence, à l'aide aux sans-abri et à la prévention des expulsions (et des scores faibles sur la catégorie « autre »), ce qui indique que l'attention portée aux problématiques relatives au logement fait partie de leur offre standard ou du moins de leur pratique courante.

Notons aussi que les communes « centres » suivent le profil des autres clusters, sauf pour les tâches relatives au service habitat « accompagné » et à l'aide à la recherche de logement, deux prestations pour lesquelles elles enregistrent des scores nettement supérieurs.

6.6.5 Illégaux et demandeurs d'asile

Cluster	Aide médicale urgente aux illégaux	Initiative locale d'accueil (ILA)	Aide aux illégaux	Total
Communes « centres »	46,9 %	48,4 %	4,7 %	100,0 %
Centres d'activités économiques	22,2 %	70,6 %	7,2 %	100,0 %
Communes rurales	14,8 %	83,6 %	1,6 %	100,0 %
Agglomérations urbaines	22,0 %	75,4 %	2,6 %	100,0 %
Communes résidentielles	16,1 %	81,6 %	2,4 %	100,0 %

Tableau 20 : répartition des prestations « illégaux et demandeurs d'asile » par cluster

Le tableau ci-dessus montre clairement que l'attention se porte principalement sur l'organisation de l'ILA (70,6 %-83,6 %) à l'exception du cluster des communes « centres ».

Pour décharger les grandes villes de l'effet d'entraînement sur les étrangers et les demandeurs d'asile, on encourage depuis une dizaine d'années les plus petites communes à accueillir des demandeurs d'asile sur leur territoire (notamment sous la forme d'une ILA). Les communes rurales et résidentielles enregistrent un score de plus de 80 %.

La capacité des ILA y est plus faible en raison de la présence de relativement plus d'illégaux et de demandeurs d'asile dans les grandes villes. Cette tendance se reflète aussi dans l'enregistrement.

6.6.6 Information et accompagnement

Cluster	Aide aux formalités administratives	Questions d'information et orientation	Permanence juridique	Autre	Actions préventives	Total
Communes « centres »	22,3 %	49,8 %	5,1 %	11,4 %	11,4 %	100,0 %
Centres d'activités économiques	29,7 %	35,4 %	5,9 %	17,3 %	11,7 %	100,0 %
Communes rurales	29,7 %	39,3 %	1,5 %	26,8 %	2,8 %	100,0 %
Agglomérations urbaines	26,7 %	40,9 %	7,7 %	9,5 %	15,3 %	100,0 %
Communes résidentielles	28,3 %	43,3 %	4,0 %	13,5 %	10,9 %	100,0 %
Total	23,8 %	47,4 %	4,9 %	13,0 %	10,9 %	100,0 %

Tableau 21 : répartition des prestations « information et accompagnement » par cluster

Au sein de cette tâche principale, près de la moitié des prestations est fournie dans le cadre du traitement des questions d'information et de l'orientation et un quart à peine dans le cadre du traitement des formalités administratives. 70 % de la prestation de services de cette tâche principale concerne des contacts informatifs (simples) de courte durée. Les conseils juridiques prodigués représentent à peine 5 % du temps. Cet aspect du service est visiblement encore trop peu connu.

On ne relève aucune différence notable entre les différents clusters.

6.6.7 Jeunes et étudiants

Cluster	-25 ans qui ne sont pas employés pour des raisons d'équité	Accompagnement étudiants	Projet individualisé d'intégration sociale	Autre	Programme régional pour l'emploi	Orientation vers l'emploi	Total
Communes « centres »	3,2 %	23,5 %	25,9 %	41,7 %	0,4 %	5,4 %	100,0 %
Centres d'activités économiques	4,8 %	23,2 %	50,4 %	7,1 %	0,0 %	14,5 %	100,0 %
Communes rurales	1,1 %	10,0 %	20,3 %	7,2 %	52,8 %	8,7 %	100,0 %
Agglomérations urbaines	16,7 %	18,0 %	43,4 %	6,0 %	0,0 %	15,9 %	100,0 %
Communes résidentielles	6,2 %	36,4 %	35,8 %	14,1 %	0,7 %	6,8 %	100,0 %
Total	3,6 %	23,4 %	27,1 %	38,3 %	1,6 %	6,0 %	100,0 %

Tableau 22 : répartition des prestations « jeunes et étudiants » par cluster

Pour cette tâche principale, près de 50 % du temps est consacré au projet individualisé d'intégration sociale (PIIS) et à l'accompagnement des étudiants.

Le fait que la catégorie « autre » obtienne un score si élevé a principalement trait au score élevé des communes « centres » dans cette tâche.

En ce qui concerne la nature de la prestation de services aux jeunes et aux étudiants, nous remarquons de nettes différences entre les clusters.

Dans les communes « centres », un quart du temps est consacré respectivement au PIIS et à l'accompagnement des étudiants, mais la plupart du temps (41,7 %) est consacré aux autres activités. Un examen plus approfondi montre que cette tendance est principalement due aux activités préparatoires de toutes sortes et aux contacts avec les écoles/établissements scolaires.

Les communes à forte concentration d'activités économiques et les agglomérations urbaines présentent un profil similaire : un score élevé pour le PIIS et l'orientation vers l'emploi et un score relativement faible pour l'accompagnement des étudiants. Ces scores « déviants » s'expliquent sans doute par la présence de grands employeurs dans les environs et la situation principalement centrale des établissements scolaires.

6.6.8 Santé

Le tableau ci-dessous présente les scores des clusters dans le domaine des personnes âgées, de l'accueil et des soins de santé. Il s'agit là d'une tâche principale exclusivement régionale, mais elle est tout de même présentée pour des raisons d'exhaustivité.

Cluster	Logements à assistance CPAS	Dossiers de séjour dans d'autres maisons de retraite	Dossiers de séjour dans une maison de repos en maison	Service de prévention de la toxicomanie	Service santé mentale	Service repas à domicile	Autre	Placement en maison d'accueil	Service aide à domicile (aides familiales et aides ménagères)	Home	Total
Communes « centres »	1,9 %	10,7 %	12,8 %	1,0 %	30,5 %	9,5 %	18,0 %	1,1 %	11,7 %	1,6 %	100,0 %
Centres d'activités économiques	12,0 %	2,4 %	30,9 %	3,8 %	0,4 %	4,7 %	14,0 %	2,0 %	28,5 %	0,3 %	100,0 %
Communes rurales	8,8 %	3,5 %	3,8 %	0,3 %	7,9 %	5,3 %	48,6 %	0,5 %	19,2 %	0,3 %	100,0 %
Agglomérations urbaines	14,2 %	3,9 %	6,9 %	0,4 %	1,3 %	1,9 %	50,4 %	1,0 %	19,2 %	0,6 %	100,0 %
Communes résidentielles	2,2 %	8,9 %	2,8 %	0,0 %	2,3 %	1,0 %	17,1 %	0,1 %	63,5 %	1,1 %	100,0 %
Total	3,4 %	9,4 %	12,5 %	1,0 %	24,2 %	8,0 %	20,5 %	1,1 %	17,3 %	1,4 %	100,0 %

Tableau 23 : répartition des prestations « santé » par cluster

Les tâches relatives au centre de jour, à la maison d'enfants et à la télévigilance obtenaient un score de 0,5 % ou moins et ne sont pas reprises dans le tableau.

Il est frappant de constater que parmi les 14 tâches de cette tâche principale, les répondants indiquent passer près de 25 % de leur temps aux dossiers ayant trait au service de santé mentale. Cette part est principalement due au score élevé (30,5 %) des communes « centres » et s'explique par la désinstitutionnalisation des soins. Le mouvement autour de l'art. 107 qui met progressivement un terme aux lits hospitaliers (et en psychiatrie) au profit des soins ambulatoires pousse les personnes qui séjournaient jusqu'à présent dans une institution à s'adresser désormais au CPAS notamment. Ce phénomène semble temporairement se cantonner aux communes « centres », mais se propagera probablement bientôt.

Les autres tâches importantes sont les dossiers relatifs aux soins des personnes âgées : le séjour en maison de repos (20,9 %) et les soins à domicile (17,3 %).

6.6.9 Assistance au crédit

Cluster	Guidance budgétaire	Gestion des budgets	Règlement collectif de dettes : nomination comme médiateur	Règlement collectif de dettes : préparation	Règlement amiable avec créanciers	Négociations avec les créanciers	Autre	Total
Communes « centres »	8,4 %	44,1 %	4,1 %	3,7 %	18,0 %	10,4 %	11,4 %	100,0 %
Centres d'activités économiques	6,1 %	70,1 %	4,5 %	6,6 %	2,5 %	5,7 %	4,5 %	100,0 %
Communes rurales	6,2 %	70,7 %	1,4 %	4,8 %	3,4 %	4,1 %	9,4 %	100,0 %
Agglomérations urbaines	8,3 %	58,6 %	7,6 %	5,3 %	5,5 %	3,9 %	10,7 %	100,0 %
Communes résidentielles	8,1 %	53,3 %	2,3 %	16,6 %	8,0 %	7,2 %	4,4 %	100,0 %
Total	8,0 %	50,5 %	4,0 %	5,3 %	13,6 %	8,7 %	10,0 %	100,0 %

Tableau 24 : répartition des prestations « assistance au crédit » par cluster

Le thème des dettes est un thème important. Au sein de cette tâche principale, l'essentiel du temps est consacré à la gestion budgétaire des clients, et ce, dans chaque cluster, bien que dans des proportions différentes. Les communes rurales et les communes à forte concentration d'activités économiques y passent plus de 70 % de leur temps de travail. Les négociations et les règlements amiables avec les créanciers occupent le reste du temps. Il est frappant de constater que les CPAS consacrent six fois plus de temps à la gestion budgétaire qu'à la guidance budgétaire. Un rapport qui doit absolument être revu en vue de l'émancipation des clients et de leur motivation à viser davantage d'autonomie. La responsabilité de vivre dans les possibilités du budget doit revenir autant que possible au client. Il est du devoir de l'accompagnateur de soutenir le client dans la réalisation des objectifs, et de ne pas gérer le budget à la place du client. On crée ainsi une impuissance apprise chez des personnes qui devraient être capables (moyennant de l'aide) de régler leurs affaires elles-mêmes.

6.6.10 Tendances par cluster en fonction des tâches principales

Si nous analysons les tâches par cluster et que nous examinons les tendances par cluster, on peut tirer les conclusions suivantes.

- Le cluster « **agglomérations urbaines** » obtient un score élevé (en heures) pour les tâches relatives au RIS et à l'aide équivalente, un score élevé pour le fond mazout, un score faible pour l'activation de clients et un pourcentage bas quant à l'art. 60§7, mais un score élevé en ce qui concerne la participation sociale et culturelle. Dans le domaine du logement, le cluster enregistre un résultat élevé en ce qui concerne l'assistance financière, le dépôt d'une garantie locative et l'octroi d'une adresse de référence, mais le résultat le plus faible en ce qui concerne l'aide à la recherche de logement. Cette affirmation est peut-être prématurée, mais ce cluster sert principalement de passe-plateau pour les ressources financières et la résolution des difficultés administratives.

- Le cluster « **communes centres** » se caractérise par un accent sur l'assistance financière où le RIS (et l'aide équivalente) représente 75 % des heures. Le pouvoir d'attraction des communes « centres » les pousse à devoir se concentrer davantage sur l'assistance administrative et immédiate, telle que l'aide médicale urgente aux illégaux. Elles sont aussi plus rapidement soumises à de nouvelles tendances sociales comme les développements des soins de santé mentale et doivent donc accueillir davantage de « patients » en ambulatoire.
- La prestation de services des CPAS dans les « **communes rurales** » se distingue dans la mesure où elles enregistrent un score élevé dans certains domaines comme l'ILA, la CCL, le fonds mazout et la guidance budgétaire. Dans la mesure où ils sont parfois le seul point de contact de la commune à la population généralement âgée et aisée, les tâches du CPAS y sont fortement teintées.
- Les communes à forte concentration « **d'activités économiques** » se caractérisent aussi sur le plan de leur prestation de services. Elles enregistrent des scores élevés pour l'emploi dans le cadre de l'art. 60§7, le PIIS qui encourage les jeunes à chercher du travail ou à suivre une formation, l'aide spécifique, la CCL et l'intervention dans les factures.
- Les « **communes résidentielles** » suivent en grande partie davantage la moyenne des scores des différentes tâches principales. Elles se distinguent sur le plan de l'ILA (engagement encouragé par les pouvoirs publics fédéraux), l'accompagnement des étudiants et les soins à domicile. En raison du grand nombre de propriétaires dans les communes résidentielles et du fait qu'ils disposent d'un revenu supérieur à la moyenne, ils peuvent rester plus longtemps à la maison et font appel au CPAS pour les soins à domicile.

6.7 Analyse des activités par tâche principale et par cluster

Ce chapitre étudie les méthodes principalement utilisées pour les différentes tâches, ce qui permet d'examiner la manière dont les différents CPAS gèrent les mêmes tâches.

6.7.1 Administration pour les différentes tâches principales par cluster

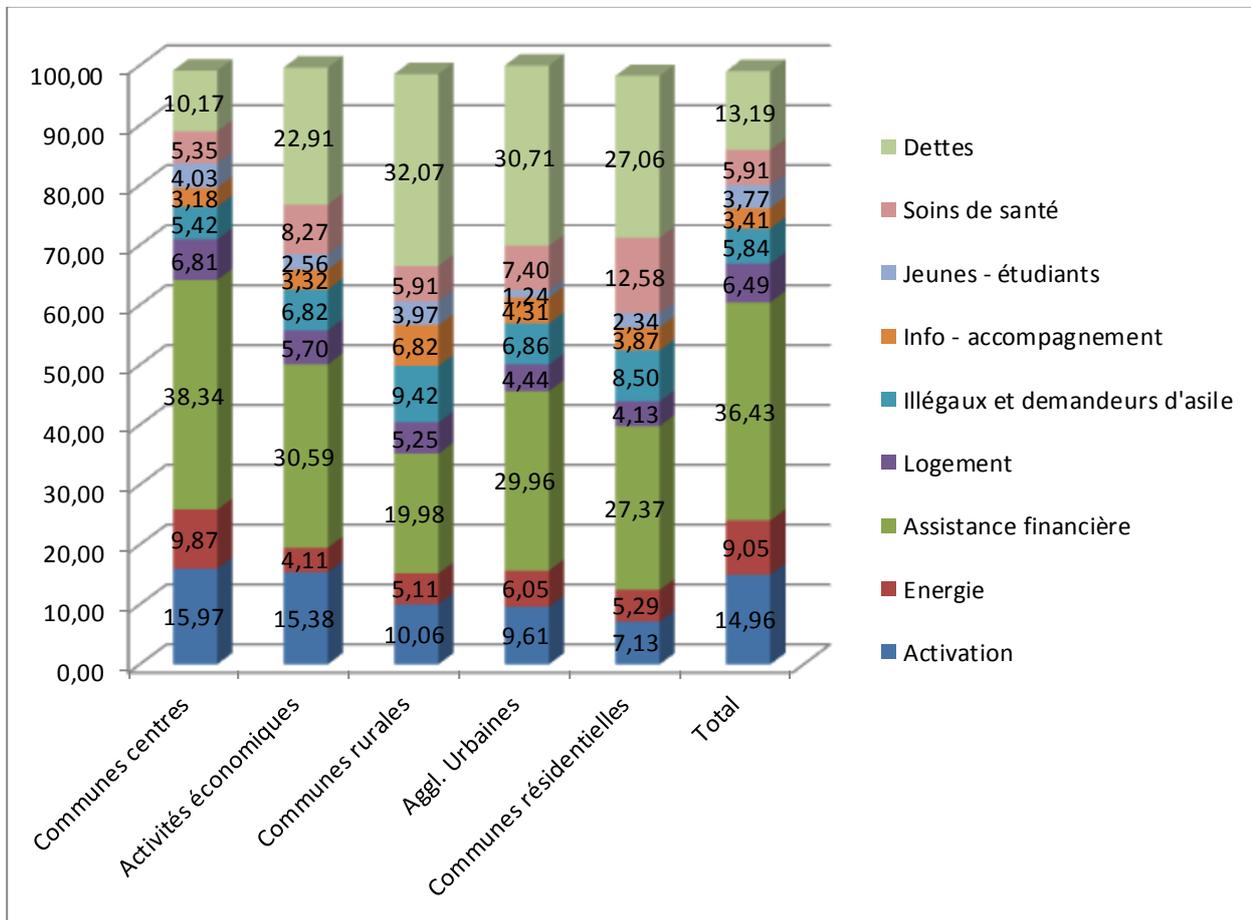


Figure 10 : comparaison des clusters pour l'administration pour les différentes tâches

Le graphique ci-dessus montre clairement que l'administration dans tous les clusters concerne pour moitié l'assistance financière et la problématique des dettes, bien que dans une proportion sous-jacente variable.

Il est frappant de constater que les tâches principales « information et accompagnement » et « logement » exigent relativement peu d'administration.

Lorsque nous comparons le graphique 1 au graphique 6, il apparaît qu'il y a proportionnellement plus d'activités administratives relatives à l'assistance au crédit et à l'assistance financière que la part qu'elles représentent au total en heures. Ces activités représentent, en effet, 40 % du contingent horaire et 50 % de l'administration.

Notons aussi que les rapports entre les clusters dans le contingent horaire se reflètent dans le domaine des activités administratives.

6.7.2 Consultation d'un collègue pour les différentes tâches principales par cluster

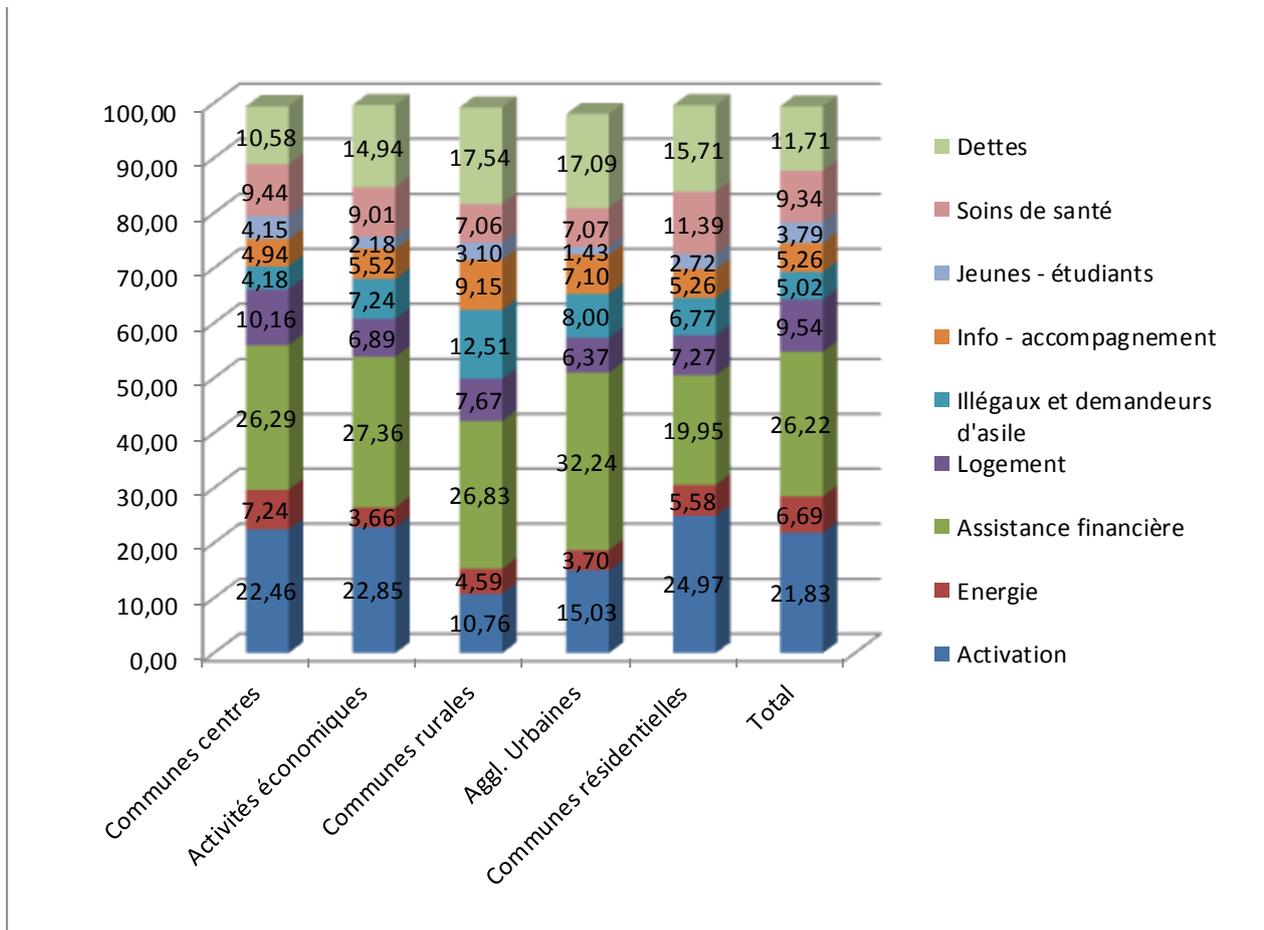


Figure 11 : comparaison des clusters pour consultation d'un collègue pour les différentes tâches

Ce graphique montre que la consultation d'un collègue présente une grande corrélation avec la répartition des heures sur les différentes tâches principales.

Il apparaît immédiatement que la consultation entre collègues s'applique bien plus pour la tâche principale « activation » que pour la part réelle de cette tâche principale. Les explications possibles résident dans le fait que l'accent sur l'activation est relativement récent et n'est donc pas encore bien intégré chez la plupart des collaborateurs. La nature du travail autour de l'activation nécessite aussi une plus grande concertation avec d'autres collègues et services en fonction des objectifs du client.

6.7.3 Visites à domicile par tâche principale et par cluster

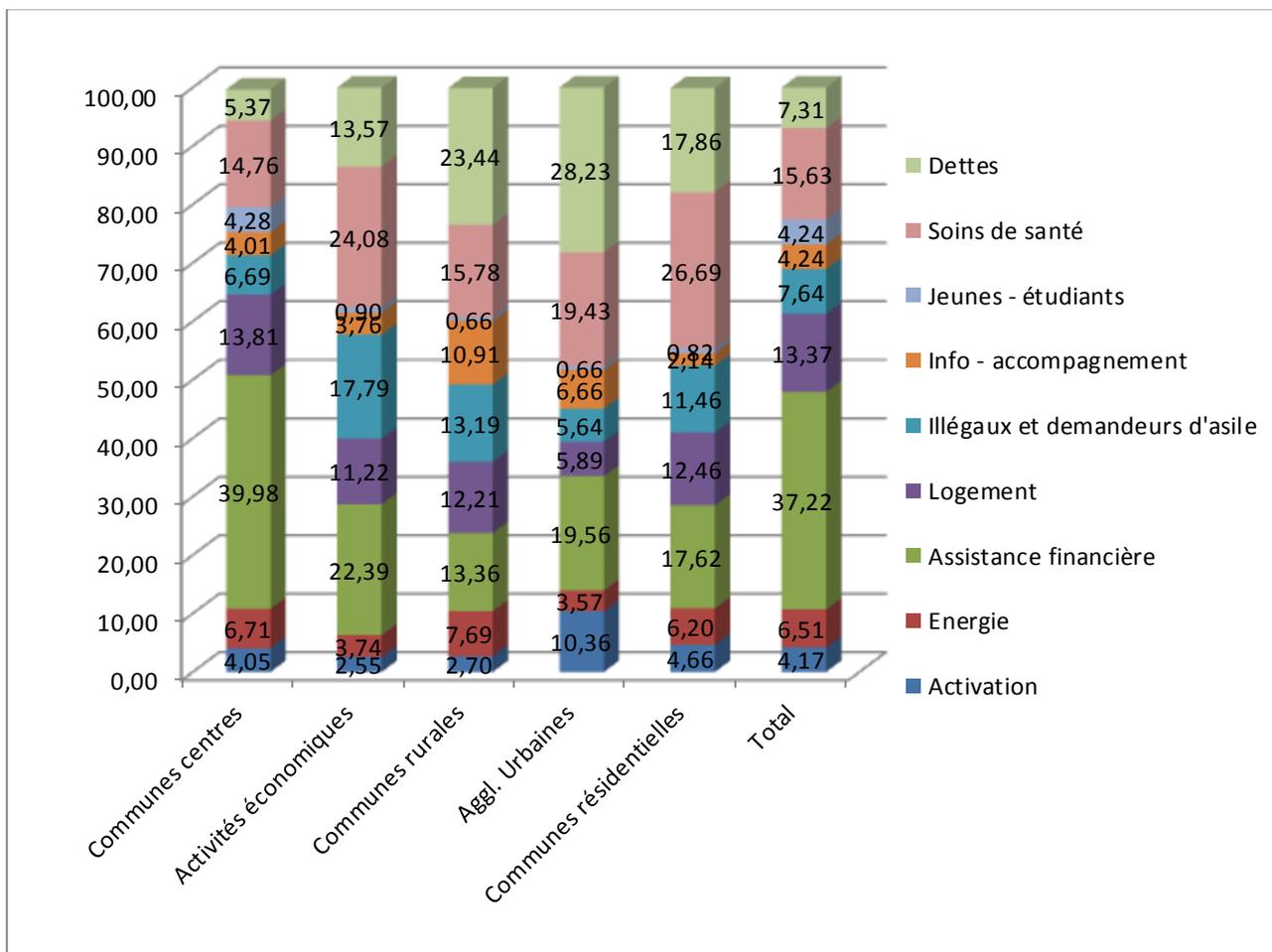


Figure 12 : comparaison des clusters pour les visites à domicile pour les différentes tâches

En ce qui concerne les visites à domicile, on remarque très clairement trois groupes de tâches en fonction de l'endroit où sont effectuées les visites à domicile :

- assistance financière ;
- personnes âgées/soins de santé ;
- assistance au crédit.

Dans la mesure où la première et la troisième catégorie sont responsables de 40 % de l'ensemble des tâches, il n'est pas étonnant qu'elles enregistrent un score élevé dans le cadre des visites à domicile. La tâche principale « personnes âgées-accueil-soins de santé » obtient un résultat élevé, car le groupe cible âgé qui fait appel au CPAS via les tâches qui appartiennent à ce groupe ne peut pas ou peut difficilement se déplacer et demande donc plus fréquemment des visites à domicile.

Pour le reste, les rapports tels que présentés au graphique 1 sont respectés dans les grandes lignes.

6.7.4 Entretien personnel par tâche principale et par cluster

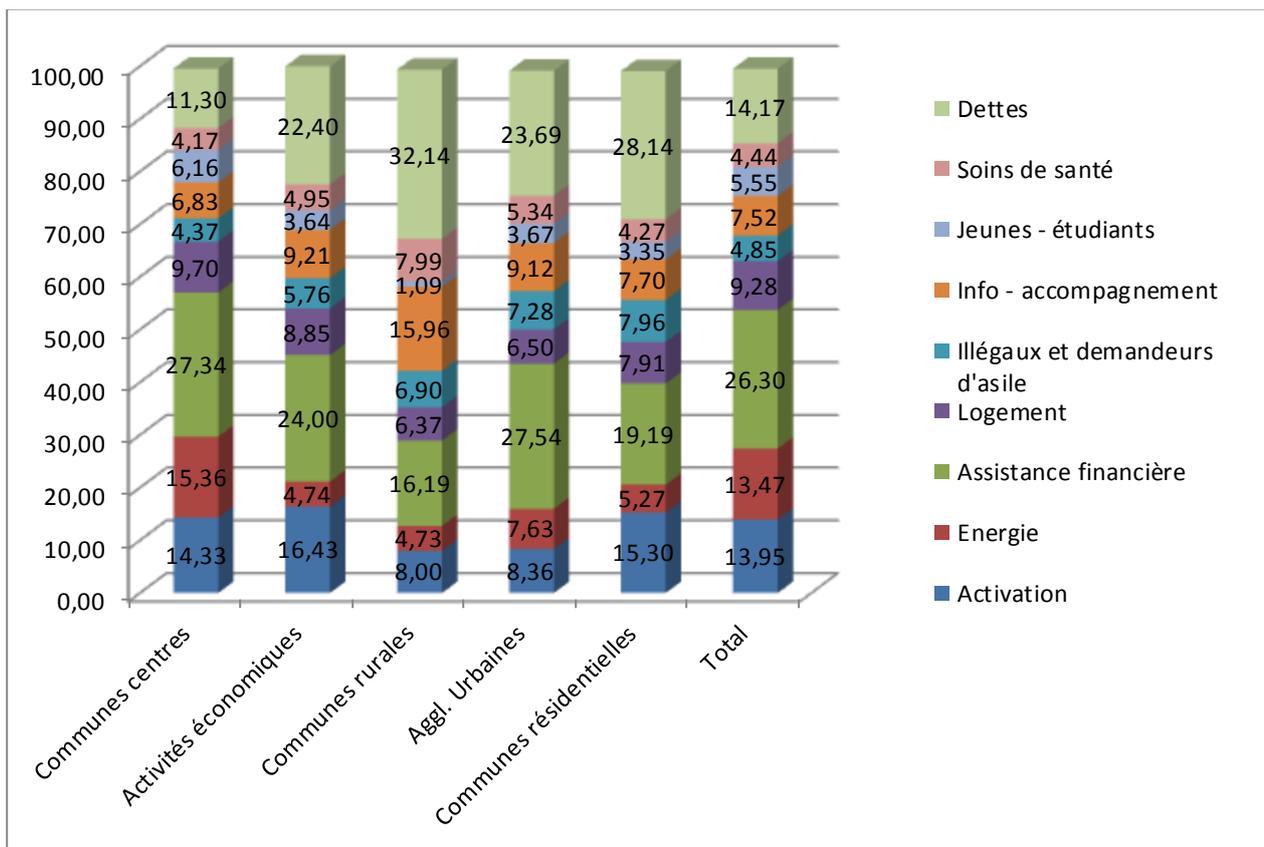


Figure 13 : comparaison des clusters pour l'entretien personnel pour les différentes tâches

Premier élément marquant : la grande différence entre les communes « centres » et le cluster des communes rurales et les autres clusters en ce qui concerne les contacts personnels avec le client.

Les clients adressent apparemment d'autres questions/thématiques/besoins au CPAS d'un centre-ville. La nécessité financière (assistance et questions relatives à l'énergie et au logement qui ont aussi souvent une finalité financière) est plus urgente dans les grandes villes. Dans les autres clusters, l'assistance au crédit occupe une place importante. C'est principalement la gestion budgétaire qui arrive sur la table lors des contacts personnels.

Le besoin relativement grand de demandes d'information et d'accompagnement à la campagne (15,96 % dans les communes rurales) mérite aussi une mention spéciale. Il est possible que le service social du CPAS soit une des seules infrastructures de la commune où adresser ses questions.

6.7.5 Contacts téléphoniques par tâche principale et par cluster

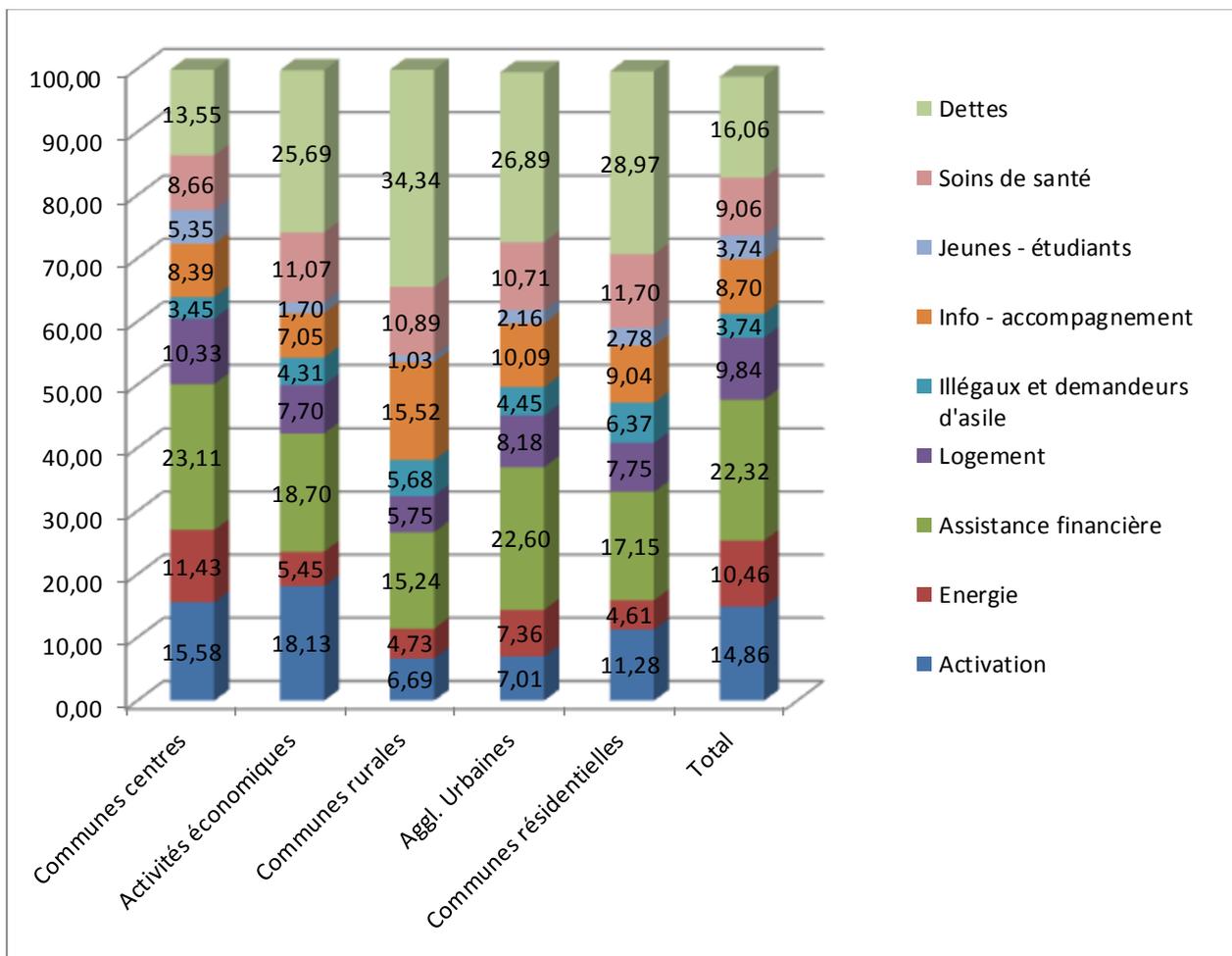


Figure 14 : comparaison des clusters pour les contacts téléphoniques pour les différentes tâches

Pour les contacts téléphoniques comme méthode/activité, on remarque que les rapports indiqués dans la rubrique sur l'entretien personnel s'appliquent aux contacts téléphoniques. On ne relève toutefois pas une activité principale distincte nécessitant davantage de contacts téléphoniques que les autres.

Au contraire, l'assistance financière exige relativement peu de contacts téléphoniques. Logique, puisque ce groupe principal impliquait déjà de nombreuses activités administratives et qu'il est possible de chercher de nombreuses données via la BCSS pour les formalités à remplir pour le RIS et l'aide équivalente. Les contacts téléphoniques sont, dès lors, moins importants.

6.7.6 Réunions par tâche principale et par cluster

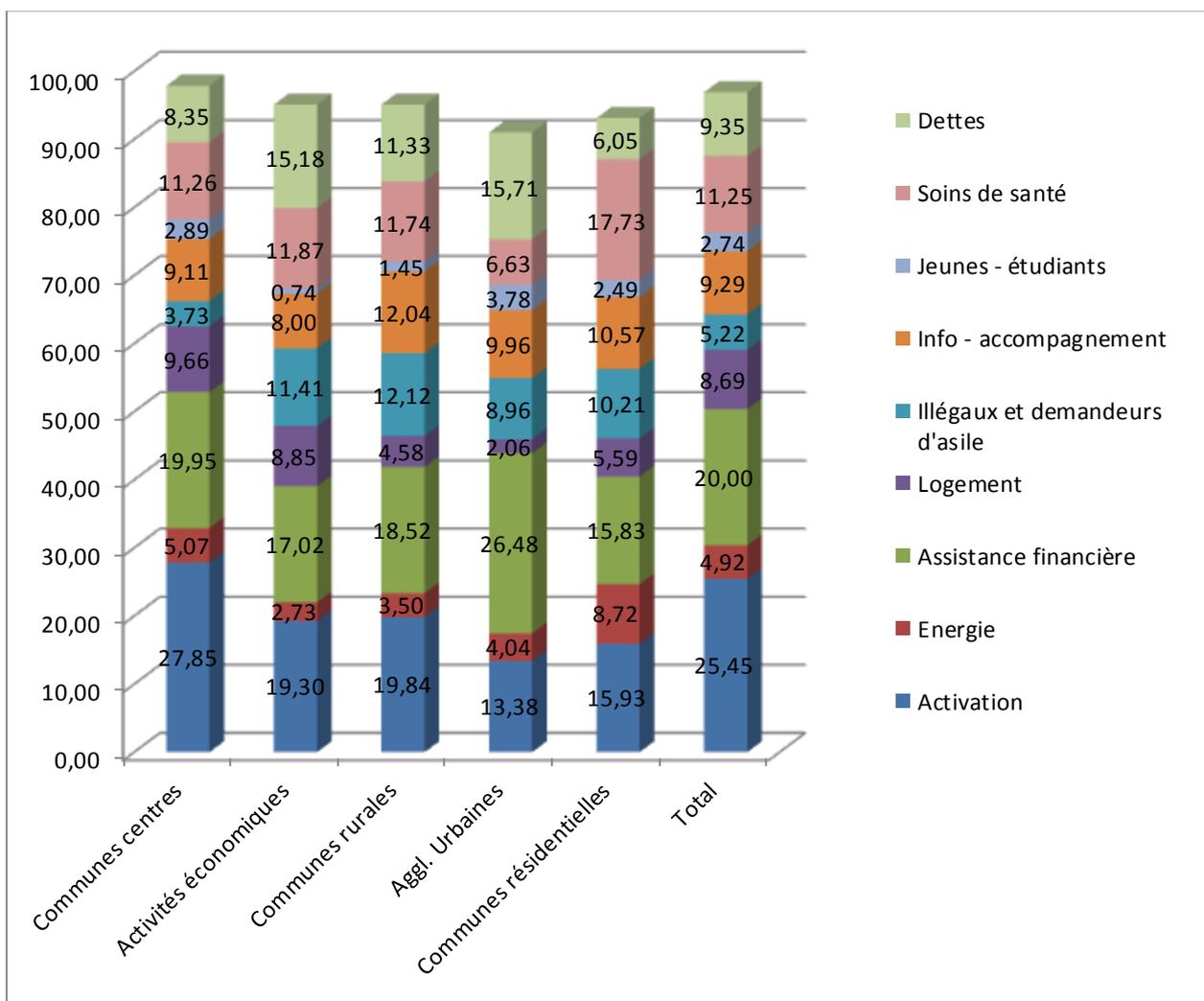


Figure 15 : comparaison des clusters pour les réunions pour les différentes tâches

En ce qui concerne le temps de réunion, on remarque immédiatement qu'une grande partie de la concertation et du temps de réunion est consacrée à l'activation, l'assistance financière (ce qui n'est pas étonnant) et aux personnes âgées-accueil-soins de santé. Pour l'activation et les soins de santé, on parle de 50 % à 80 % de temps de réunion en plus par rapport à la part réelle des heures prestées. L'explication réside probablement dans la concertation avec d'autres instances (soins à domicile, maison de repos, lieux de stage, employeurs, VDAB...) impliquées dans le processus d'assistance.

On remarque aussi immédiatement le peu de réunion en ce qui concerne l'assistance au crédit. La cause réside dans la grande part de gestion budgétaire au sein de cette activité principale. La gestion budgétaire est plutôt une tâche exécutive et non pas une tâche qui requiert beaucoup de concertation. Les réunions sont plus fréquentes dans le cadre du RCD, mais leur part au sein de la tâche principale est trop faible pour revêtir une nature déterminante.

6.8 Analyse des tâches fédérales

L'étude des données proposées dans ce chapitre concerne uniquement les tâches basées sur la législation fédérale et qui ressortent de la compétence du SPP IS. Il s'agit des tâches pour lesquelles la commission d'experts a préalablement octroyé le label « principalement fédérales ».

Cela implique que les rapports entre les tâches principales et les activités changent et que d'autres tendances possibles sont visibles. Vous trouverez, en annexe, la liste détaillée des tâches fédérales. Dans les grandes lignes, il apparaît que la tâche principale « santé » disparaît et que certaines tâches relatives aux dettes, au logement, à l'énergie, à l'assistance financière et aux jeunes-étudiants disparaissent des clusters. Au total, 25 tâches ont disparu de l'analyse, mais il en reste encore 45.

Cluster	Activation	Énergie	Assistance financière	Logement	Illégaux et demandeurs d'asile	Information – accompagnement	Jeunes-étudiants	Dettes	Total
Communes « centres »	21,3 %	9,6 %	40,8 %	6,0 %	6,5 %	6,7 %	5,6 %	3,5 %	100,0 %
Centres d'activités économiques	24,5 %	4,1 %	36,2 %	6,8 %	10,8 %	9,4 %	3,5 %	4,6 %	100,0 %
Communes rurales	16,1 %	6,3 %	28,4 %	5,4 %	15,1 %	19,2 %	1,9 %	7,6 %	100,0 %
Agglomérations urbaines	15,2 %	6,9 %	41,9 %	5,2 %	10,8 %	10,0 %	3,0 %	7,0 %	100,0 %
Communes résidentielles	19,3 %	5,0 %	34,6 %	6,0 %	13,8 %	9,4 %	4,4 %	7,5 %	100,0 %
Total	21,0 %	9,0 %	40,1 %	6,0 %	7,3 %	7,4 %	5,3 %	4,0 %	100,0 %

Tableau 25 : tâches fédérales principales par cluster

Ce tableau indique qu'au sein des tâches fédérales, l'assistance financière requiert de loin (40,1 %) le plus d'attention de la part des collaborateurs du service social. Il apparaît, en outre, que toutes les autres tâches principales, à l'exception de l'activation avec un score de 21 %, exigent une part plus ou moins égale des heures disponibles. L'assistance au crédit représente la plus petite part, car cette tâche relève davantage de la législation régionale.

Si nous examinons de plus près la répartition sur les différents clusters, nous pouvons relever les constatations suivantes.

- En ce qui concerne l'activation, les différents clusters obtiennent des scores supérieurs à 15 %. Il s'agit en général de la deuxième tâche principale la plus importante.
- En ce qui concerne l'aide aux illégaux et aux demandeurs d'asile, on remarque que plus la commune est urbanisée, plus la part de cette tâche principale est faible dans l'ensemble des tâches du service social.
- En ce qui concerne l'assistance financière, plus la commune est rurale, moins les collaborateurs consacrent de temps à cette tâche.
- Si nous additionnons les scores de l'énergie et du logement, nous obtenons une part de 11 % à 12 % pour la plupart des clusters. Cette part grimpe à 15,6 % de l'énergie dans les communes « centres ».
- En ce qui concerne l'information et l'accompagnement, elles représentent une part importante de la prestation de services, principalement dans les communes rurales.

- Les activités axées sur les jeunes et les étudiants obtiennent logiquement les scores les plus élevés dans les communes « centres » (qui possèdent de nombreux établissements scolaires sur leur territoire et en raison de leur caractère urbain et du pôle d'attraction qu'elles représentent pour les jeunes).

6.8.1 Analyse des activités par tâche et par cluster

Tâches fédérales au sein du thème énergie

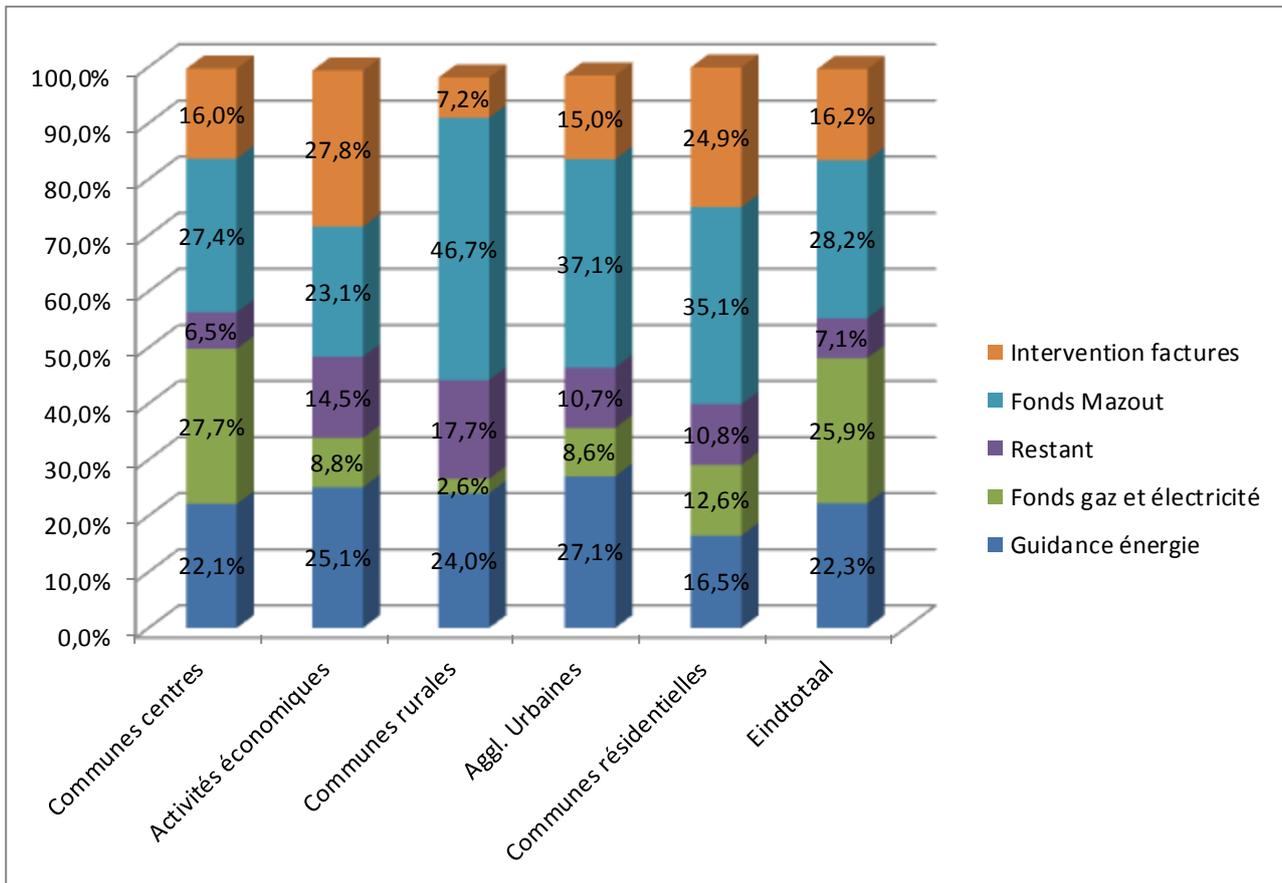


Figure 16 : tâches fédérales au sein du thème énergie

On remarque tout d'abord que tous les CPAS consacrent une part substantielle de leur temps à l'accompagnement des clients en ce qui concerne les demandes d'énergie.

Notons aussi que la tâche qui requiert le plus de temps est le traitement des demandes de fonds mazout (entre 23,1 % et 46,7 %).

Nous constatons également que plus les collaborateurs consacrent de temps au fonds mazout, moins la part du fonds gaz et électricité est élevée. Il s'agit probablement de vases communicants. Les communes rurales doivent, en outre, être moins bien équipées en conduites de gaz, ce qui explique aussi cette part très faible par rapport aux autres clusters.

Soulignons enfin que les communes résidentielles et les centres à forte concentration d'activités économiques consacrent environ un quart de leur temps à l'intervention dans les factures.

Tâches fédérales au sein du thème assistance financière

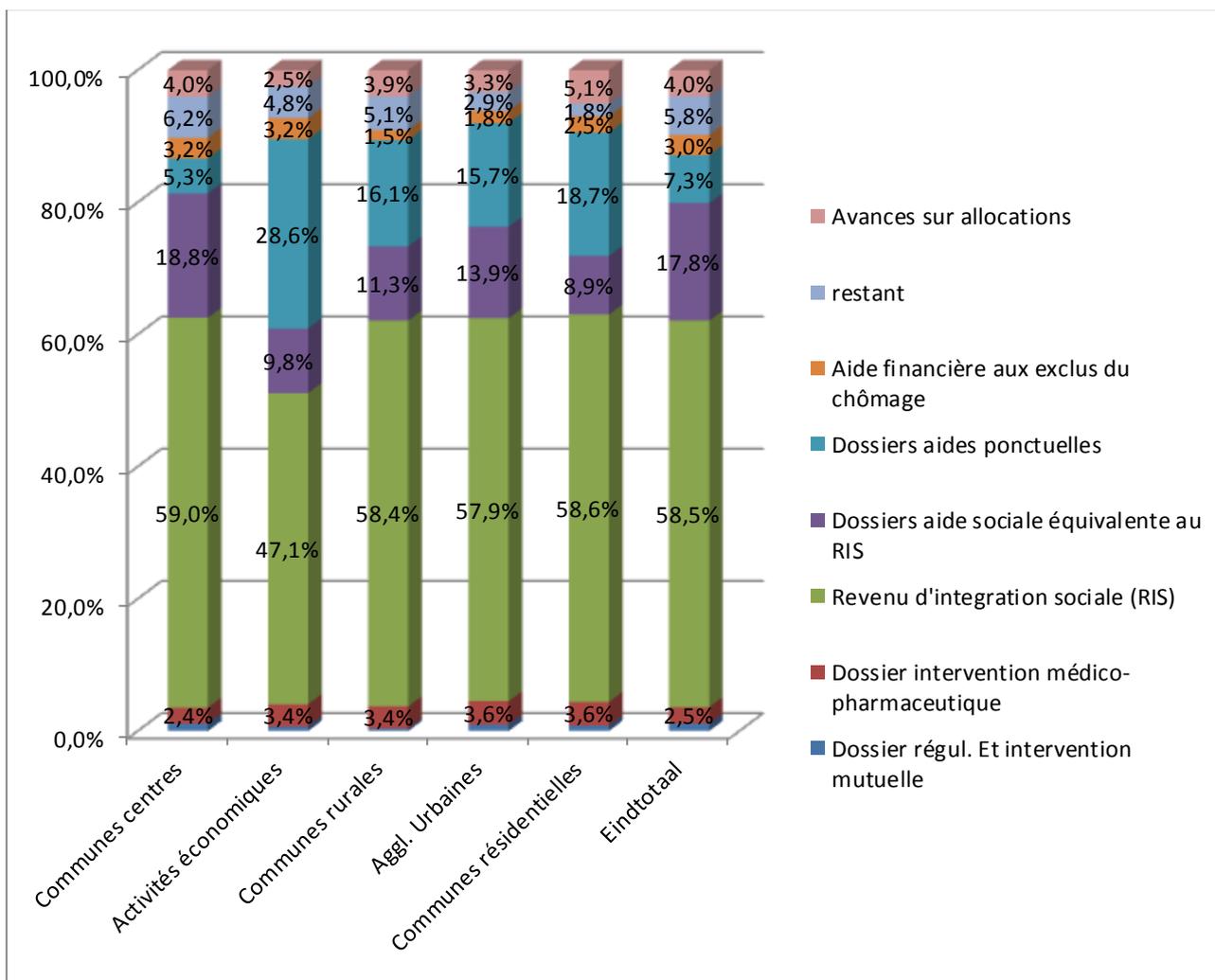


Figure 17 : tâches fédérales au sein du thème assistance financière

On remarque immédiatement trois tâches importantes au sein de l'assistance financière : le RIS, l'aide équivalente au RIS et les dossiers d'aide spécifique.

À l'exception du cluster des centres d'activités économiques, les collaborateurs consacrent 58 % de leur énergie à l'obtention de dossier de RIS. Un pourcentage qui grimpe à 75 % si on l'additionne à l'aide équivalente au revenu d'intégration.

Les dossiers « aide spécifique » représentent en moyenne 7,3 %. On note immédiatement que le cluster « centres d'activités économiques » se détache clairement avec 28,6 % en ce qui concerne cette tâche.

L'aide spécifique peut, en principe, s'appliquer à n'importe quelle occasion. Dans la pratique, cette demande d'aide spécifique concerne souvent...

L'assistance financière, sous la forme d'un revenu d'intégration, reste clairement une activité très importante.

Tâches fédérales au sein du thème logement

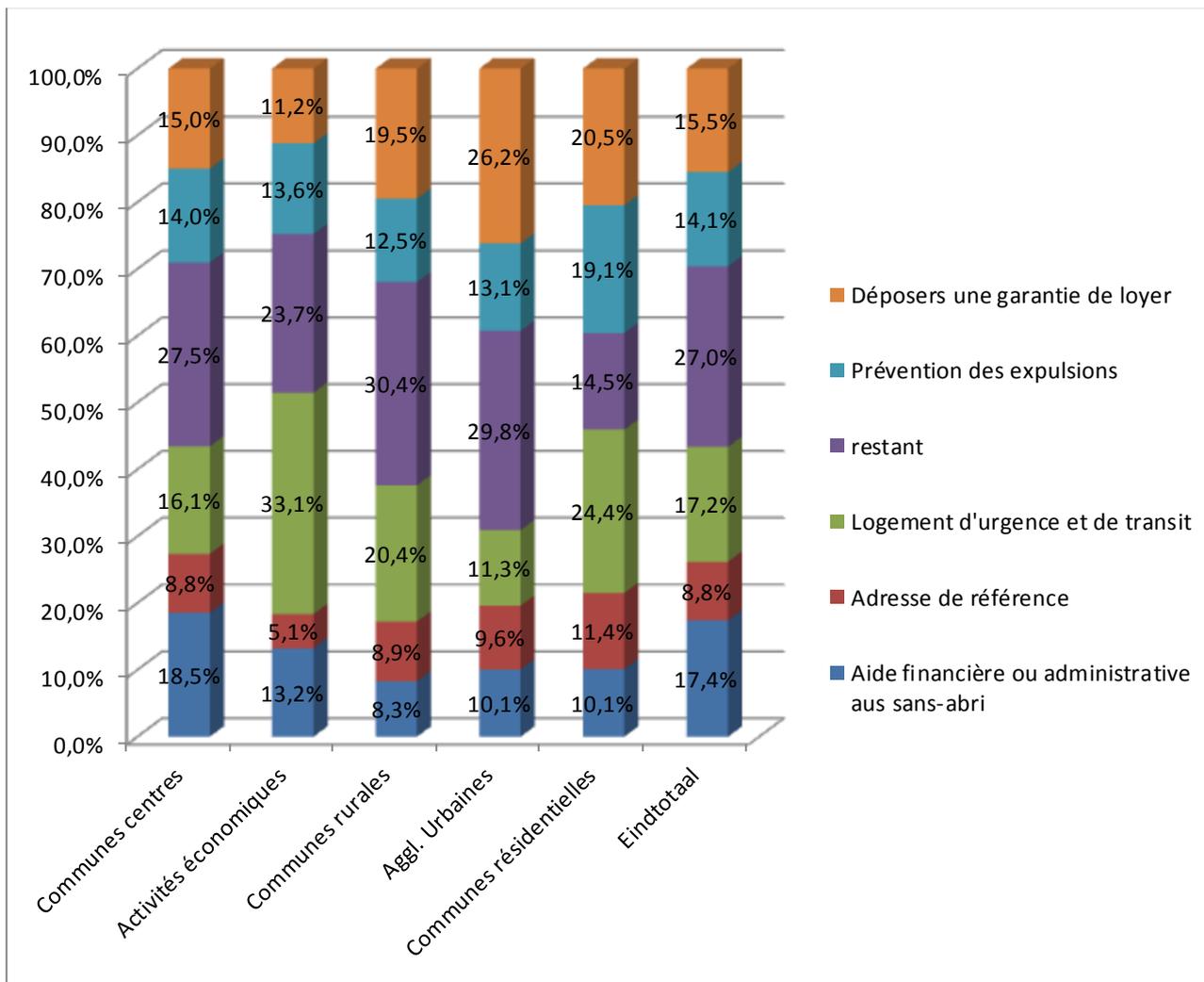


Figure 18 : tâches fédérales au sein du thème logement

D'emblée, il apparaît clairement que le thème du logement est relativement égal dans tous les clusters. D'un point de vue global, la catégorie résiduelle « Autre » est la principale avec 27,0 %. Cette catégorie renferme des tâches comme le travail de recherche, la préparation des activités...

Les agglomérations urbaines consacrent plus d'heures au dépôt d'une garantie locative que les autres clusters. Probablement parce que les revenus moyens y sont plus faibles. Un plus grand groupe de personnes se voit dès lors dans l'incapacité de garantir son loyer.

Tâches fédérales au sein du thème information et accompagnement

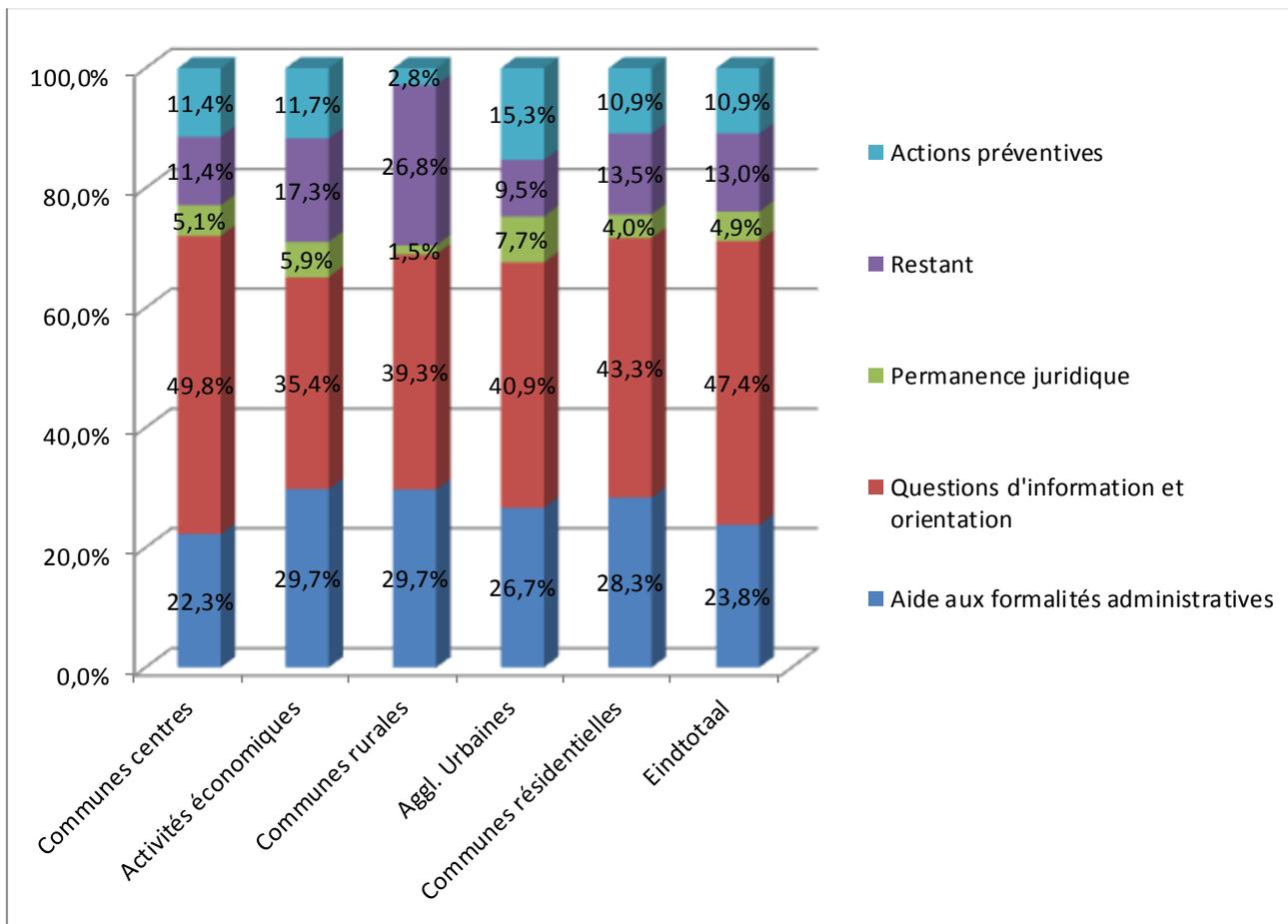


Figure 19 : tâches fédérales au sein du thème information et accompagnement

Le graphique ci-dessus montre le caractère essentiel de la fonction d'information et d'orientation. Les gens adressent un large éventail de questions au CPAS.

La catégorie « autre » enregistre des tâches en grande partie relatives à la fonction d'accueil. Citons aussi le soutien émotionnel des clients et l'analyse et l'explication de dossiers aux clients. Les communes rurales occupent de loin la première place avec 26,8 %.

En raison du manque d'infrastructures auxquelles les habitants peuvent s'adresser dans les communes rurales, de nombreuses questions sont abordées/résolues via le CPAS ou au CPAS.

Tâches fédérales au sein du thème jeunes et étudiants

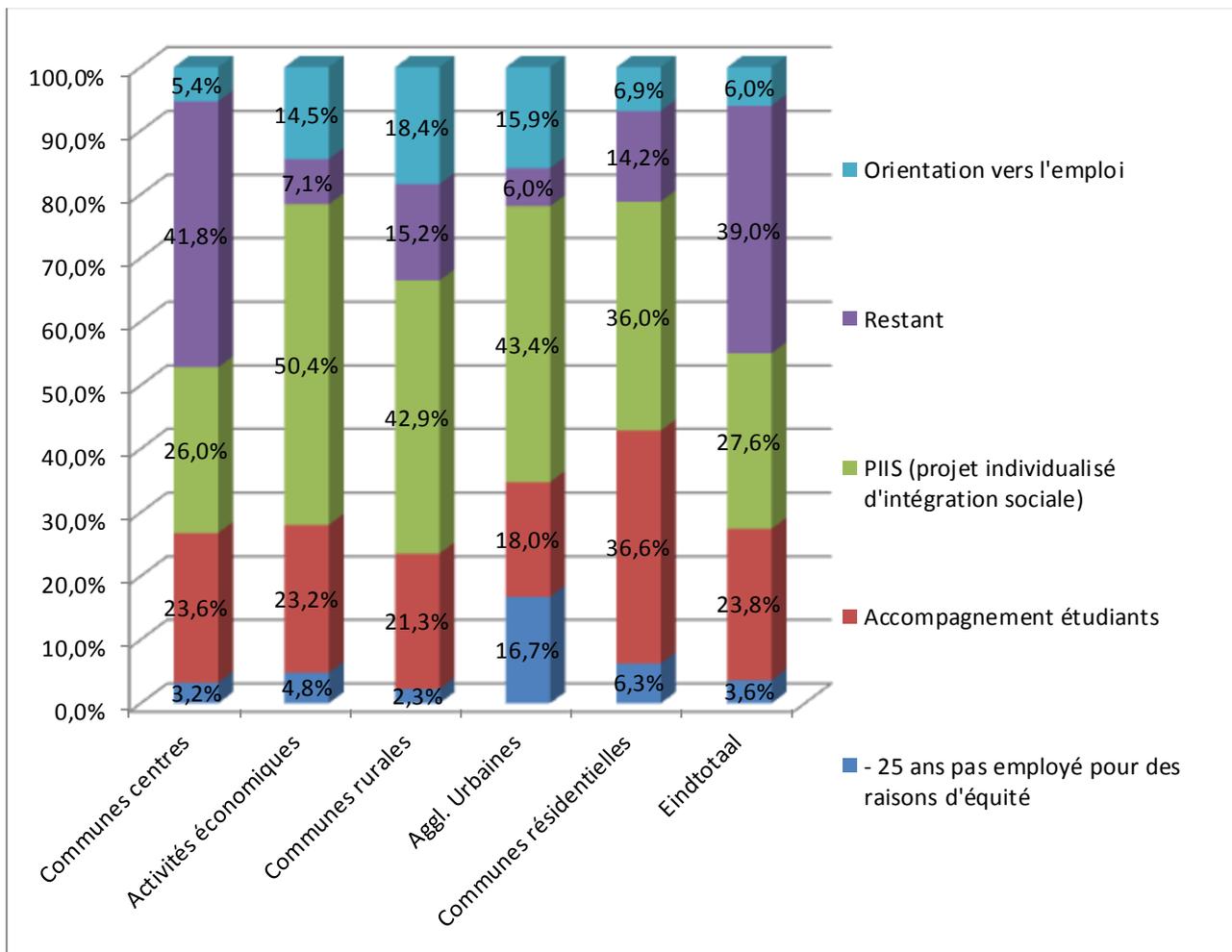


Figure 20 : tâches fédérales au sein du thème jeunes et étudiants

En ce qui concerne le thème « jeunes et étudiants », il est frappant de constater que la catégorie résiduelle obtient le score le plus élevé (39,0 %). La moitié du temps est investie dans le PIIS et l'accompagnement des étudiants. Enfin, ce sont surtout les communes rurales, les agglomérations urbaines et les centres à forte concentration d'activités économiques qui consacrent le temps nécessaire à l'orientation vers l'emploi.

La catégorie « autre » concerne principalement le traitement de toutes sortes de correspondances relatives aux jeunes et la préparation d'activités de groupe et de moments de contact avec les établissements scolaires.

Tâches fédérales au sein du thème dettes

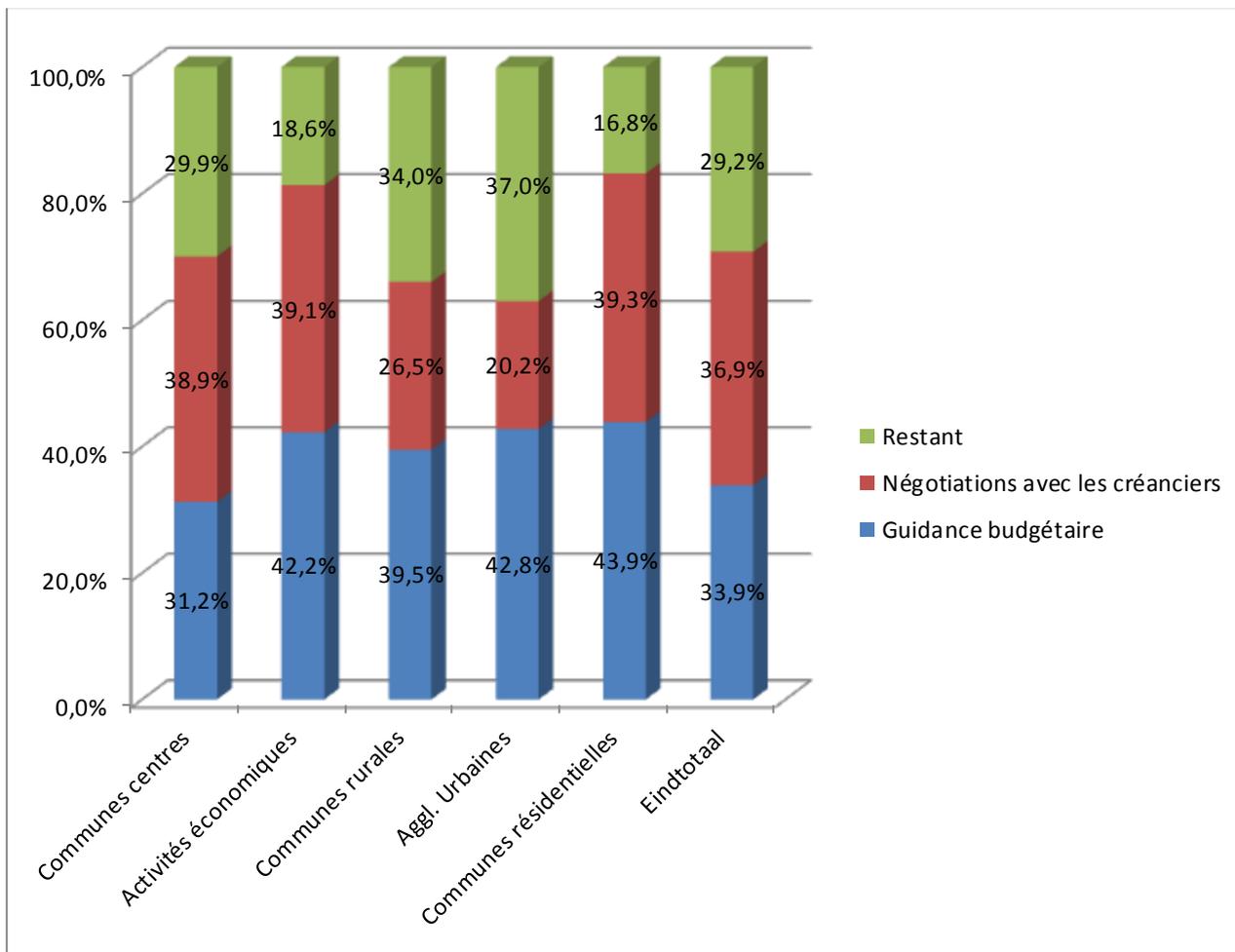


Figure 21 : tâches fédérales au sein du thème dettes

On remarque immédiatement qu'une grande partie des tâches de l'assistance au crédit se déroule dans le cadre de la législation régionale.

Au sein des tâches fédérales, l'attention est répartie équitablement sur les trois tâches.

La catégorie « autre » englobe principalement des tâches relatives aux activités préparatoires et au travail avec des applications informatiques.

Tâches fédérales au sein du thème illégaux et demandeurs d'asile

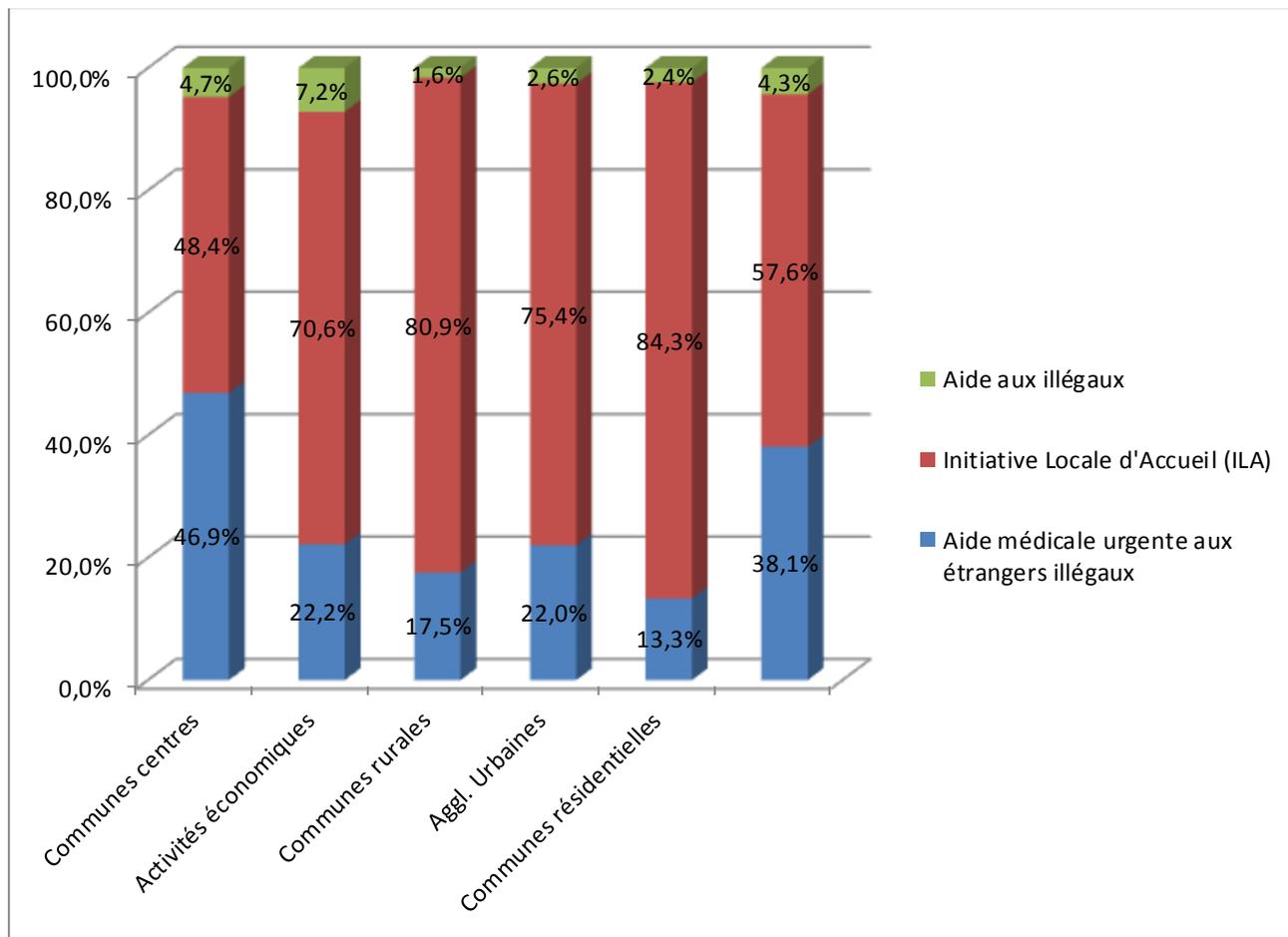


Figure 22 : tâches fédérales au sein du thème illégaux et demandeurs d'asile

Au sein du thème « illégaux et demandeurs d'asile », en dehors des communes « centres », plus de 70 % du temps est investi dans l'organisation de l'ILA.

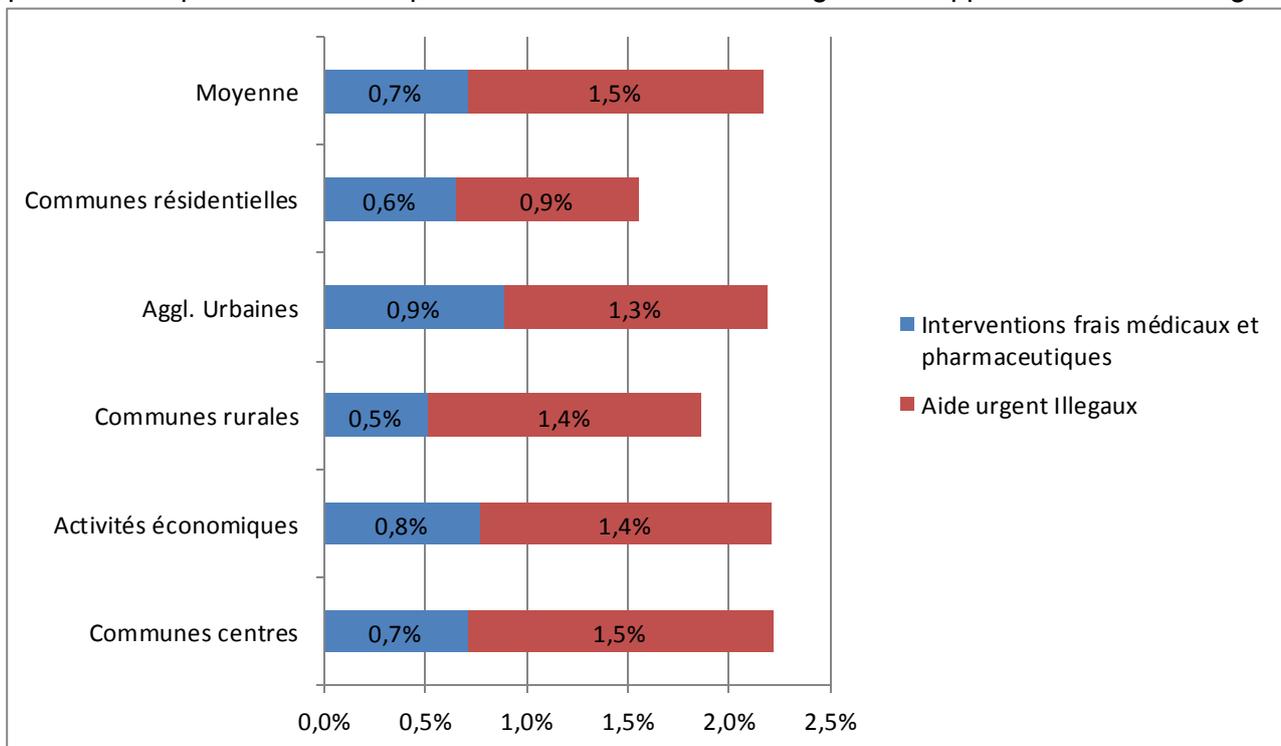
Les communes « centres » obtiennent un score particulièrement élevé pour l'aide médicale urgente, sans doute en raison de la localisation des hôpitaux et du pouvoir d'attraction de la ville (métropole).

De l'autre côté, on retrouve les communes rurales et résidentielles qui investissent beaucoup de temps dans l'ILA, car les « plus petites » communes sont encouragées à loger les demandeurs d'asile sur leur territoire. Elles répondent souvent positivement à cet encouragement en raison du caractère financièrement intéressant de cette aide. Les répondants à l'analyse de la fonction indiquent désormais que la charge de travail au sein de ce thème a diminué pour les CPAS ces dernières années.

Tâches fédérales – Part des frais médicaux

Figure 23 : tâches fédérales au sein du thème part des frais médicaux

Le graphique ci-dessus montre la part des interventions dans les frais médicaux et pharmaceutiques ainsi que l'aide médicale urgente apportée aux illégaux.



En moyenne, les deux tâches occupent ensemble 2,2 % du temps de travail des tâches fédérales. Elles ne concernent donc qu'une petite part de l'ensemble des tâches du service du CPAS.

À noter que les communes résidentielles et les communes rurales font moins souvent appel au CPAS pour des frais médicaux urgents.

6.8.2 Répartition fédéral-régional

Tâches principales	Principalement fédérale	Principalement régionale	Autre	Total	N (heures prises en considération)
Activation	98,0 %	2,0 %	0,0 %	100,0 %	32 476,1
Energie	74,3 %	25,7 %	0,0 %	100,0 %	18 784,6
Assistance financière	97,2 %	2,8 %	0,0 %	100,0 %	63 872,2
Logement	52,6 %	47,4 %	0,0 %	100,0 %	17 568,6
Illégaux et demandeurs d'asile	100,0 %	0,0 %	0,0 %	100,0 %	11 374,5
Informations et accompagnement	100,0 %	0,0 %	0,0 %	100,0 %	11 447,5
Jeunes-étudiants	98,4 %	1,6 %	0,0 %	100,0 %	8 339,3
Soins de santé	0,0 %	100,0 %	0,0 %	100,0 %	15 083,4
Autre	0,0 %	0,0 %	100,0 %	100,0 %	17 929,4
Reste	0,0 %	0,0 %	100,0 %	100,0 %	1 124,4
Dettes	23,5 %	76,5 %	0,0 %	100,0 %	26 231,1
Total	69,1 %	22,4 %	8,5 %	100,0 %	224 232,0

Tableau 26 : comparaison des tâches principales avec la mission légale

Près de 70 % (69,1 %) des heures prestées dans les CPAS belges sont consacrées aux tâches relatives à la législation fédérale.

Le tableau montre aussi une répartition très nette des compétences entre le niveau régional et fédéral. Les tâches relatives aux thèmes « activation », « illégaux et demandeurs d'asile » et « information et accompagnement » appartiennent exclusivement à la sphère de compétences fédérale. Les activités menées dans le cadre de l'assistance financière et du soutien aux jeunes/étudiants sont également presque exclusivement liées à des missions fédérales.

Le logement en premier lieu et les dettes et l'énergie dans une moindre mesure constituent des thèmes dont les missions relèvent des deux niveaux de compétences. Tout ce qui concerne les personnes âgées et les soins de santé, par contre, relève exclusivement des compétences régionales.

La catégorie « reste », qui représente 8,5 % du temps de travail, se compose de 2 catégories. 8 % des heures enregistrées sont prestées pour des tâches qui n'appartiennent pas aux activités principales du service social, comme l'ouverture du courrier, la préparation d'une inspection, la concertation TIC, les réunions d'équipe...

Les participants à l'étude ont parfois ajouté des tâches à la liste sans description précise. Ces heures n'ont donc pas pu être liées à une tâche particulière, même si les répondants ont indiqué qu'elles s'inscrivaient dans les activités principales du service social. La catégorie « reste » comprend 0,5 % des heures enregistrées.

6.9 Analyse de la fonction

Parallèlement à la période d'enregistrement, les participants ont également été invités à remplir une analyse de la fonction.

Cette analyse de la fonction sonde le nombre de dossiers attribués aux répondants et les questionne sur leur ressenti quant à leur fonction.

Ce ressenti repose sur trois aspects :

- le temps qu'ils consacrent à chaque tâche en moyenne par semaine ;
- s'ils disposent de suffisamment ou de trop peu de temps pour effectuer correctement la tâche en question ;
- l'évolution de la charge de dossier par tâche (reste-t-elle égale, diminue-t-elle ou augmente-t-elle ?).

Quelque 206 membres du personnel ont participé à l'analyse de la fonction, soit 179,36 ETP.

Le tableau ci-dessous reflète la répartition des répondants sur les différents clusters.

Cluster	Nombre d'ETP	% de répondants
Centres d'activités économiques	18,00	10,00 %
Communes « centres »	114,11	63,6 %
Communes rurales	10,10	5,6 %
Agglomérations urbaines	15,60	8,7 %
Communes résidentielles	21,55	12,1 %
Total	179,36	100,0 %

Tableau 27 : répartition des répondants sur les clusters

6.9.1 Nombre d'interventions

Cluster	Activation	Énergie	Assistance financière	Santé	Logement	Illégaux et asile	Info et accompagnement	Jeunes	Reste	Dettes	Total
Centres d'activités économiques	44	53	94	18	58	17	51	22	7	61	425
Communes « centres »	707	431	810	353	426	169	592	296	18	564	4.366
Communes rurales	31	49	43	27	36	8	25	25	4	38	286
Agglomérations urbaines	45	50	67	37	40	15	21	12	3	47	337
Communes résidentielles	87	76	102	68	87	23	51	35	14	81	624
Total	914	659	1 116	503	647	232	740	390	46	791	6 038

Tableau 28 : nombre d'interventions par tâche principale et par cluster

L'enregistrement du nombre d'interventions affiche le top cinq des thèmes : assistance financière, activation, dettes, information et accompagnement et énergie. À l'exception de la catégorie « information et accompagnement », ce classement correspond parfaitement à l'analyse globale des données d'enregistrement.

On remarque aussi que le groupe des communes « centres » est largement représenté dans l'analyse de la fonction avec 63 %.

Le recalcul du tableau ci-dessus pour tous les répondants de la période d'enregistrement donne le résultat suivant :

Nombre d'interventions	Activation	Énergie	Assistance financière	Santé	Logement	Illégaux et asile	Info et accompagnement	Jeunes	Reste	Dettes	Total
Centres d'activités économiques	154	161	540	20	156	125	967	64	79	831	3 096
Communes « centres »	2 393	1 943	2 959	469	733	537	2 144	771	139	3 391	15 479
Communes rurales	153	358	182	192	43	33	401	46	38	181	1 627
Agglomérations urbaines	111	319	724	128	69	39	113	26	181	399	2 107
Communes résidentielles	365	278	398	148	158	70	768	103	184	747	3 219
Total	3 176	3 058	4 803	957	1 158	804	4 393	1 010	621	5 549	25 527

Tableau 29 : nombre d'interventions par tâche principale et par cluster pour l'ensemble du groupe de répondants

Le groupe de 690 ETP qui ont procédé à l'enregistrement aurait traité, au total, 25 527 interventions par semaine, ce qui représente, sur le plan purement mathématique, une moyenne de 37 interventions par ETP par semaine.

6.9.2 Réalisation d'un travail de qualité

Tous les clusters	Temps insuffisant	Juste assez de temps	Largement assez de temps	Total
Activation	30,77 %	51,17 %	18,06 %	100,00 %
Énergie	22,08 %	59,31 %	18,61 %	100,00 %
Assistance financière	33,59 %	55,92 %	10,49 %	100,00 %
Santé	22,81 %	59,06 %	18,13 %	100,00 %
Logement	29,05 %	54,43 %	16,51 %	100,00 %
Illégaux et asile	32,10 %	58,02 %	9,88 %	100,00 %
Info - accompagnement	43,20 %	48,40 %	8,40 %	100,00 %
Jeunes	48,13 %	44,38 %	7,50 %	100,00 %
Reste	33,33 %	48,15 %	18,52 %	100,00 %
Dettes	27,88 %	61,89 %	10,23 %	100,00 %
Total	31,46 %	55,17 %	13,37 %	100,00 %

Tableau 30 : appréciation de la qualité

Les répondants indiquent disposer de juste assez de temps pour traiter correctement les dossiers/questions pour plus de la moitié des tâches. Pour 1/3 des tâches, ils disposent de trop peu de temps pour effectuer un travail de qualité. Et ils disposent enfin de largement assez de temps pour un travail qualitatif pour seulement 13 % de leurs missions.

Notons les scores particulièrement élevés des catégories « information (générale) et accompagnement » et « jeunes et étudiants » dans la colonne « temps insuffisant », alors que ces tâches ne représentent qu'une petite part dans l'enregistrement des heures.

Une hypothèse se profile : au vu de la quantité de dossiers/questions relatifs à l'information/accompagnement et probablement aussi en raison de la complexité de la thématique, les collaborateurs du service social ont le sentiment de ne pas aller assez loin dans leur réponse au client ou souhaiteraient consacrer davantage de temps à cette tâche.

Le score élevé de la catégorie « jeunes » est aussi influencé par le grand nombre d'analyses de la fonction du cluster des communes « centres » qui accueillent beaucoup de jeunes et d'étudiants en raison de leur offre de formation ou de leur pouvoir d'attraction.

Les tableaux distincts n'apparaissent pas ici en raison des écarts marginaux entre les clusters en ce qui concerne l'interprétation du travail de qualité.

Les CPAS du cluster des agglomérations urbaines indiquent disposer de juste assez de temps pour 68 % des tâches, contre une moyenne de seulement 55 %.

6.9.3 Évolution de la charge de dossier

	Diminution	Statu quo	Augmentation	Total
Activation	2,66 %	42,52 %	54,82 %	100,00 %
Énergie	2,27 %	34,09 %	63,64 %	100,00 %
Assistance financière	3,79 %	31,74 %	64,47 %	100,00 %
Santé	0,61 %	50,31 %	49,08 %	100,00 %
Logement	0,32 %	43,63 %	56,05 %	100,00 %
Illégaux et asile	25,32 %	34,18 %	40,51 %	100,00 %
Info et accompagnement	1,67 %	37,66 %	60,67 %	100,00 %
Jeunes	1,25 %	29,38 %	69,38 %	100,00 %
Reste	5,56 %	50,00 %	44,44 %	100,00 %
Dettes	5,93 %	19,41 %	74,66 %	100,00 %
Total	3,49 %	35,10 %	61,41 %	100,00 %

Tableau 31 : évolution de la charge de dossier

Le tableau ci-dessus montre que les services sociaux sont en proie à une charge de dossier en constante augmentation. Les répondants indiquent en effet que c'est le cas pour 61 % de leurs tâches. La seule tâche principale pour laquelle un quart des répondants ressent une diminution de la charge de dossier est celle des illégaux et des demandeurs d'asile. Un phénomène qui s'explique sans aucun doute par l'approche de la politique d'asile et la disparition progressive des initiatives locales d'accueil (ILA) exploitées par de nombreux CPAS (à l'exception des communes « centres »).

Les catégories dont la charge de dossier est la plus élevée sont les dettes, les jeunes et les étudiants, l'assistance financière et l'énergie.

Cette évolution se marque sur les différents clusters.

	Activation	Énergie	Assistance financière	Santé	Logement	Illégaux et asile	Info et accompagnement	Jeunes	Reste	Dettes	Total
Centres d'activités économiques	5	1	11	0	3	3	8	1	2	9	44
Communes « centres »	9	3	8	2	2	3	4	2	1	10	45
Communes rurales	3	5	9	4	3	0	9	1	2	11	46
Agglomérations urbaines	1	2	6	3	2	2	3	0	2	12	33
Communes résidentielles	4	3	7	4	4	3	8	1	3	13	49
Total	22	14	41	14	14	11	32	6	10	54	217

Tableau 32 : heures/ETP par tâche

Selon le tableau ci-dessus, l'analyse de la fonction montre que les collaborateurs sociaux consacrent la majeure partie de leur temps à l'assistance au crédit, à l'assistance financière, à l'accompagnement et à l'activation.

Les répondants de l'analyse de la fonction déclarent prester 7 281 heures par semaine. Si nous divisons ces heures sur le nombre d'ETP (de l'analyse de la fonction), nous obtenons une prestation de 44,13 heures en moyenne par semaine.

Bien que la répartition sur les tâches principales corresponde bien à celles des données effectives de l'enregistrement, on constate tout de même une nette différence dans les valeurs absolues.

En revenant sur et en estimant les prestations de travail propres, les répondants obtiennent une moyenne de 44,13 h/semaines, là où les données de l'enregistrement montrent une moyenne de 25,1 h/semaine.

Ces chiffres sont relativement éloignés. Il est toutefois classique que les travailleurs surestiment leurs prestations effectives après coup. Notons aussi que des aspects comme la maladie, les congés, les pauses, etc., ne sont généralement pas pris en compte.

Notre calcul du temps de travail théorique (activités principales + tâches organisationnelles) du service social donnait une moyenne de 26,35 h/semaine. En d'autres termes, on peut donc affirmer avec certitude que les données (25,1 h/semaine) ont été introduites correctement et que l'écart (1,25 h/semaine) s'explique par des oublis (activités non enregistrées) des répondants.

6.10 Comparaison de l'analyse de la fonction et des données d'enregistrement

Dans la mesure où l'étude demandait des informations tant dans le cadre de l'analyse de la fonction que par le biais de l'enregistrement des activités, il est possible d'établir une comparaison entre les retombées effectives des activités et l'enregistrement plus subjectif (estimation des données sur une base mensuelle).

Les graphiques ci-dessous reflètent la répartition des heures sur les tâches principales en pourcentages d'une occupation à temps plein.

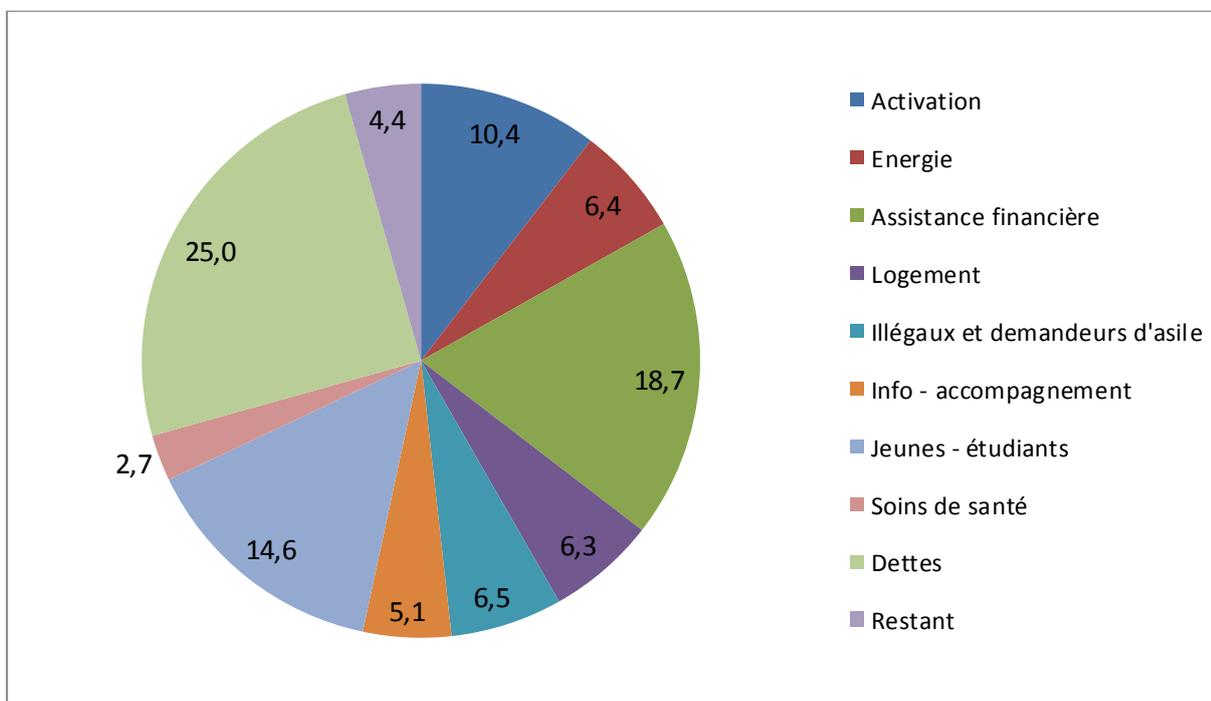


Figure 24 : répartition des heures sur les tâches principales selon l'analyse de la fonction

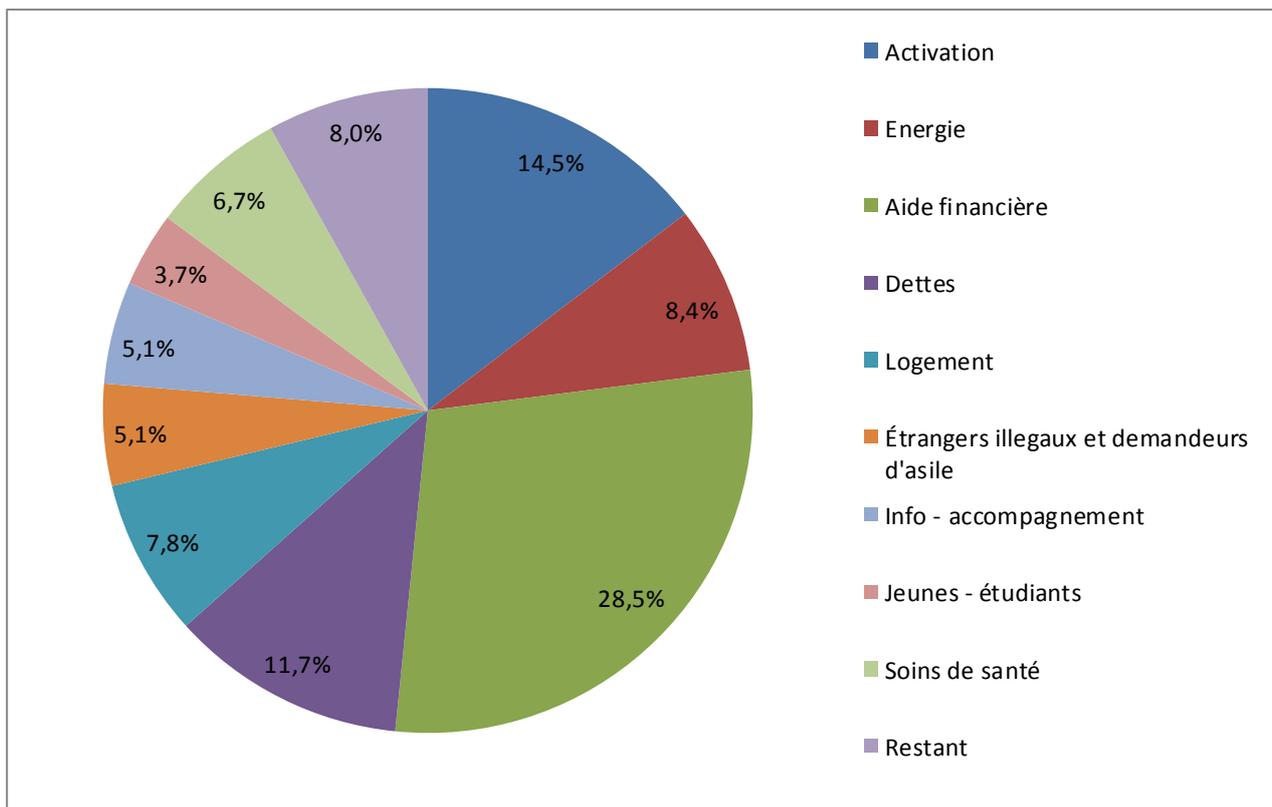


Figure 25 : répartition des heures sur les tâches principales selon l'analyse de la fonction

Si nous comparons les données de la période d'enregistrement avec celles de l'analyse de la fonction, nous pouvons effectuer les constatations suivantes :

- selon l'analyse de la fonction, les catégories « assistance au crédit » et « information – accompagnement » exigent respectivement 13,3 % et 9,5 % d'heures supplémentaires ;
- la même comparaison montre que l'assistance financière et l'activation demanderaient respectivement 9,8 % et 10,4 % de temps en moins ;
- les autres catégories répondent plus ou moins au même ordre de grandeur dans les deux études.

Les valeurs divergentes ne posent pas vraiment de problème. Elles s'expliquent par l'interprétation donnée par les répondants à leurs contacts et à leurs activités. Si on leur demande de faire un compte-rendu ou une synthèse après les faits, les répondants s'inspirent plus vite des descriptions plus générales, ce qui entraîne une sous-estimation des catégories spécifiques.

Remarquons aussi que les tâches principales « assistance financière » et « assistance au crédit » constituent des vases communicants. Si l'enregistrement des données n'est pas immédiat, l'interprétation des faits après coup peut donner un tout autre résultat, car il est rétrospectivement plus difficile de définir ce qui appartient à l'assistance financière et à l'assistance au crédit. Il en va de même pour la tâche principale « information et accompagnement ». La fourniture d'informations ou l'organisation d'entretiens de motivation en fonction du travail trouvé, de la résolution du litige locatif, du remboursement des dettes... peuvent relever autant d'une dénomination de la tâche principale spécifique que de l'autre.

Conclusion de cette comparaison : les deux tableaux expliquent la même chose : un accent clair mis sur l'assistance financière qui représente près de 70 % du fonctionnement du service social du CPAS avec l'activation et les soins de santé psychosociale.

6.11 Comparaison du nombre d'interventions – part des heures par tâche principale

Les répondants ont indiqué via l'enregistrement en ligne et l'analyse de la fonction le nombre d'heures consacrées à chaque tâche et le nombre d'interventions par tâche et par mois. Une intervention concerne une opération menée dans le cadre d'une demande d'aide ou d'un dossier en cours. Elle peut concerner le paiement de factures dans le cadre d'une gestion budgétaire, la consultation d'un collègue sur l'utilisation des ressources d'un client, la réponse à un formulaire pour un visiteur pendant la permanence du service social, un appel téléphonique à l'ONEM pour discuter du statut d'un client...

Les deux graphiques suivants indiquent la part d'heures par tâche principale pour les tâches fédérales et la part des interventions par tâche principale.

Part des interventions par tâche principale :

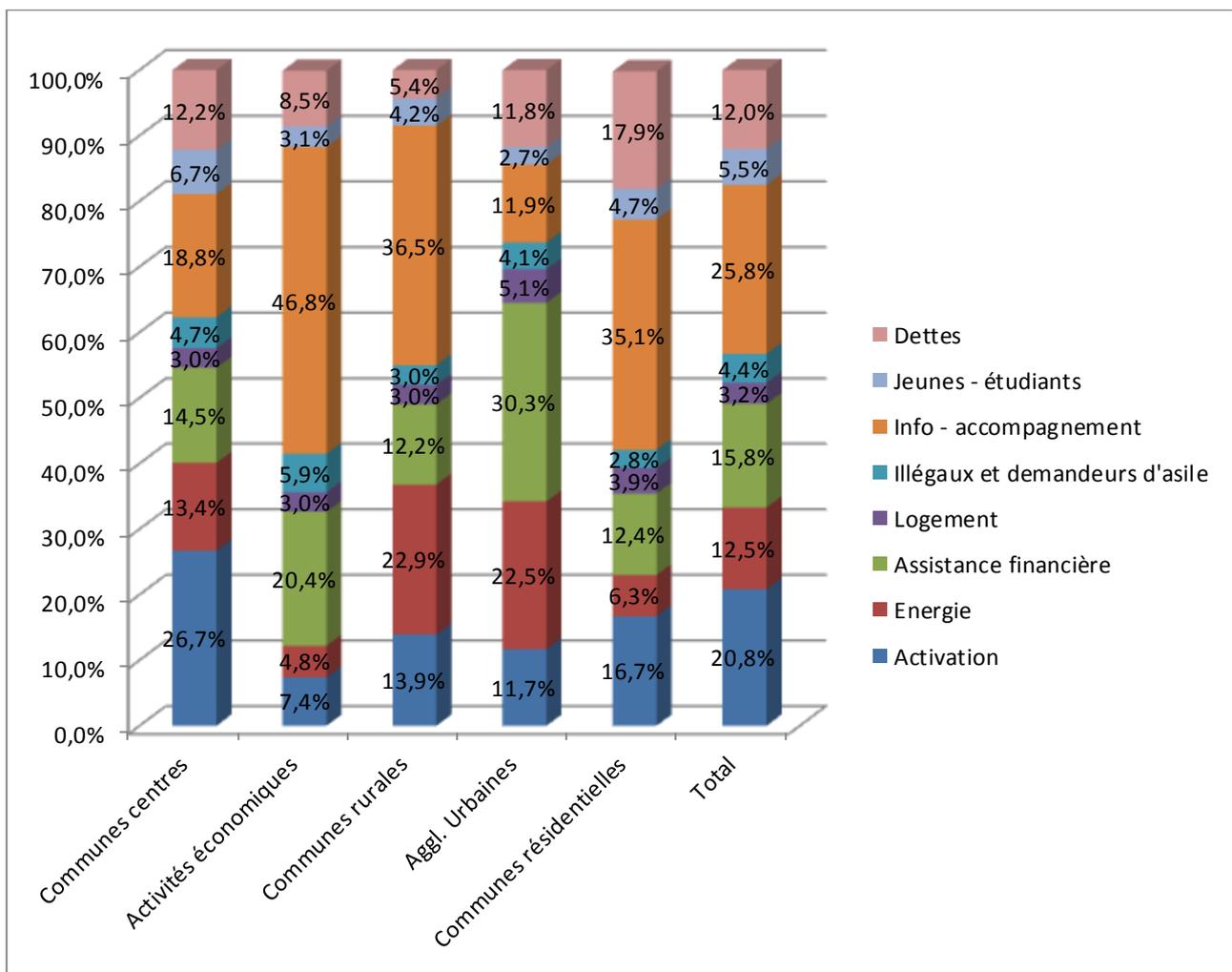


Figure 26 : part des interventions par tâche principale et par cluster

On remarque d'emblée qu'en moyenne un quart des interventions concerne des questions informatives, un accompagnement ou une assistance administrative. Les sous-tâches de cette tâche principale sont souvent très éphémères par nature (remplir des formulaires, adresser à une autre personne, faire une déclaration...).

Ce graphique montre des différences notables en ce qui concerne le nombre d'interventions par tâche principale entre les différents clusters.

On remarque aussi que « l'activation, l'assistance financière et l'énergie » obtiennent les scores les plus élevés en ce qui concerne le nombre d'interventions.

En comparant les différents clusters, on note que « l'activation » obtient un score très élevé dans les communes « centres » et un score très faible dans les centres à forte concentration d'activités économiques. Les interventions relatives à l'énergie sont les plus courantes dans les communes rurales et les agglomérations urbaines.

Les actions relatives aux thèmes « jeunes », « logement » et « illégaux et demandeurs d'asile » connaissent un nombre faible d'interventions dans tous les clusters.

Part d'heures par tâche principale

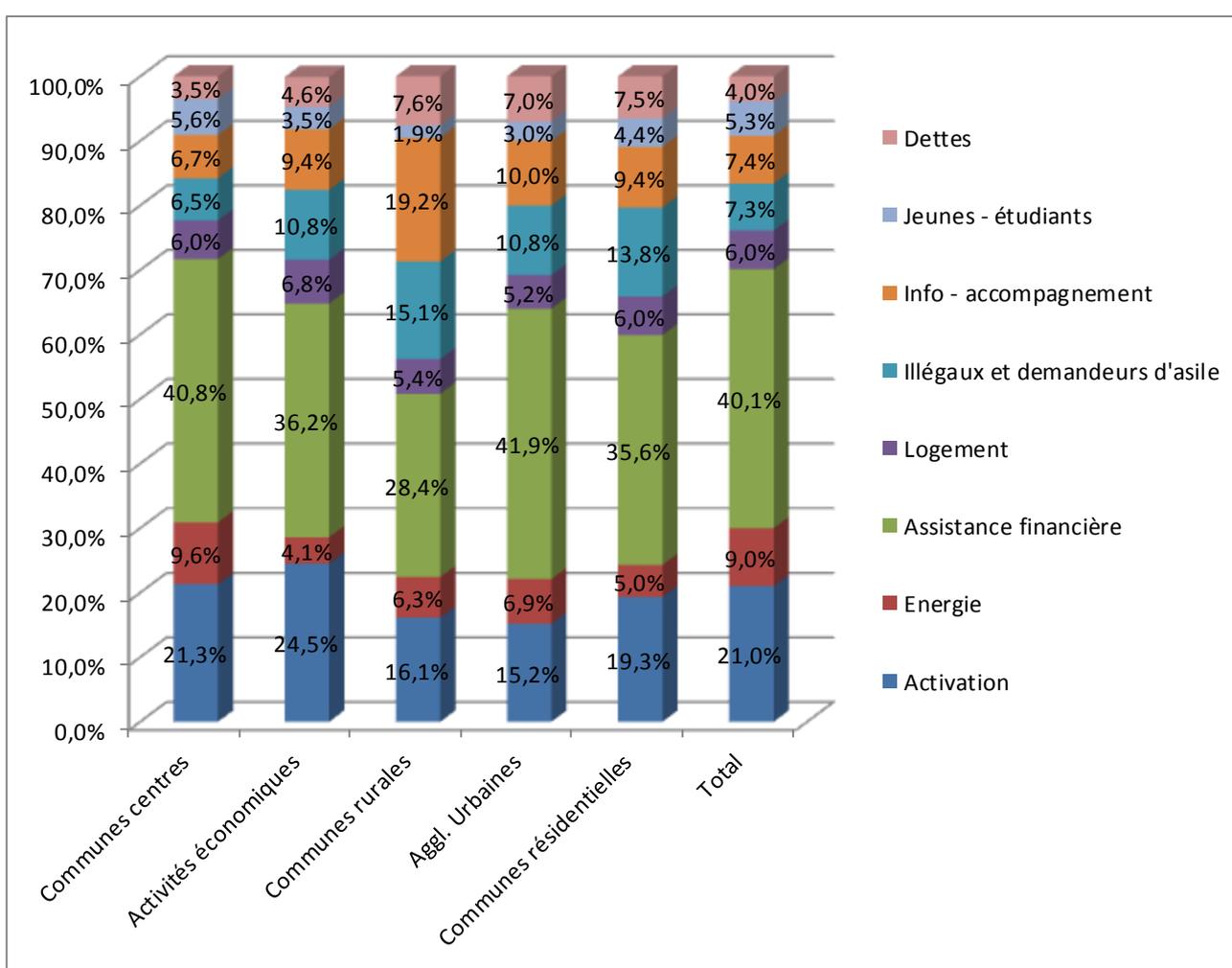


Figure 27 : part d'heures par tâche principale et par cluster

Ce graphique met en évidence le score élevé de l'assistance financière partout, suivie de l'activation (à l'exception des communes rurales où « l'information/l'accompagnement » occupe 19,2 % du temps).

En comparant les deux graphiques, on remarque immédiatement des différences notables entre les parts respectives des tâches principales au sein de l'ensemble des tâches fédérales.

L'assistance financière par exemple demande 40,1 % du temps, alors qu'elle ne représente qu'une part de 15,8 % dans la totalité des interventions. Des différences similaires ont été relevées pour les tâches principales « énergie », « dettes », « information/accompagnement » et « illégaux et demandeurs d'asile ».

Les différences s'expliquent en partie par la nature des interventions. L'assistance financière par exemple prend beaucoup plus de temps par intervention et 25,8 % des interventions relatives à la tâche principale « information et accompagnement » ont été traitées sur 7,4 % du temps.

En supposant que, étant donné le nombre de répondants et d'interventions, toutes les interventions d'une même tâche principale puissent être comparées (mélange d'interventions légères et intensives, brèves et de longue durée), on a aussi étudié les clusters qui obtenaient des scores élevés sur une tâche principale donnée.

Par score élevé, on entend que la part des interventions est largement supérieure à la part des heures relatives à une tâche principale particulière. En supposant que tous les autres facteurs sont égaux, on a vérifié la présence d'écarts dans les méthodes de travail utilisées entre les différents clusters.

On a donc tiré les constatations suivantes.

a) En ce qui concerne le thème de l'énergie

Le cluster « communes rurales » traite 22,9 % des interventions (tâches relatives à l'énergie) sur 6,3 % du temps disponible. Le cluster « communes résidentielles » ne traite que 6,3 % des interventions sur 5 % du temps.

En étudiant de plus près les prestations réalisées au sein de cette tâche, on remarque immédiatement que le cluster des communes rurales consacre 9 % de temps en moins à l'administration.

b) En ce qui concerne le thème de l'assistance financière

En ce qui concerne l'assistance financière, le cluster des communes « centres » consacre 40,8 % du temps à 14,5 % des interventions. Le cluster des agglomérations urbaines traite, quant à lui, 30,3 % des interventions sur 41,9 % du temps. Ici aussi, on remarque une différence de 10,9 % (52,5 % - 41,6 %) pour l'administration.

c) En ce qui concerne le thème de l'activation

À nouveau les mêmes constatations. Dans les communes à forte concentration d'activités économiques, 7,4 % du travail occupe 24,5 % du temps. Les communes résidentielles consacrent 19,3 % du temps à l'activation qui représente 16,7 % des tâches.

Après avoir étudié les activités, il apparaît que la part de contact personnel est égale, mais qu'il y a une différence de 13,9 % (41,6 % - 27,7 %) dans la part consacrée à l'administration.

Pour d'autres tâches principales, la différence entre la part des interventions et les heures est moins prononcée. Les activités sont donc moins pertinentes à étudier.

Globalement, on peut affirmer que la part des opérations administrative a une nette influence sur le nombre d'interventions. Pour les clusters qui obtiennent les scores les plus élevés et les plus faibles sur un thème principal donné, on a constaté une différence allant de 9 à 13,9 % au niveau du nombre d'heures d'administration.

6.12 Estimation de l'occupation nécessaire du service social

Une image claire des heures prestées, du nombre d'ETP et de la quantité d'interventions exécutées par thème par le groupe de répondants permet d'estimer l'occupation nécessaire du service social.

Pour son interprétation, il convient de tenir compte des éléments suivants.

- Vu le grand nombre d'heures, de répondants et de dossiers, l'enquête est partie du principe que, selon la « loi des grands nombres », les dossiers d'un même thème pouvaient, en moyenne, être jugés tout aussi lourds et traités avec la même attention et la même qualité.
- Cette période d'enregistrement s'est étirée de septembre à décembre, ce qui peut donner, en raison d'éléments liés à la saison, une image partiellement biaisée de la charge de dossier.
- Il est évident que chaque dossier ne pèse pas aussi lourd et l'étude ne se prononce pas quant aux possibilités individuelles des collaborateurs du service social.
- Afin d'estimer l'occupation moyenne, nous avons chaque fois pris la moyenne du nombre d'interventions par heure. Le fait que plus de dossiers puissent être traités par heure n'est pas nécessairement le signe d'un travail de qualité, mais vu la quantité de données, l'étude part du principe qu'elle peut se baser sur une moyenne.
- Le traitement des dossiers en phase initiale et des dossiers en cours ne requiert pas la même intensité. Les données ci-dessous ne permettent donc pas de tirer des conclusions quant au poids des dossiers individuels.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu du nombre d'interventions³⁰ et d'heures consacrées à un thème donné pour l'ensemble du groupe de répondants durant les 4 semaines d'enregistrement.

³⁰ Intervention se définit comme une « *activité limitée dans le cadre du dossier d'un client* ». Il peut s'agir d'une opération simple associée à une question informative. Il peut aussi s'agir de plusieurs contacts entre l'assistant et le client dans le cadre de recherches ou de l'introduction d'une demande au sein d'une tâche particulière comme la demande d'un revenu d'intégration sociale, d'une prime mazout, et ce, sur une base mensuelle.

Thème	Interventions	Heures	# dossiers	# heures	Interventions /heure
Dettes	12,0 %	4,0 %	11 178,00	2 776,08	4,03
Jeunes	5,5 %	5,3 %	5 123,25	3 678,30	1,39
Info/accompagne ment	25,8 %	7,4 %	24 032,70	5 135,74	4,68
Illégaux et asile	4,4 %	7,3 %	4 098,60	5 066,34	0,81
Logement	3,2 %	6,0 %	2 980,80	4 164,12	0,72
Aide financière	15,8 %	40,0 %	14 717,70	2 7760,80	0,53
Énergie	12,5 %	9,0 %	11 643,75	6 246,18	1,86
Activation	20,8 %	21,0 %	19 375,20	14 574,42	1,33
Total	100 %	100 %	93 150,00	69 402,00	

Tableau 33 : heures/ETP par tâche

Ce tableau donne un aperçu de l'intensité du service sur la base du thème. Les dossiers relatifs aux dettes et aux questions informatives requièrent des interventions relativement courtes et plusieurs interventions par heure peuvent être effectuées, le cas échéant 4 à 5 interventions. Les dossiers relatifs à l'aide financière, au logement et aux illégaux/demandeurs d'asile sont des dossiers à plus forte intensité de main-d'œuvre et nécessitent clairement plus de temps (1,5 à 2 heures par intervention). Cette augmentation ne s'explique pas par la nature de l'activité (administration, téléphone, réunion...).

C'est la complexité des tâches qui est responsable de cette différence. Évidemment, les interventions liées à l'ouverture ou la clôture d'un dossier sont plus complexes et requièrent donc plus de temps que les interventions intermédiaires dans un dossier en cours. Si on procède à une abstraction, il apparaît clairement que la complexité des interventions des thèmes comme le logement, l'assistance financière et les demandeurs d'asile est plus importante.

Étant donné qu'une moyenne de 37 interventions par ETP sont effectuées par semaine pour le groupe de répondants, les tâches du service social des CPAS peuvent être examinées à la lumière des valeurs ci-dessus.

Le calcul d'une moyenne simple apprend qu'une intervention dure en moyenne 0,52 heure ou que 1,92 intervention peut être réalisée par heure. Si on met en regard le nombre d'interventions par ETP et le nombre d'interventions par heure, on obtient un temps de travail productif effectif de 19,27 heures par semaine consacrées au core business du service social du CPAS.

Le score de 19,27 correspond parfaitement au calcul de la figure 5 : quand on retire la maladie, les congés, la formation, les tâches organisationnelles... 18,80 ou 21,7 heures (« autres » tâches incluses) ont pu être consacrées au cœur de métier de l'organisation.

Pour illustrer la méthode, un exemple est donné ci-dessous.

Dans le CPAS de la commune XYZ, cinq collaborateurs du service social (3,1 ETP au total) ont enregistré le nombre d'interventions effectuées par mois pour les différentes tâches.

Le schéma ci-dessous montre le calcul du nombre d'heures dont ils auraient besoin selon les valeurs moyennes de la mesure de la charge de travail.

Thème	Interventions du CPAS XYZ sur une base mensuelle	Valeurs moyennes de la mesure de la charge de travail	Heures nécessaires au CPAS XYZ
Dettes	0	4,03	0,0
Jeunes	8	1,39	5,8
Info/accompagnement	84	4,68	17,9
Illégaux et asile	25	0,81	30,9
Logement	40	0,72	55,6
Assistance financière	87	0,53	164,2
Énergie	37	1,86	19,9
Activation	45	1,33	33,8
Total	326	Heures par mois	328,0

Tableau 34: interventions / heures par tâche

Pour traiter les 326 interventions, ils auraient en principe besoin de 328 heures.

Étant donné qu'une journée compte 7,6 heures de travail et qu'un mois compte en moyenne 21,67 jours ouvrables, chaque ETP travaille 164,69 heures par mois.

Dans cet exemple, les 3,1 ETP presteraient ensemble 510,54 heures sur une base d'une semaine de travail de 38 heures. Ce chiffre doit encore être corrigé, car 100 % du temps de travail ne peut pas être consacré aux dossiers des clients. Pour les 3,1 ETP, le temps de travail réel consacré aux tâches principales s'élève donc à : $510,54 / 38 \text{ h} \times 21,7 \text{ h} = 291,54 \text{ heures}$.

Thème	Interventions du CPAS XYZ sur une base mensuelle	Valeurs moyennes de la mesure de la charge de travail	Heures nécessaires au CPAS XYZ	Nombre d'ETP
Dettes	0	4,03	0,0	0
Jeunes	8	1,39	5,8	0,06
Info/accompagnement	84	4,68	17,9	0,18
illégaux et asile	25	0,81	30,9	0,33
Logement	40	0,72	55,6	0,56
Assistance financière	87	0,53	164,2	1,67
Énergie	37	1,86	19,9	0,20
Activation	45	1,33	33,8	0,35
Total	326	Heures par mois	328,0	3,33

Tableau 35: interventions / temps moyennes par tâche

Pour cette charge de travail, le CPAS de la commune XYZ a besoin de 3,33 EPT.

Les CPAS peuvent donc calculer eux-mêmes le nombre d'ETP dont ils auraient en principe besoin pour assurer les prestations à fournir sur la base du tableau ci-dessus (au moyen de l'enregistrement du nombre d'interventions par tâche principale). Les collaborateurs de l'exemple ci-dessus traitent visiblement plus d'interventions que la moyenne du service social.

6.13 Comparaison des subsides fédéraux en ce qui concerne la prestation de services des CPAS

Cette partie de l'analyse confronte les tâches principales des services sociaux aux subsides fédéraux. L'objectif consiste à vérifier si les subsides fédéraux pour plusieurs tâches spécifiques se traduisent aussi en plus ou moins d'heures de travail au sein du service social.

Cette analyse financière porte plus particulièrement sur :

- le droit au revenu d'intégration sociale (RIS) ;
- l'aide équivalente au RIS ;
- l'initiative locale d'accueil (ILA) ;
- la lutte contre la pauvreté ;
- la participation sociale et culturelle ;
- le fonds mazout ;
- le fonds énergie.

Dans la mesure où les CPAS n'ont pas fourni suffisamment d'informations financières, cette analyse n'a pas pu être réalisée. Elle pourra faire l'objet d'une éventuelle suite de cette enquête.

7 Bonnes pratiques sur le terrain

Les bonnes pratiques feront l'objet d'une annexe distincte à cette étude.

8 Conclusion et recommandations politiques

8.1 Conclusions

L'étude de la charge de travail des travailleurs sociaux des CPAS belges a livré beaucoup d'informations. L'interrogatoire des collaborateurs du service social sur leur temps de travail, leurs méthodes de travail et la qualité du service a fourni des perspectives intéressantes sur la nature et l'intensité de l'aide. Tant pour les CPAS en tant que secteur qu'au niveau des clusters, une série de constatations notables ont pu être émises. La répartition en clusters est indispensable pour tirer des conclusions pertinentes sur l'ensemble des tâches et le fonctionnement des CPAS.

8.1.1 Les CPAS belges

Les résultats des mesures indiquent clairement où se situent les priorités des CPAS ou, en d'autres termes, autour de quels thèmes ils doivent concentrer leurs activités.

Les tâches principales des CPAS sont :

1. assistance financière (28,5 %) ;
2. activation (14,5 %) ;
3. assistance au crédit (11,7 %) ;
4. énergie (8,4 %).

L'aide apportée dans le cadre des jeunes et des étudiants, des demandeurs d'asile et des illégaux, des personnes âgées, des soins de santé et des questions informatives et des références occupe 20,2 % du temps de travail. Ce chiffre souligne encore une fois l'impact de la demande d'assistance financière sur le fonctionnement du CPAS.

Les clients s'adressent principalement au CPAS pour des questions d'assistance financière et de dettes et pour un soutien (pratique) relatif aux thèmes centraux de la vie : l'habitat et le travail. Ils veulent (à nouveau) participer à la société et il est du devoir du CPAS de les accompagner dans leur démarche (cf. art. 1 de la loi organique sur les CPAS).

En ce qui concerne la manière dont cet accompagnement est organisé, les enregistrements ont tout de même livré des résultats inattendus. L'analyse montre que 41 % du temps de travail est consacré à l'administration, soit un pourcentage très élevé pour une organisation d'aide. En comparaison avec d'autres services comme les Centra Geestelijke Gezondheidszorg et les Centra voor Algemeen Welzijnswerk, ce chiffre est très élevé.

Les heures consacrées au contact avec le client s'élèvent à « seulement » 20,9 % (15,6 % d'entretien personnel et 5,3 % de visite à domicile). Étant donné que l'objectif est la réintégration des clients dans la société et le soutien des clients dans leur quête d'autonomie, l'objectif à terme est de rendre l'aide superflue en travaillant à l'émancipation des clients. Un travail émancipatoire n'est possible que moyennant suffisamment de contacts personnels avec les clients. Le manque d'heures de contact suffisantes va, par conséquent, à l'encontre de l'essence même de la relation

d'aide, est néfaste pour l'image de soi du client et ne donne aucune garantie de succès à long terme³¹.

Il convient aussi d'émettre une remarque quant à la quantité d'administration prestée. La quantité élevée de travail administratif n'implique pas l'absence de travail social. L'étude sociale, la première étape de l'accompagnement, qui constitue la base du travail social et qui est obligatoire dans de nombreux cas³², a été enregistrée comme administration et se situe par conséquent dans ces 41 %.

C'est aussi un fait que les travailleurs sociaux connaissent insuffisamment les possibilités des ressources disponibles, comme la consultation des flux de la BCSS. La recherche de données ou la composition d'un dossier de « manière classique »³³ fait perdre un temps précieux. Cet élément sera repris dans les recommandations politiques.

Nous nous posons la question de savoir si certaines tâches ne peuvent pas être réalisées par d'autres profils ou si l'automatisation des données n'accélérerait et ne simplifierait pas le travail. Ces réflexions figureront aussi dans les recommandations.

L'image selon laquelle les administrations (locales) se réunissent et se concertent souvent doit être corrigée. Le temps de réunion et le temps consacré à la consultation d'un collègue s'élèvent à 9,6 % du temps de travail. Étant donné que le temps de réunion moyen pour les travailleurs s'élève entre 10 et 25 % (selon la fonction), les services sociaux obtiennent des scores plutôt bons³⁴.

La concrétisation des heures sur le lieu de travail n'est qu'une partie de l'histoire. La disponibilité des membres du personnel dépend aussi d'autres facteurs. Pour pouvoir dresser une estimation, les « heures virtuellement disponibles » par collaborateur à temps plein au service social ont été calculées. En déduisant les indisponibilités en raison de congé, de maladie, de pauses, de formation... des 38 heures par un ETP, il ne reste que 16,5 heures par semaine à consacrer aux activités principales du service social. De ces 16,5 heures, 9,5 heures sont consacrées à l'administration, ce qui laisse peu de marge pour les autres activités et ce qui résulte en une moyenne de 4,5 heures de contact client par semaine par ETP. Si le temps était inversé en fonction du nombre d'heures de contact client, cela donnerait pour chaque heure de contact client :

- 2 heures d'administration ;
- 0,5 heure de réunion/consultation ;
- 1 heure d'organisation/formation/direction.

Conclusion : il y a beaucoup de « généralités » pour le nombre d'heures prestées en présence du client.

L'analyse de la fonction a montré que par membre du personnel à temps plein au service social environ 37 interventions étaient réalisées par semaine dans le cadre des dossiers de client ou de questions informatives/demande d'aide. En ce qui concerne la « qualité » du travail, les

³¹ Il s'agit toujours de clients qui peuvent aménager leur vie de manière autonome et qui ont besoin d'une aide et d'un accompagnement externe ; l'objectif doit rester d'autonomiser ces personnes autant que possible.

³² L'étude sociale constitue la base de l'octroi du droit à l'intégration sociale et d'autres formes de service du CPAS.

³³ Téléphoner à d'autres services, collecter des attestations pour le client, traiter le trafic d'e-mails avec les instances officielles...

³⁴ Nederland als vergaderland, dr. Wilbert Van Vree, 2008

répondants ont indiqué qu'ils disposaient de juste assez (55,17 %) à insuffisamment (31,46 %) à de temps pour fournir un travail de qualité. Étant donné le fait qu'ils ne disposent que d'un nombre d'heures limité par semaine pour les matières liées aux clients, ce sentiment peut s'avérer correct. La majorité des répondants pense que la charge du dossier a augmenté ces dernières années (61,41 %) ou est restée constante (35,10 %). Une nouvelle indication que, étant donné la pression temporelle pour traiter les dossiers de manière qualitative, il convient de réfléchir à l'organisation de l'aide aux clients du CPAS. Ces constatations cadrent parfaitement avec les données de l'enregistrement objectif qui ne donne en moyenne que 4,6 heures disponibles sur une base hebdomadaire pour les contacts avec les clients (voir recommandations politiques).

8.1.2 Comparaison des clusters

Les tâches du CPAS se sont considérablement étoffées au cours de la décennie écoulée. Les habitants peuvent s'adresser au CPAS de leur commune pour un vaste éventail de services. Ces services ne sont pas demandés ou proposés aux clients partout dans une même mesure. On note une différence manifeste dans l'emploi du temps entre les différents clusters.

Les communes « centres » consacrent l'essentiel de leur attention à l'aide financière (30 %), à l'activation (15,3 %) et à l'énergie (9,2 %), là où les communes rurales y consacrent respectivement 14,3 %, 6,6 % et 5,3 % : une différence de 28,3 %. Il est frappant de constater que plus qu'un quart du temps de travail en moins est consacré à trois des tâches principales sur un grand volume d'heures enregistrées dans les communes rurales. Leur attention va principalement à la remédiation de dettes (27,3 %), là où cette dernière ne représente « que » 9,5 % des heures travaillées dans les villes « centres ».

Avec 6,6 %, le thème « activation » est beaucoup moins prioritaire dans les communes rurales que dans les communes « centres », où il monopolise énormément de temps et d'énergie (15,3 %).

Il convient aussi de noter que les communes rurales obtiennent des scores plus élevés en termes d'information et d'accompagnement et de service aux demandeurs d'asile et illégaux.

Les écarts de résultat des communes rurales peuvent s'expliquer par le fait qu'elles disposent de peu d'installations spécialisées. Par manque d'alternatives, les habitants font appel au CPAS pour traiter des questions plus informatives. Il y a davantage de références et plus de dossiers de remédiation de dettes au lieu d'adresser les clients à une organisation spécialisée.

Le score plus élevé sur le thème des « illégaux et demandeurs d'asile » s'explique par l'aménagement d'ILA dans de nombreux CPAS ruraux.

On peut clairement conclure que les priorités et les méthodes de travail des CPAS des communes « centres » diffèrent nettement de celles des communes rurales. Ce sont les deux extrêmes sur le continuum des clusters.

L'analyse de la charge de travail montre que les méthodes utilisées pour donner forme au service social ne diffèrent pas significativement d'un cluster à l'autre. Le graphique 7 montre la répartition globale entre les activités (administration, téléphone...). Il montre que les méthodes de travail utilisées diffèrent très peu pour l'intégralité du paquet de tâches.

En comparant les résultats de l'enregistrement en ligne et ceux de l'analyse de la fonction, ce qui précède a été rassemblé pour une analyse détaillée.

L'assistance financière représente donc 40,1 % du temps, alors qu'elle ne représente qu'une part de 15,8 % de la totalité des interventions. Des différences similaires s'expriment aussi pour les tâches principales « énergie », « dettes », « information/accompagnement » et « illégaux et demandeurs d'asile »

Les différences s'expliquent en partie par la nature des interventions. L'assistance financière demande beaucoup plus de temps par intervention que des prestations fournies pour le thème « information et accompagnement » par exemple. Ceci explique pourquoi respectivement 18,7 % des interventions occupent 25,8 % du temps et 14,6 % des interventions occupent 5,1 % du temps.

En réalisant la même analyse au niveau des clusters et en les comparant, on peut étudier où et comment les clusters obtiennent de meilleurs scores ou des scores différents sur un thème donné. Autrement dit, ce n'est pas parce qu'un thème donné demande beaucoup de temps que de nombreux dossiers sont traités ou que de nombreuses interventions sont nécessaires.

La comparaison des clusters met en exergue de nettes différences et montre que certains clusters obtiennent de meilleurs scores sur un thème donné que d'autres. Par « meilleurs » scores, on entend que la part des interventions est nettement supérieure à la part des heures relatives à une tâche principale.

On remarque par exemple que :

- le cluster « communes rurales » traite 22,9 % des interventions (tâches relatives à l'énergie) sur 6,3 % du temps disponible. Le cluster « communes résidentielles » traite seulement 6,3 % des interventions sur 5 % du temps ;
- dans les communes à forte activité économique, 7,4 % du travail relatif à l'activation occupe 24,5 % du temps. Dans les communes résidentielles, 19,3 % du temps est consacré à l'activation, ce qui représente 16,7 % des tâches.

Résultat de ces comparaisons : la part des opérations administratives a une nette influence sur le nombre d'interventions. Pour les clusters qui obtiennent les scores les plus élevés et les plus bas sur un thème principal donné, on note une différence de 9 à 13,9 % du nombre d'heures consacrées à l'administration (cf. recommandations politiques).

Grâce aux connaissances acquises sur les temps de travail, la charge du dossier, les présences sur le lieu de travail, la concrétisation du paquet de tâches et les méthodes de travail utilisées globalement et au niveau des clusters, on peut estimer l'occupation nécessaire moyenne du service social.

Le calcul de la durée d'une intervention indique une nette différence entre les différents thèmes. Avec des scores de respectivement 4,03 et 4,68, les dossiers relatifs aux dettes et aux questions informatives requièrent des interventions relativement courtes. En d'autres termes, il est possible de boucler 4 à 5 interventions par heure. Les dossiers relatifs à l'assistance financière, au logement et aux illégaux et demandeurs d'asile sont plus intensifs et demandent donc clairement plus de temps. En moyenne, sur toutes les tâches, 1,92 dossier/intervention a été réalisé par heure.

Si on met en regard le nombre d'interventions par ETP (en moyenne 37 interventions par ETP par semaine) et le nombre de dossiers par heure, on obtient un temps de travail productif effectif de 19,27 heures par semaine consacrées au « core business » du service social du CPAS. Les CPAS peuvent utiliser ces valeurs pour confronter l'occupation de leur personnel au benchmark.

Le score de 19,27 cadre parfaitement avec le calcul de la figure 5, qui arrive à 18,80 heures consacrées au core business de l'organisation après déduction des maladies, des congés, des formations, des tâches organisationnelles...

Le tableau de la page 98 permet de définir le nombre d'interventions par semaine indépendamment du paquet de tâches du collaborateur. Les résultats de ces calculs doivent leur permettre de définir le nombre d'ETP (sur la base du nombre d'interventions).

8.2 Recommandations politiques

La direction de CPAS est une matière complexe. L'étude montre de nettes différences dans la concrétisation du paquet de tâches et l'approche entre les différents clusters. Sans parler de la répartition des compétences sur les différents niveaux politiques et des accents régionaux. Le tout complique la promulgation de directives générales relatives au fonctionnement.

Les services sociaux des CPAS sont principalement actifs sur le plan de l'assistance financière, de l'activation et de la remédiation de dettes et sont confrontés, dans leur fonctionnement, à une disponibilité limitée du personnel et à une « surcharge » de tâches administratives. Ce « contexte » rend l'utilisation des ressources disponibles inefficace et la réintégration des clients dans la société, l'essence même de l'aide, sous-optimale. Les administrations locales et les pouvoirs publics supérieurs doivent investir dans une organisation plus efficace de l'aide, capable d'aider plus efficacement davantage de clients avec les mêmes moyens.

Que peut-on entreprendre pour améliorer l'émancipation des clients du service social ? Comment mieux utiliser les ressources disponibles ? Afin d'émettre des recommandations aussi concrètes que possible pour les différents rôles joués par les différentes parties prenantes, on a établi une distinction entre les recommandations pour les pouvoirs publics supérieurs et pour les administrations locales.

8.2.1 Au niveau du gouvernement fédéral

Préalablement, l'étude indique que les CPAS sont principalement (63,1 %) actifs dans le domaine de l'assistance financière, de l'activation, de l'énergie et de la remédiation de dettes. Ce qui implique que les mesures prises auront le plus d'impact si elles ont trait à ces thématiques et mettent l'accent sur ces tâches.

Les pouvoirs publics fédéraux doivent soutenir les administrations locales pour réduire les 41 % de temps consacré à l'administration, via les mesures suivantes.

Il faut examiner de quelle manière les obligations administratives imposées dans le cadre de certaines interventions et de certains soutiens pourraient être simplifiées. La pertinence de la justification et de la charge de la preuve demandées pour les subsides fédéraux ainsi que des moyens de fonctionnement doit être évaluée. Des sondages et des contrôles au hasard sont beaucoup moins intenses en termes de travail et ont souvent le même effet. Il convient aussi d'examiner si la vérification des données (nombres, montants, données...) fournies par les

administrations locales par les pouvoirs publics fédéraux est vraiment nécessaire. Si aucune conséquence n'y est liée ou si les résultats du traitement des données ne sont pas utilisés pour améliorer les produits ou modifier la politique, ce temps et cette énergie peuvent être mieux utilisés. Une constatation valable pour les collaborateurs du niveau local et fédéral/régional.

Autre élément : réduire les opérations administratives des collaborateurs du service social et favoriser le client et le processus d'aide grâce à l'octroi automatique de certains droits. L'enquête et les formalités administratives menées par les administrations locales peuvent se faire plus tôt et être effectuées par un niveau supérieur afin de permettre au niveau local de libérer plus de temps pour travailler avec les clients. L'étude proactive des droits de tous et leur attribution automatique permettront d'épargner beaucoup de travail de recherche, de discussions et de perte de temps.

Au niveau des tâches individuelles et même au niveau des thèmes, on note d'importantes différences dans la manière de travailler des CPAS. La part des activités administratives au sein d'une tâche donnée s'élève parfois à près de 15 %. Dans la mesure où l'administration entretient dans l'étude une corrélation négative avec le nombre d'interventions, il convient d'y accorder l'attention nécessaire. Les pouvoirs publics fédéraux peuvent contribuer à la qualité et à l'efficacité du service des CPAS par la création d'un forum ou d'un canal destiné à échanger et à diffuser les bonnes pratiques. Le SPP IS développe actuellement déjà différentes activités qui appuient cette recommandation. Une bibliothèque numérique est ainsi constituée pour les travailleurs sociaux. De même, un projet visant à collecter les bonnes pratiques et un projet consacré au partage de la connaissance « train the trainers » sont en cours.

En annexe de ce rapport, vous trouverez plusieurs bonnes pratiques pour inspirer les CPAS. Une étape supplémentaire vers un meilleur fonctionnement.

Autre élément : les administrations locales ne disposent pas toujours des bons outils ou moyens pour mettre le changement en œuvre. Le gouvernement fédéral peut ici assumer un important rôle de soutien, en plus de celui de contrôle. L'expertise dont dispose le gouvernement responsable de l'intégration sociale pourrait être consacrée (via différents groupes d'experts) au soutien des administrations et des assistants sociaux et à l'assistance à l'organisation de l'aide sociale et à l'accompagnement des clients.

Dans la mesure où les administrations locales et leur personnel peuvent également s'adresser aux associations faïtières (régionales) des CPAS pour de l'information, des formations et du soutien, nous plaidons pour que l'expertise collectée aux différents niveaux soit regroupée dans une nouvelle plateforme transversale à créer et qu'elle soit diffusée de là vers les CPAS.

Les plus petites administrations ne disposent souvent pas des ressources humaines ou de l'expertise nécessaires en leurs rangs, contrairement aux plus grandes administrations. Si les petites administrations se réunissent et collaborent, elles pourront offrir certains services ou certaines aides, à l'instar des plus grandes. Les pouvoirs publics fédéraux peuvent encourager les administrations locales à investir dans ces collaborations via des incitants financiers ou organisationnels.

Notons enfin que cette étude est une mesure zéro. Idéalement, l'étude devrait être réitérée dans 2 à 3 ans afin de suivre le fonctionnement du secteur et d'étudier l'effet des mesures politiques sur le travail des assistants sociaux et le paquet de tâches du CPAS. L'étude de suivi pourrait également établir des liens supplémentaires avec le financement des CPAS et affiner l'enregistrement des activités administratives afin d'encre mieux cibler les nouvelles mesures politiques.

8.2.2 Au niveau des administrations locales

Plus encore que les pouvoirs publics supérieurs, les CPAS ont toutes les cartes en main pour optimiser leur fonctionnement. Pour relever les défis de demain, les CPAS devront développer un parcours de changement propre.

L'étude du fonctionnement propre et des procédures internes constitue une donnée cruciale. Les administrations locales doivent étudier leur propre fonctionnement et examiner où des gains d'efficacité peuvent être identifiés dans le traitement des dossiers, le processus décisionnel ou... Les écarts de traitement du nombre d'interventions par heure montrent des différences significatives dans la manière dont les CAPS organisent l'aide et dont les travailleurs sociaux travaillent. Le nombre d'heures de contact client dans le secteur est aussi très faible pour des collaborateurs dont la tâche consiste à accompagner les clients.

Dans ce cadre, nous plaidons pour une réduction des obligations administratives. La numérisation des processus qui conduisent à des demandes d'intervention et l'assistance financière est tout à fait possible. Nous remarquons encore trop souvent une culture de documents papier dans ce domaine. L'association de données de la banque-carrefour avec toutes sortes de formulaires, tout en respectant la vie privée, évidemment, offre aussi des possibilités d'optimisation du contenu des tâches des travailleurs sociaux. Nous retiendrons de nos visites des services sociaux que les clients des CPAS disposent très souvent de moyens de communication modernes comme les smartphones. Des guichets numériques doivent remplacer le papier à terme.

Le rôle des assistants sociaux qui travaillent dans les services sociaux des CPAS évolue plus que jamais pour passer de « gestionnaire de dossier administratif » à « accompagnateur clients ». Le temps consacré doit donc aussi changer de poste : de travailleur de back-office derrière un bureau à travailleur de front-office aux côtés du client. Dans la mesure où il y a toujours des gens qui ne trouvent pas le chemin de l'aide, qui n'exploitent pas leurs droits et restent donc « sur le carreau », il est primordial d'accorder suffisamment de temps à l'identification proactive des situations problématiques (fonction d'outreaching).

Les administrations locales doivent adapter la manière dont elles organisent l'aide sociale aux nouvelles évolutions de la société. Elles doivent d'abord étudier de quelle manière elles peuvent décharger au maximum les assistants sociaux des activités non liées aux clients. Ces professionnels sont encore trop souvent confrontés à « d'autres » tâches, ce qui suggère qu'il existe encore de la marge pour augmenter le temps pendant lequel ils sont disponibles pour leur clientèle. Il y a sans aucun doute des tâches qui peuvent être exécutées par d'autres « profils » avec la même qualité et le même respect pour la vie privée des clients. Un travail émancipatoire n'est possible que si l'on dispose de suffisamment d'heures de contact avec les clients. Les administrations locales doivent, en outre, également réfléchir au type d'aide sociale qu'elles veulent proposer. Que veulent-elles signifier pour leurs clients ? Qu'apportent-elles ?

Au vu de la charge de dossier à laquelle les CPAS sont confrontés et du fait que les assistants sociaux ont indiqué qu'elle continue à augmenter, il importe de travailler davantage encore à la réintégration des clients dans la société. Les assistants sociaux doivent autonomiser et soutenir le

client au maximum. Nous plaidons pour une aide sociale intégrale, assortie d'objectifs clairs et à travers laquelle la situation du client et l'aide sociale seraient évaluées (et éventuellement stoppées) à intervalles réguliers.

Les méthodes utilisées dans le cadre de l'aide sociale doivent être « evidence-based » et le traitement/l'aide sociale doit être adapté au diagnostic et à l'objectif. Nous plaidons pour une aide sur mesure, sur la base de la capacité d'apprentissage³⁵ du client et pour l'élaboration d'un parcours émancipatoire pour le client. Nous plaidons pour que l'on attache encore plus d'attention, au niveau local, aux besoins du client plutôt qu'à ses droits. L'octroi automatique de certains droits (par les gouvernements fédéral ou régional) appuie cette demande.

Proposer une aide sociale adaptée aux clients dans la perspective de l'intégration dans la société nécessite certaines modalités, parmi lesquelles le fait de disposer de spécialistes spécifiques comme des juristes, des psychologues, des accompagnateurs de carrière... L'étude indique que les travailleurs sociaux utilisent tout de même largement la possibilité de consulter des partenaires externes. La plupart des CPAS ne disposent pas de tels profils, seules les grandes villes et communes peuvent faire appel à des équipes propres. Dans le but d'assurer une aide sociale adéquate à tous les habitants, quelle que soit la commune dans laquelle ils résident, il convient d'examiner dans quelle mesure un agrandissement d'échelle, sous la forme d'une collaboration entre différents (plus petits) CPAS, peut apporter une réponse. Il existe déjà de nombreux exemples de partenariats volontaires. La collaboration et la spécialisation (pluridisciplinarité) doivent permettre une approche plus personnalisée dans l'aide sociale pour aboutir à un meilleur accompagnement des clients.

Les CPAS peuvent implémenter de petites étapes/interventions qui peuvent réellement faire une grande différence dans l'efficacité du fonctionnement et la qualité du service. Pour clôturer les conclusions et les recommandations politiques, nous aimerions nous attarder sur quelques-uns de ces quick-wins.

1. Les contacts avec les CPAS dans le cadre de cette étude ont montré un besoin clair de formations supplémentaires sur les possibilités et l'utilisation correcte des flux de la BCSS. Les travailleurs sociaux consultent encore beaucoup trop rarement les flux d'informations importantes et pratiques. Le SPP IS peut appeler les CPAS, via une campagne de sensibilisation, à envoyer un représentant par CPAS à une formation. Grâce à la technique « train de trainer », les collaborateurs pourront informer les autres travailleurs sociaux de leur CPAS sur la richesse des informations de la BCSS et les former à leur utilisation.
2. Les personnes qui font appel au CPAS ont encore souvent quelques personnes dans leur entourage ou, dans le meilleur des cas, un vaste réseau de personnes auxquelles elles peuvent faire appel. Les travailleurs sociaux du CPAS ne sont pas disponibles jour et nuit. En établissant des contacts avec le réseau du demandeur (comme les assistants de proximité pour les soins à domicile) et en les impliquant dans le parcours émancipatoire du demandeur, l'entourage de l'intéressé pourra gérer les situations de crise. Cette technique réduira la pression qui pèse sur les épaules des travailleurs sociaux (ils pourront ainsi se consacrer à d'autres clients) et favorisera l'estime de soi du client.

³⁵ La capacité d'apprentissage concerne la capacité d'une personne à apprendre de nouvelles choses. Dans ce contexte, on parle de la mesure dans laquelle la personne est capable d'organiser (certaines parties de) sa vie elle-même.

3. Un quickscan de l'organisation interne peut mettre plusieurs pierres d'achoppement au jour à très court terme. L'étude a montré que la préparation du Comité spécial du service social et le traitement des décisions demandaient beaucoup de temps au sein des tâches administratives et organisationnelles. La structure du procès-verbal social et l'organisation de l'accueil des clients peuvent aussi s'avérer très chronophages. Étant donné la fréquence de ces activités, de petites interventions dans l'organisation des travaux peuvent permettre d'énormes gains de temps sur une base annuelle.

Pour d'autres projets et méthodes de travail inspirants, nous vous renvoyons aux « bonnes pratiques » ajoutées en annexe du rapport.

Parce que l'organisation des CPAS et une partie des tâches se fondent sur la législation régionale et dans la mesure où l'analyse du fonctionnement des services sociaux des CPAS se base sur l'éventail de tâches complet, nous plaidons pour que les grandes lignes des recommandations soient aussi prises en compte au niveau régional.

9 Annexes

9.1 Participants à la commission d'experts de l'étude

Au nom du Service public fédéral de Programmation Intégration sociale, Lutte contre la Pauvreté, Économie sociale et Politique des grandes Villes :

- Julien Van Geertsom, président ;
- Rajae Chatt ;
- Daphne Estoret ;
- Alexandre Lesiw ;
- Jo Locquet.

Au nom de la Secrétaire d'État à l'Asile et l'Immigration, à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la Pauvreté :

- Helena Bex ;
- Cedric Verschooten.

Au nom des organisations faitières :

- Bernard Dutrieux, Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW) ;
- Christine Dekoninck, Association de la Ville et des Communes de la région Bruxelles-capitale/Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels hoofdstedelijk gewest (AVCB-VSGB) ;
- Peter Hardy, Vereniging voor Vlaamse Steden en Gemeenten ;
- Piet Van Schuylenbergh, Vereniging voor Vlaamse Steden en Gemeenten.

9.2 Classification des communes selon Belfius

L'échantillon doit, de toute évidence, donner une image représentative des CPAS en Belgique et absolument tenir compte de la taille de la commune, de la répartition régionale, des facteurs environnementaux et d'un indicateur de pauvreté.

Une étude approfondie a révélé que Belfius avait déjà opéré une classification des villes et communes belges sur la base d'indicateurs socioéconomiques significatifs.

Pour dresser la typologie des communes, Belfius a collecté plus de 150 variables en provenance de sources statistiques officielles (INS, ECODATA, observatoires statistiques régionaux...) et caractérisant la population et l'activité économique des 589 communes. La typologie des communes s'obtient en opérant un double traitement statistique (analyse factorielle et analyse en clusters)³⁶ de ces informations de départ.

Ce double traitement statistique est réalisé pour chacune des régions : un choix logique au vu du rôle croissant que jouent les gouvernements régionaux dans la détermination du cadre réglementaire et financier des communes.

Cette méthodologie a abouti à 16 catégories (clusters) de communes en Flandre, 14 en Wallonie et 5 en Région bruxelloise, soit une moyenne d'environ 20 communes pour les clusters flamands et wallons (contre 4 communes seulement pour les clusters bruxellois). Ces catégories de communes se différencient essentiellement par le niveau de vie et le statut socioprofessionnel de la population, le degré d'urbanisation, tant « morphologique » (importance du bâti) que « fonctionnelle » (attractivité, centralité), l'importance des activités économiques (industrie, secteur tertiaire, tourisme) et la dynamique démographique (soldes naturel et migratoire, degré de vieillissement de la population). L'homogénéité des communes au sein d'un cluster est toutefois loin d'être absolue. Le clustering est en effet la recherche d'un compromis entre un nombre limité de catégories et la composition de groupes les plus homogènes possible au sein de chaque cluster.

*Remarque : les cartes représentant les différents clusters pour chacune des régions révèlent de façon spectaculaire les **liens territoriaux** (corrélation spatiale) unissant les différentes communes. Il est frappant de constater que des parties entières de régions, de provinces ou d'arrondissements se retrouvent dans une certaine catégorie socioéconomique. Même si les communes bénéficient d'une grande autonomie, il est clair que la dynamique socioéconomique transcende souvent les limites administratives des communes, voire des régions.*

Les variables ont été sélectionnées afin d'obtenir, par commune, une image des cinq dimensions suivantes :

- affectation du sol et du bâti, caractéristiques et niveau d'équipement des logements ;
- niveau des revenus (des ménages et du foncier) ;

³⁶ L'analyse factorielle est une méthode inductive classique qui vise tout d'abord à restreindre le nombre de variables de départ et à regrouper l'information statistique en un plus petit nombre de variables synthétiques (les facteurs). L'analyse en clusters qui est appliquée sur cet éventail restreint de données statistiques regroupe ensuite les communes caractérisées par un environnement socioéconomique aussi homogène que possible. L'analyse consiste en un algorithme qui va rechercher les observations (c.-à-d. les communes) présentant la combinaison de scores factoriels la plus comparable (et donc le contexte socioéconomique le plus semblable).

- activité économique et structure de la population active ;
- structure et évolution démographique ;
- équipements d'utilité générale, externalités et niveau d'attractivité.

Une classification en catégories n'est jamais absolue et des exceptions et/ou divergences sont toujours possibles. Il se peut, par exemple, que des communes constituant un cluster présentent de fortes convergences pour certains facteurs dominants et conservent certaines différences claires pour d'autres facteurs. La méthodologie utilisée garantit toutefois des disparités intraclasse moindres que les disparités interclasses. En d'autres termes, chaque commune présente davantage de points communs avec les autres communes de son cluster qu'elle n'en présente avec les communes des autres clusters.

Analyse de la Flandre

L'analyse factorielle appliquée aux variables des 308 communes flamandes a permis de réduire les 150 variables à 10 facteurs significatifs synthétisant plus de 75 % de l'information de départ. L'analyse en clusters a, quant à elle, permis de répartir les communes ayant des valeurs comparables pour les différents facteurs (et donc caractérisées par un même environnement socioéconomique) en classes ou « clusters ».

Les différents clusters ont été regroupés en 6 sous-groupes en fonction de leurs caractéristiques dominantes et de leurs similitudes.

Le sous-groupe des **communes résidentielles** est constitué de 4 clusters qui ont pour point commun d'avoir un niveau de revenu supérieur à la moyenne régionale et un faible niveau de centralité dans les communes. Il s'agit des :

- communes en zone rurale ;
- communes en zone périurbaine ;
- communes d'agglomération avec activités tertiaires ;
- communes de banlieue résidentielle à hauts revenus.

Le sous-groupe des **communes rurales** comprend 3 clusters caractérisés par un très faible degré d'urbanisation tant au point de vue morphologique que fonctionnel :

- petites communes agricoles ;
- communes rurales à niveau de vieillissement élevé ;
- communes rurales à forte expansion démographique.

Le troisième sous-groupe rassemble des communes qui se caractérisent essentiellement par une **activité économique importante, principalement de type industriel** :

- communes rurales et agricoles avec activités industrielles ;
- communes rurales semi-urbaines avec activités industrielles et en expansion démographique ;
- villes et communes d'agglomération à caractère industriel.

Le sous-groupe des **communes semi-urbaines ou d'agglomération** réunit 2 clusters dont le point commun est d'être de type urbain ou semi-urbain, mais avec un faible niveau de centralité et d'activités économiques et un niveau de revenu inférieur à la moyenne régionale.

Le sous-groupe des **communes « centres »** regroupe 3 clusters qui se démarquent par leurs niveaux d'attractivité/centralité très élevés, à savoir : les villes moyennes, les villes régionales et les chefs-lieux.

Le dernier cluster est très typé, car il regroupe uniquement les **communes côtières** (à l'exception d'Ostende). Outre des scores extrêmement élevés sur le plan du tourisme et de l'évolution de l'immobilier, les communes côtières se caractérisent par leur forte « attractivité ». Les composantes démographiques évoluent dans des sens opposés puisque la composante naturelle (naissance/décès) est très négative tandis que la composante migratoire (arrivée/départ) est plutôt positive.

Analyse de la Wallonie

La méthodologie utilisée pour extraire les facteurs et former les clusters est identique à celle décrite ci-dessus (analyse de la Flandre).

Le sous-groupe des **communes résidentielles** en Wallonie est constitué de 3 clusters qui ont pour point commun d'avoir un niveau de revenu supérieur à la moyenne régionale et un faible niveau de centralité. Ces trois catégories se différencient essentiellement par le degré d'urbanisation, la dynamique démographique, la taille moyenne en termes de population et leur localisation par rapport aux grands centres urbains.

Le sous-groupe des **communes rurales** comprend 2 clusters caractérisés par un très faible degré d'urbanisation tant au point de vue morphologique que fonctionnel ainsi que par un niveau de revenu inférieur à la moyenne régionale. Ces communes se distinguent entre elles par le caractère agricole ou forestier et surtout par l'attractivité touristique.

Le troisième sous-groupe rassemble 2 clusters qui se caractérisent essentiellement par une **présence importante d'activités économiques**, principalement de type industriel. Ils se différencient surtout par le degré d'urbanisation, le niveau de centralité et la population moyenne des communes.

Le sous-groupe des **communes semi-urbaines et d'agglomération** réunit 2 clusters dont le point commun est d'être de type urbain ou semi-urbain, mais avec un faible niveau de centralité et d'activité économique, un niveau de revenu sensiblement inférieur à la moyenne régionale et un déclin démographique.

Le sous-groupe des **communes « centres »** comporte 5 clusters qui se démarquent par des niveaux d'attractivité/centralité significativement différents. Ces clusters se différencient essentiellement entre eux par le niveau de centralité, la taille en termes de population, le niveau de revenu de la population et l'évolution démographique.

9.2.1 Analyse de Bruxelles

Le sous-groupe des **communes résidentielles** est constitué de 2 clusters qui ont pour point commun d'avoir un niveau de revenu supérieur à ou proche de la moyenne régionale et de présenter un niveau moindre d'urbanisation et d'activités économiques. Outre la taille moyenne en termes de population, les 2 clusters se différencient surtout par le revenu moyen de la population, qui est largement supérieur dans les communes du sud-est.

Le deuxième sous-groupe des **communes fortement urbanisées** regroupe les communes bruxelloises caractérisées à la fois par un niveau de vie sensiblement inférieur à la moyenne

régionale et par une très forte densité du bâti. Géographiquement, ces communes sont localisées dans la partie centrale de l'agglomération (centre historique et première ceinture) et le long du canal. Ces clusters se différencient principalement par leur taille moyenne (en termes de population et de superficie) et par l'importance des activités économiques (industrielles ou tertiaires).

9.3 Documentation des systèmes d'enregistrement dans le secteur social

9.3.1 CAW Midden West-Vlaanderen



Systematiek voor caseload-bepaling

1. Inleiding

VZW Centrum Algemeen Welzijnswerk (CAW) Midden West-Vlaanderen speelt met professionele hulpverlening in op actuele noden van de bevolking. Door deze laagdrempelige begeleiding op eerste lijn vermijden we duurdere en meer ingrijpende hulpverlening. De sterke variatie in opdrachten van de organisatie weerspiegelt zich in de taakomschrijving van de medewerkers. Hierdoor is bepaling van werkdruk en resultaatsverwachtingen geen sinecure.

Op vraag van de medewerkers, en passend binnen de beleidslijnen van de organisatie om – vanuit de competenties van medewerkers – evidence based te werken, werd vanaf 2007 gewerkt aan een systematiek om de werkdruk op het vlak van begeleidingswerk te objectiveren.

In de zoektocht naar een werkbaar systeem konden we rekenen op de feedback en rekenkunde van prof. F. Anseel (Universiteit Gent), waarvoor onze uitdrukkelijke dank.

De volgende tekst vat de werkwijze van deze systematiek samen.

2. Doelstelling

Het ontwikkelen van een systematisch instrument om case-load (zijnde de werkdruk gelinkt aan begeleidingswerk) in kaart te brengen dient ons in staat te stellen de werkdruk op dit vlak te objectiveren, en in die zin deze werkdruk te monitoren en bij te sturen.

Door deze objectieve monitoring ontstaan positieve effecten op niveau van zowel de individuele medewerker (duidelijke resultaatsverwachtingen, bescherming tegen overmatige werkdruk, ...) als op niveau van de organisatie (zoals voorspelbaarheid van output).

3. Werkwijze

3.1 Bepalen van voorziene arbeidstijd (uurallocatie)

De eerste stap in het opstarten van dergelijke caseload analyse is het bepalen van de arbeidstijd die per medewerker voorzien is om de eigenlijke begeleidingstaak uit te voeren. Onder deze begeleidingstaak vallen zowel de cliëntencontacten (hetzij face-to-face,, telefonisch, schriftelijk, ...), als de administratieve verplichtingen die verbonden zijn aan deze taak.

Deze arbeidstijd of uurallocatie (UA) wordt uitgedrukt in uur per week.

1

Caseload-bepaling VZW CAW Midden West-Vlaanderen

Geregistreerd op 20 oktober 2009

reproductie of citering enkel met uitdrukkelijke toestemming vanuit de auteur

3.2 Bepalen van wegingindicatoren

Om de diverse dossiers objectief met elkaar te kunnen vergelijken stelden we objectieve indicatoren op die in elke begeleidingsvorm van toepassing zijn. Deze indicatoren zijn :

- I₁ : Frequentie van gesprek : op welke regelmaat is er face-to-face contact voorzien met de cliënt / het cliëntsysteem ?
- I₂ : Mate van crisissen : in welke mate doet de cliënt / het cliëntsysteem beroep op de hulpverlener buiten de geplande gesprekken met een dergelijke vraag dat onmiddellijke interventie van de hulpverlener aangewezen is ?
- I₃ : Arbeidstijd buiten cliëntcontact : in welke mate wordt door de hulpverlener tijd geïnvesteerd in de begeleiding naast het effectieve cliëntencontact ? (contact met derden, administratie, ...)

Deze indicatoren krijgen een weging :

frequentie van gesprekken:		
<input type="radio"/> LAAG	(lager dan tweewekelijks)	= score 1
<input type="radio"/> MIDDEN	(tweewekelijks)	= score 2
<input type="radio"/> HOOG	(wekelijks)	= score 3
mate van crisissen:		
<input type="radio"/> GEEN		= score 0
<input type="radio"/> LAAG	(lager dan maandelijks)	= score 1
<input type="radio"/> MIDDEN	(maandelijks)	= score 2
<input type="radio"/> HOOG	(wekelijks-dagelijks)	= score 3
Arbeidstijd buiten cliëntcontact:		
<input type="radio"/> GEEN		= score 0
<input type="radio"/> LAAG	(minder dan 1 uur in de week)	= score 1
<input type="radio"/> MIDDEN	(1 tot 3 uur in de week)	= score 2
<input type="radio"/> HOOG	(meer dan 3 uur in de week)	= score 3

Ook tussenscores (0,5 ; 1,5 ; ...) zijn mogelijk.

3.3 Nulmeting

Om de caseloadsystematiek in te voeren dient een nulmeting (ijking) te worden uitgevoerd. Deze nulmeting¹ bestaat uit twee componenten :

- Aan iedere medewerker² wordt gevraagd om de huidige dossierlast te scoren volgens bovenstaande objectieve wegingindicatoren, en de totale som van alle indicatoren van alle

¹ We gaan hier uit van een nulmeting die wordt uitgevoerd door de medewerkers zelf. Het is mogelijk deze aan te vullen met een nulmeting "van buitenaf" door bijvoorbeeld leidinggevenden of collega's die de functie goed kennen.

² De groep die de nulmeting uitvoert kan anders samengesteld zijn dan de groep medewerkers die bij invoering van het systeem gevat wordt door het systeem. Een at random gekozen groep (bij voorkeur minstens 30 leden) die naar samenstelling toe de eigenlijke groep goed benadert, biedt de meeste kans tot representativiteit.

2 Caseload-bepaling VZW CAW Midden West-Vlaanderen

Geregistreerd op 20 oktober 2009

reproductie of citering enkel met uitdrukkelijke toestemming vanuit de auteur

lopende dossiers te delen door de voorziene arbeidstijd. Zo bekomt men dan de objectieve score (getal X) (of : $X=(I_1 + I_2 + I_3)/UA$).

- Aan iedere medewerker wordt gevraagd om een subjectieve score (getal Y) te geven aan de ervaren werkdruk. Deze score loopt van 1 tot 5, en staat voor volgende omschrijvingen :

1	Geen enkele werkdruk, ruimte voor meerdere dossiers bij op te nemen, veel tijd om andere taken op te nemen.
2	Lage werkdruk, ruimte om meerdere dossiers op te nemen.
3	Matige werkdruk, mits betere planning mogelijk één of meerdere dossiers bij op te nemen
4	Hoge werkdruk, mits goede planning mogelijk om rond te raken, op bepaalde momenten tijdelijk gevoel van kwaliteitsverlies
5	Zeer hoge werkdruk, ondanks strikte planning steeds tijd tekort, constant gevoel van kwaliteitsverlies

Ook bij deze scores zijn tussenwaarden mogelijk.

Zo bekomen we een oplistijng van objectieve wegingen en subjectieve wegingen. Indien tussen beide reeksen X'en en Y'en een correlatie van minimaal .70 bestaat zijn de variabelen "inwisselbaar" en is er dus afdoende grond om op basis van de objectieve wegingen de gemiddelde werkdruk af te leiden en dus ook te voorspellen.

In statistische termen heet dit een lineaire regressie, van de vorm $X = a + bY$, waarbij X de objectieve weging is en Y de subjectieve weging.

3.4 Bepaling minimale en maximale waarden

Vanuit bovenstaande berekening kan een vooropgestelde werkdruk worden vertaald in een objectieve case-load.

Het is de verantwoordelijkheid van het beleid van de organisatie om de verwachte werkdruk te bepalen volgens bovenstaande omschrijvingen. Een door het beleid verwachte werkdruk van bijvoorbeeld 3,5 tot 4,5 kan zo omgezet worden in objectieve meetwaarden.

3.5 Toepassing

Na bepalen van de objectieve waarden die overeenkomen met de door de organisatie bepaalde verwachtingen inzake werkdruk, dient de dossierlast op regelmatige tijdstippen objectief bepaald te worden en afgewogen aan deze verwachtingen.

VZW CAW Midden West-Vlaanderen

Nijverheidsstraat 11

8800 Roeselare

3 Caseload-bepaling VZW CAW Midden West-Vlaanderen
Geregistreerd op 20 oktober 2009
reproductie of citering enkel met uitdrukkelijke toestemming vanuit de auteur

9.4 Documentation des systèmes d'enregistrement dans le secteur social

9.4.1 CPAS Antwerpen

Norme de personnel pour les travailleurs sociaux des centres sociaux

Description	Nombre d'unités
Dossier en cours	1
Nouveau dossier	2
Gestion du budget pour dossier en cours	0,5
Gestion du budget pour nouveau dossier	2
Jeunes -25 ans	1,3
Illégaux	0,5
Enquêtes sociales à la demande d'un autre CPAS	1
Total intermédiaire	
Marge pour les missions non mesurées	12 % du total intermédiaire
Refus	1
Inscriptions au registre des étrangers	1
TOTAL D'UNITÉS	
1 ETP d'un travailleur social	70 unités

9.4.2 CPAS Zele

Manuel administratif CPAS ZELE	Partie		
	Chapitre Procédure d'attribution de dossier pour le service social		
Rédigé par : xxxxxxxx	Approuvé par :	Rédigé par : xxxxxxxx	Approuvé par :

1. Objectif

Une répartition équitable de la charge de travail entre tous les travailleurs sociaux, tant au niveau du volume que du type de dossier tout en veillant à obtenir/conservé suffisamment d'expertise polyvalente sur les différents terrains.

2. Méthodologie

Une mesure de la pression de travail est réalisée tous les deux mois et évoquée lors de la concertation d'équipe. Pour la période suivante, les nouveaux dossiers sont en principe attribués aux travailleurs sociaux ayant le score le plus bas.

3. Champ d'application

La procédure est surtout importante pour les dossiers à longue échéance, qui représentent la majeure partie des tâches. Un système de mesure a été créé à cet égard (cf. ci-après). Les dossiers/demandes d'aide uniques et distinct(e)s sont pris(es) en charge à tour de rôle (permanence).

4. Définitions

Les dossiers à longue échéance sont les dossiers qui nécessitent normalement au moins une fois par mois l'intervention du travailleur social. Les dossiers suivants sont concernés :

- dossiers sur le salaire minimum, soutien aux étrangers ou demandeurs d'asile ;
- dossiers actifs d'accompagnement budgétaire ;
- autres dossiers de soutien ou d'accompagnement permanent (min. 2 interventions/mois) ;
- dossiers d'assistance sur mesure (= situations à problématiques multiples nécessitant plusieurs visites/mois) ;
- dossiers ILA ;
- les tâches suivantes sont également prises en compte : projet-tremplin CDO (centre d'enseignement à temps partiel), coordination des initiatives de collaboration de soins à domicile, présidence du comité consultatif local.

Non inclus : les tâches quotidiennes du responsable de Lindenhof et Berkenhof (tâches spécifiques).

5. Responsables et compétences

Secrétaire : surveillance du système – évaluation régulière de la situation et de l’outil de mesure – comparaison avec d’autres systèmes de mesure du travail (ex. : l’indicateur de pression de la VWSG).

Travailleurs sociaux : interprétation correcte des dossiers et maintenance de l’outil de mesure.

5. Mesure et enregistrement

Nous utilisons les coefficients de mesure suivants :

1. dossiers <u>actifs</u> d’accompagnement budgétaire	10
2. Salaire minimum/soutien aux étrangers/demandeurs d’asile	4
3. Dossiers permanents de soutien/accompagnement	3
4. Aide sur mesure	5
5. Initiative locale d’accueil – dossier actif	12
6. Projet-tremplin (par élève)	6
8. Initiatives de collaboration de soins à domicile (forfaitaire)	24
9. CCL (total forfaitaire, à diviser par le nombre de travailleurs sociaux)	80

Les travailleurs sociaux remplissent le document Excel (doc/publiek/nob/dossiertoewijzing) tous les deux mois et en parlent lors d’une réunion d’équipe.

Les nouveaux dossiers sont en principe attribués aux collaborateurs sociaux ayant le score total le plus faible.

9.4.3 CPAS Ciney

Exemple tableau statistiques mensuel

NOM ET PRENOM AS:

AS 1 + DE 25 ANS

MARS 2011

MASSE DE TRAVAIL PRECEDENTE: 957,5

MASSE DE TRAVAIL ACTUELLE: 1024

jrs	Courriers	Visites à domicile	Permanences ou rdv	Gestions budgétaires	Cts intégration	Dos RIS ou équ.	Dos non RIS	Dos secours (juin/sept.)	Rapp. Trib.	Dos CAS	Autre (nbre h ex: 1h30 = 1,5)	Identification autre
1												
2												
3												
...												
31												
TOTAL:	228	0	77	25	1	16	55	0	0	0	1,5	

Nombre de dossiers réactivés: 3 (NOMS: Mr A, Mr B,...)
 Nombre de dossiers archivés: 3 (NOMS: Mr A, Mr B,...)
 Nombre de nouveaux dossiers: 3 (NOMS: Mr X, Mr Y,...)

Calcul du temps moyen pour un dossier

Compte gestion: (nbre total de comptes gestion x 20 min. / nbre total dossiers RIS et non RIS)

Dossiers présentés au CAS: (nbre total de dossiers présentés x 15 min. / nbre total de dossiers RIS et non RIS)

Dossiers secours: (nbre total de dossiers présentés par tt le monde x 45 min. / nbre total de dossiers RIS et non RIS)

Dossiers RIS: (nbre total de dossiers RIS / nbre total dossiers RIS et non RIS) x 60

Dossiers non RIS: (nbre total de dossiers non RIS / nbre total dossiers RIS et non RIS) x 60

Nombre de personnes aux permanences: (nbre total de pers. reçues en perm./ nbre total dossiers RIS et non RIS) x 15

Visites à domicile: (nbre total de visites/ nbre total dossiers RIS et non RIS) x 45

Courriers: (nbre total de courriers/ nbre total dossiers RIS et non RIS) x 5

Rapports tribunaux: (nbre total de rapports/ nbre total dossiers présentés au CAS) x 90

Contrats d'intégration: (nbre total de nouveaux contrats sur un an/ nbre total dossiers RIS) x 240

Divers: à voir selon chaque AS

Total dossiers RIS et non RIS par AS + total général:

	AS 2	AS 1	AS 5	AS 6	AS 3 (-25)	AS 4 (-25)
RIS	377	694	240	148	986	342
NON RIS	1048	470	528	724	128	63
TOTAL	1425	1164	768	872	1114	405

TOTAL GENERAL DOSSIERS RIS ET NON RIS: 5748

TEMPS MOYEN POUR UN DOSSIER:

- 1) Total compte gestion de tout le monde: $1275 \times 20 = 25500 / 5748 = 4,4$
- 2) Dossiers CAS: $2348 \times 15 = 35220 / 5748 = 6,13$
- 3) Total dossiers secours: $287 \times 45 = 12915 / 5748 = 2,25$
- 4) Dossiers RIS: $2787 / 5748 = 0,4849 \times 60 = 29,09$
- 5) Dossiers non RIS = $2961 / 5748 = 0,5151 \times 60 = 30,91$
- 6) Permanences: $4115 / 5748 = 0,7159 \times 15 = 10,74$
- 7) Visites: $209 / 5748 = 0,0363 \times 45 = 1,63$
- 8) Courriers: $4434 / 5748 = 0,7714 \times 5 = 3,86$
- 9) Rapport Tribunal: $7 / 5748 = 0,0012 \times 90 = 0,11$
- 10) Contrats d'intégration: $83 / 1328 = 0,0625 \times 240 = 15$

CONCLUSION:

Dossier + de 25 ans:

$4+6,13+2,25+29,09+30,91+10,74+1,63+3,86+0,11 = 88,72$ minutes

Dossier – de 25 ans:

$88,72 \text{ min.} + 15 \text{ min.} = 103,72 \text{ min.}$

Proposition:

dossier – de 25 ans = $103,72 \text{ min.} \times 12 = 1244,74 \text{ min.}$

dossier + de 25 ans = $88,72 \text{ min.} \times 12 = 1064,64 \text{ min.}$

Exemple de tableau de mise à jour mensuelle

Mise à jour de la masse de travail des AS au 4 avril (09/10 – 03/11)2011

AS	départ	nouveaux	archivés	réactivés	différence	Nouvelle situation	Rectif. 04/11
AS 1	957,5	5 (+1)	3	3	$+ 5 \times 10,5 = + 52,5$ $(52,5 \times 5/4) + 957,5 = 1023$	1024	1115,5
AS 2	1007	0	1	5	$+ 4 \times 10,5 = + 42$	1049	1124
AS 3 (- 25 ans)	741,5	3 (+0,5)	6	4	$+ 1 \times 12,5 = +12,5$ $(12,5 \times 5/4) + 741,5 = 757$	757,5	759,5
AS 4 (- 25 ans)	467	5 (+1)	1	0	$+ 4 \times 12,5 = + 50$ $(50 \times 5/3,5) + 467 = 538$	539,5	607
AS 5	976,5	1	5	5	$+ 1 \times 10,5 = + 10,5$	987	877
AS 6	863,5	6 (+1)	3	0	$+ 3 \times 10,5 = + 31,5$	896	829,5

NB: Valeur transformée pour AS 1: 1115,5 et pour AS 3: 759,5 pour AS 4: 607

AS 4 prend les nouveaux dossiers – 25 ans et AS 6 prend nouveaux dossiers + 25 ans et si problème, AS 5

Exemple de mise à jour générale

AS: 6

Ancienne situation: 896

Nouvelle situation début avril 2011: 8295

Mois	Courrier	visites	permanences	Cptes gestion	Cts Intégr.	RIS ou équ.	Non RIS	Dossiers CAS	secours	Rapp. Trib.	Divers	Total
01/2011	49	8	47	8	0	19	60	32	0	0	1,5	
02/2011	103	0	69	8	0	18	60	32	0	1	7,5	
03/2011	101	3	58	9	0	21	61	22	0	0	2	
09/2010	57	2	79	8	0	19	47	27	0	0	2,45	
10/2010	47	0	38	8	0	19	48	24	0	0	2,5	
11/2010	100	3	54	8	0	18	62	19	0	0	6	
12/2010	95	0	78	8	1	18	63	46	17	0	0	
TOTAL	552	16	423	57	1	132	401	202	17	1	21,95	0
TOTAL x nombre ma.	2760 (x 5)	720 (x 45)	6345 (x 15)	1140 (x 20)	240 (x 240)	7920 (x 60)	24060 (x 60)	3030 (x 15)	765 (x 45)	90 (x 90)	1317 (x 60)	48387
48387/7 mois = 6912,43 x 12 mois = 82949 (valeur annuelle)												

9.5 Analyse de la fonction

Questionnaire : analyse de la fonction

Nom :

Prénom :

Fonction :

CPAS :

LISTE DES TACHES	Colonne 1	Colonne 2	Colonne 3	Colonne 4	Colonne 5	Colonne 6	Colonne 7
Dettes							
Accord amiable avec les créanciers							
Négociations avec les créanciers							
Gestion des budgets							
Guidance budgétaire							
Règlement collectif de dettes : préparation du dossier							
Règlement collectif de dettes : nomination comme médiateur							
Logement							
Adresse de référence							
Déposer une garantie de loyer							
Aide financière ou administrative aux sans-abri							
Prévention des expulsions							
Service habitat « accompagné »							
Logement d'urgence et logement de transit							
Aide à la recherche de logement							
Projet rénovation logement							
Énergies (eau-gaz-électricité-mazout)							
Guidance énergie							
Intervention factures							
Fonds mazout							
Fonds gaz et électricité							
Fonds social de l'eau							
Tuteurs énergie							
CCL (commission consultative locale)							
FRCE (Fonds de Réduction du Coût global de l'Énergie)							
Aînés – Accueil - Santé							
Clients qui séjournent dans d'autres maisons de repos							
Clients qui résident dans une maison de repos en propre							

Logements à assistance CPAS							
Service repas à domicile							
Télévigilance							
Service aide à domicile (aides familiales et aides ménagères)							
Centre de jour							
Maison d'enfants (home)							
Refuge							
Service santé mentale							
Service de prévention de la toxicomanie							
Placement en maison d'accueil							
Aide financière							
Revenu d'intégration sociale (RIS)							
Dossier aide sociale équivalente au RIS							
Avances sur allocations sociales							
Aide financière ou aide sociale aux exclus du chômage							
Dossiers aides ponctuelles							
Chèque repas (S)							
Aide alimentaire							
Dossier régularisation et intervention mutuelle							
Dossier intervention médico-pharmaceutique							
Jeunes - Étudiants							
PIIS – Projet individualisé d'intégration sociale							
Orientation vers l'emploi							
-25 ans qui ne sont pas employés pour des raisons d'équité							
Accompagnement étudiants							
Programme régional pour l'emploi							
Étrangers illégaux et demandeurs d'asile							
Aide médicale urgente aux étrangers illégaux							
Initiative locale d'accueil (ILA)							
Aide aux illégaux							
Activation (professionnelle – sociale)							
Participation sociale, culturelle et sportive et activités récréatives							
Emploi : recherche, mise au travail, accompagnement							
Titres-services							
Emploi art. 60, §7							
Entreprise économie sociale							
Projets Fonds social européen (FSE)							
Service de quartier							
Formation et éducation (non axées sur le travail)							
Volontariat							
Cours d'alphabétisation							
Lutte contre la fracture numérique							
Intégration sociale (général)							
Encadrement parascolaire							
Prévention de l'échec scolaire							

Initiative sociale (restaurants, transports, magasins de seconde main, bains...)							
Information - accompagnement							
Questions d'information et orientation							
Aide aux formalités administratives							
Actions préventives							
Permanence juridique							
Divers							
Temps suspendu							

9.6 Explication de l'analyse de la fonction

ANALYSE DE LA FONCTION

Pour toute question ou renseignement :

Nom : Jurgen De Swert

Tél. : +32 (0)479 650 494

E-mail : Jurgen.deswert@probis.be

1. DONNÉES D'IDENTIFICATION

VEUILLEZ ÉCRIRE EN CARACTÈRES D'IMPRIMERIE S.V.P..

CPAS :

Prénom et nom :

Horaire : (nombre d'heures par semaine)

2. EXPLICATION DU FORMULAIRE D'INSCRIPTION

Veillez ne compléter le formulaire d'inscription que pour les tâches que vous effectuez !

Colonne (1) Combien d'interventions liées à cette tâche réalisez-vous en moyenne **par mois** ?

Colonne (2) À quelle fréquence réalisez-vous cette tâche/mission en général ?

Complétez : **J** : tous les jours **H** : 1x/semaine **M** : 1x/mois

T : 1x/trimestre **S** : 1x tous les 6 mois **A** : 1x/an

Colonne (3) Combien de temps consacrez-vous en moyenne par semaine à cette tâche ?

Complétez : **nombre d'heures (h)** en fonction de la fréquence indiquée (colonne 2)

Ex. Si vous avez indiqué « H » dans la colonne 2 et « 3 » ici, cela signifie que cette tâche vous prend 3 h chaque semaine.

Rem. : la plus petite unité est 0,5 h (une demi-heure).

Colonne (4) Disposez-vous de suffisamment de temps pour effectuer cette tâche correctement ?

Complétez : **L** : largement assez

J : juste assez

P : pas assez

Colonne (5) Comment voyez-vous évoluer la quantité de travail pour cette tâche ? Le volume de travail va-t-il augmenter, rester le même ou diminuer ?

Complétez : **+** : augmenter

= : rester le même

- : diminuer

Colonne (6) Y a-t-il des périodes au cours de l'année où la quantité de travail relative à cette tâche est plus élevée ?

Si non : indiquez **0** (zéro)

Si oui : indiquez au moyen d'un chiffre quels mois sont les plus chargés.

Encodage : janvier = **1**, février = **2**, ... (vous pouvez indiquer plusieurs mois)

Colonne (7) Si vous souhaitez expliquer vos réponses ou ajouter une remarque, vous pouvez le faire sur la « feuille de remarques ». Notez le numéro de votre remarque ou de votre explication dans cette colonne.

3. FORMULAIRE D'ENREGISTREMENT

En Annexe

9.7 Liste d'activités + écran de l'outil d'enregistrement

Liste d'activités pour l'enregistrement en ligne

Dettes
Accord amiable avec les créanciers
Négociations avec les créanciers
Gestion des budgets
Guidance budgétaire
Règlement collectif de dettes : préparation du dossier
Règlement collectif de dettes : nomination comme médiateur
Logement
Adresse de référence
Déposer une garantie de loyer
Aide financière ou administrative aux sans-abri
Prévention des expulsions
Service habitat « accompagné »
Logement d'urgence et logement de transit
Aide à la recherche de logement
Projet rénovation logement
Énergies (eau-gaz-électricité-mazout)
Guidance énergie
Intervention factures
Fonds mazout
Fonds gaz et électricité
Fonds social de l'eau
Tuteurs énergie
CCL (commission consultative locale)
FRCE (Fonds de Réduction du Coût global de l'Énergie)
Aînés – Accueil - Santé
Clients qui séjournent dans d'autres maisons de repos
Clients qui résident dans une maison de repos en propre
Logements à assistance CPAS
Service repas à domicile
Télévigilance
Service aide à domicile (aides familiales et aides ménagères)
Centre de jour
Maison d'enfants (home)
Refuge
Service santé mentale
Service de prévention de la toxicomanie
Placement en maison d'accueil
Aide financière
Revenu d'intégration sociale (RIS)

Dossier aide sociale équivalente au RIS
Avances sur allocations sociales
Aide financière ou aide sociale aux exclus du chômage
Dossiers aides ponctuelles
Chèque repas (S)
Aide alimentaire
Dossier régularisation et intervention mutuelle
Dossier intervention médico-pharmaceutique
Jeunes - Étudiants
PIIS – Projet individualisé d’intégration sociale
Orientation vers l’emploi
-25 ans qui ne sont pas employés pour des raisons d’équité
Accompagnement étudiants
Programme régional pour l’emploi
Étrangers illégaux et demandeurs d’asile
Aide médicale urgente aux étrangers illégaux
Initiative locale d’accueil (ILA)
Aide aux illégaux
Activation (professionnelle – sociale)
Participation sociale, culturelle et sportive et activités récréatives
Emploi : recherche, mise au travail, accompagnement
Titres-services
Emploi art. 60, §7
Entreprise économie sociale
Projets Fonds social européen (FSE)
Service de quartier
Formation et éducation (non axées sur le travail)
Volontariat
Cours d’alphabétisation
Lutte contre la fracture numérique
Intégration sociale (général)
Encadrement parascolaire
Prévention de l’échec scolaire
Initiative sociale (restaurants, transports, magasins de seconde main, bains...)
Information - accompagnement
Questions d’information et orientation
Aide aux formalités administratives
Actions préventives
Permanence juridique
Divers
Temps suspendu



U registreert voor de taak:

Activiteit	Tijdsbesteding uren : minuten
Administratie	0 ▾ 0 ▾
Huisbezoek	0 ▾ 0 ▾
Telefoon	0 ▾ 0 ▾
Persoonlijk onderhoud (face to face)	0 ▾ 0 ▾
Vorming (gegeven of gevolgd)	0 ▾ 0 ▾
Consultatie van een collega	0 ▾ 0 ▾
Vergadering (intern - extern)	0 ▾ 0 ▾
Leiding geven / beheer	0 ▾ 0 ▾
<input type="text" value="Andere activiteit noteren"/>	0 ▾ 0 ▾

Opslaan

9.8 Manuel

Voir document distinct.

9.9 Échantillon

Région	Cluster	Commune	Province
Flandre	Communes résidentielles	Keerbergen	Anvers
		Nazareth	Flandre orientale
		Lennik	Brabant flamand
		Zemst	Brabant flamand
		Grimbergen	Brabant flamand
		Edegem	Anvers
		Wommelgem	Anvers
		Tervuren	Brabant flamand
		Brasschaat	Anvers
		De Pinte	Flandre orientale
		Boortmeerbeek	Brabant flamand
		Oosterzele	Flandre orientale
		Waasmunster	Flandre orientale
		Communes rurales	Deerlijk
	Knesselaere		Flandre orientale
	Lendeledede		Flandre occidentale
	Moerbeke		Flandre orientale
	Hoegaarden		Brabant flamand
	Tielt-Winge		Brabant flamand
	Galmaarden		Brabant flamand
	As		Limbourg
	Diepenbeek		Limbourg
	Herk-de-Stad		Limbourg
	Kortesseem		Limbourg
	Meeuwen-Gruitrode		Limbourg
	Concentration d'activités économiques	Beveren	Flandre orientale
		Duffel	Anvers
		Izegem	Flandre occidentale
		Malle	Anvers
		Overpelt	Limbourg
		Wielsbeke	Flandre occidentale
		Waregem	Flandre occidentale
		Temse	Flandre orientale
		Lede	Flandre orientale
		Rumst	Anvers
		Willebroek	Anvers
		Heusden-Zolder	Limbourg
	Communes centres	Antwerpen	Anvers
		Gent	Flandre orientale
		Sint-Niklaas	Flandre orientale
		Roeselare	Flandre occidentale
		Turnhout	Anvers
Oostende		Flandre occidentale	

		Kortrijk	Flandre occidentale
		Genk	Limbourg
		Hasselt	Limbourg
		Leuven	Brabant flamand
		Aalst	Flandre orientale
		Mechelen	Anvers
		Brugge	Flandre occidentale
	Commune côtière	Koksijde	Flandre occidentale
BRUXELLES	Communes résidentielles	AUDERGHEM-OUDEGEM	
		EVERE	
		JETTE	
		UCCLE-UKKEL	
		WOLUWE-SAINT-PIERRE	
	Agglomérations urbaines	BRUXELLES-BRUSSEL	
		FOREST-VORST	
		MOLENBEEK-SAINT-JEAN	
SCHAARBEEK			
Wallonie	Communes résidentielles	BERLOZ	Liège
		COURT-SAINT-ETIENNE	Brabant-Wallon
		FERRIERES	Liège
		HABAY	Luxembourg
		LASNE	Brabant-Wallon
		MUSSON	Luxembourg
		REBECQ	Brabant-Wallon
		TINLOT	Brabant-Wallon
	Communes rurales	BRUNHAUT	Hainaut
		DAVERDISSE	Luxembourg
		GEDINNE	Namur
		HOUYET	Namur
		MEIX-DEVANT-VIRTON	Luxembourg
		TINTIGNY	Luxembourg
	Concentration d'activités économiques	ANS	Liège
		FLOREFFE	Namur
		MANAGE	Hainaut
		SAMBREVILLE	Namur
	Agglomérations urbaines	BEYNE-HEUSAY	Liège
		DOUR	Hainaut
		SAINT-NICOLAS	Liège
	Communes centres	MONS	Hainaut
		CHARLEROI	Hainaut
		OTTIGNIES-LOUVAIN-LA-NEUVE	Brabant-Wallon
		LIEGE	Liège
		LA LOUVIERE	Hainaut
		NAMUR	Namur
		TOURNAI	Hainaut

9.10 Listes des CPAS participants

Région	Cluster	Nombre	CPAS participants
Flandre	Communes résidentielles	10	Keerbergen, Lennik, Zemst, Grimbergen, Beersel, Wommelgem, Brasschaat, De Pinte, Oosterzele, Waasmunster,
	Communes rurales	10	Knesselare, Lendelede, Moerbeke, Hoegaarden, Tielt-Winge, Galmaarden, Diepenbeek, Herk-de-Stad, Kortesseem, Meeuwen-Gruitrode
	Activité économique	5	Beveren, Duffel, Izegem, Denderleeuw, Malle
	Agglomérations urbaines	7	Willebroek, Waregem, Temse, Lede, Heusden-Zolder, Wachtebeke, Koksijde
	Communes centres	9	Antwerpen, Roeselare, Turnhout, Halle, Kortrijk, Sint-Niklaas, Leuven, Mechelen, Brugge
Wallonie	Communes résidentielles	2	Court-Saint-Etienne, Rebecq,
	Communes rurales	3	Brunehaut, Daverdisse, Meix-devant-Virton
	Activité économique	2	Floreffe, Manage
	Agglomérations urbaines	2	Beyne-Heusay, Saint-Nicolas
	Communes centres	8	Mons, Charleroi, Ottignies-Louvain-La-Neuve, Liège, La Louvière, Namur, Tournai, Eupen
Bruxelles	Communes résidentielles	3	Jette, Woluwe-Saint-Pierre, Berchem-Sainte-Agathe,
	Agglomérations urbaines	1	Schaerbeek

Fiche informative des CPAS

INFORMATIONS sur le CPAS

Nom de la commune		
Nombre d'ETP du CPAS	?	
Nombre d'ETP du service social	?	
Nombre de collaborateurs au service social	?	
Comptes annuels du service social 2012 – recettes des moyens de fonctionnement fédéraux (en ce inclus ILA)	?	
Budget service social 2013 - recettes des moyens de fonctionnement fédéraux (en ce inclus ILA)	?	
Région à laquelle appartient le CPAS		
Province à laquelle appartient le CPAS		
Service social : nom		
Rue + numéro		
Code postal		
Commune		
Responsable du service social : nom		
Numéro de		
téléphone		
Adresse e-mail		

9.12 Liste des abréviations

AVCB/VSGB : Association de la Ville et des Communes de la région Bruxelles-Capitale / Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels hoofdstedelijk gewest

CASG : Centre d'Aide sociale générale

CFLSM : Confédération francophone des Ligues de Santé mentale

CGG : Centrum Geestelijke Gezondheidszorg (Centre de soins de santé mentale)

CSSW : Centres de Service social wallons

FdSS-FdSSB : Fédération des Services sociaux

MENA : Mineur étranger non accompagné

IRSST : l'Institut de recherche Robert-Sauvé en santé et en sécurité du travail

CCL : Commission consultative locale

CPAS : Centre public d'Action sociale

POD MI : Service public fédéral de Programmation Intégration sociale, Lutte contre la Pauvreté et Économie sociale

DAS : Droit à l'aide sociale

DIS : Droit à l'intégration sociale

RMW : Raad voor Maatschappelijk Welzijn (conseil pour le bien-être social)

UVCW : Union des Villes et Communes de Wallonie

BPSM : Bureau permanent Statistiques et Mesure de la charge de travail

ETP : Équivalents temps plein

VTO : Vorming, Training en Opleiding – Formation et apprentissage

WSG : Vlaamse vereniging van Steden en Gemeenten

9.13 Liste des tableaux

Tableau 1 : budget SPP IS (2012)	17
Tableau 2 : proportion par région dans l'échantillon	32
Tableau 3 : proportion des clusters dans l'échantillon	33
Tableau 4 : nombre de participants, par cluster	48
Tableau 5 : rapport entre le nombre d'ETP participant et le nombre d'ETP employés, par cluster	48
Tableau 6 : nombre de participants, par sexe et cluster	49
Tableau 7 : nombre de participants, selon le niveau d'emploi et par cluster	49
Tableau 8 : nombre de participants, par niveau d'emploi et par sexe	50
Tableau 9 : nombre de participants, selon l'ancienneté et par cluster	50
Tableau 10 : sexe des participants par groupe d'ancienneté	50
Tableau 11 : nombre de participants, selon le temps de travail et par cluster	51
Tableau 12 : ancienneté des participants par temps de travail	52
Tableau 13 : répartition des communes par cluster	52
Tableau 14 : nombre d'assistants sociaux au sein des CPAS belges (extrapolation)	53
Tableau 15 : tâches les plus récurrentes au sein de l'activité « administration »	59
Tableau 16 : répartition des prestations « activation » par cluster	65
Tableau 17 : répartition des prestations « énergie » par cluster	66
Tableau 18 : répartition des prestations « assistance financière » par cluster	67
Tableau 19 : répartition des prestations « logement » par cluster	68
Tableau 20 : répartition des prestations « illégaux et demandeurs d'asile » par cluster	69
Tableau 21 : répartition des prestations « information et accompagnement » par cluster	69
Tableau 22 : répartition des prestations « jeunes et étudiants » par cluster	70
Tableau 23 : répartition des prestations « santé » par cluster	71
Tableau 24 : répartition des prestations « assistance au crédit » par cluster	72
Tableau 25 : tâches fédérales principales par cluster	80
Tableau 26 : comparaison des tâches principales avec la mission légale	89
Tableau 27 : répartition des répondants sur les clusters	90
Tableau 28 : nombre d'interventions par tâche principale et par cluster	90

Tableau 29 : nombre d'interventions par tâche principale et par cluster pour l'ensemble du groupe de répondants	91
Tableau 30 : appréciation de la qualité	92
Tableau 31 : évolution de la charge de dossier	93
Tableau 32 : heures/ETP par tâche.....	93
Tableau 33 : heures/ETP par tâche.....	100
Tableau 34: interventions / heures par tâche.....	101
Tableau 35: interventions / temps moyennes par tâche	101

9.14 Liste des figures

Figure 1 : analyse par tâche et par cluster	9
Figure 2 : modèle de Falzon et Sauvignac, 2010	26
Figure 3: répartition géographique	34
Figure 4 : répartition des prestations par tâche principale	57
Figure 5 : répartition des prestations par activité	58
Figure 6 : répartition des prestations en heures	59
Figure 7 : heures virtuellement disponibles par ETP travailleur social	60
Figure 8 : analyse par tâche et par cluster	62
Figure 9 : répartition des activités par cluster	64
Figure 10 : comparaison des clusters pour l'administration pour les différentes tâches.....	74
Figure 11 : comparaison des clusters pour consultation d'un collègue pour les différentes tâches	75
Figure 12 : comparaison des clusters pour les visites à domicile pour les différentes tâches	76
Figure 13 : comparaison des clusters pour l'entretien personnel pour les différentes tâches	77
Figure 14 : comparaison des clusters pour les contacts téléphoniques pour les différentes tâches	78
Figure 15 : comparaison des clusters pour les réunions pour les différentes tâches	79
Figure 16 : tâches fédérales au sein du thème énergie.....	81
Figure 17 : tâches fédérales au sein du thème assistance financière.....	82
Figure 18 : tâches fédérales au sein du thème logement	83
Figure 19 : tâches fédérales au sein du thème information et accompagnement.....	84
Figure 20 : tâches fédérales au sein du thème jeunes et étudiants	85
Figure 21 : tâches fédérales au sein du thème dettes	86
Figure 22 : tâches fédérales au sein du thème illégaux et demandeurs d'asile	87
Figure 23 : tâches fédérales au sein du thème part des frais médicaux	88
Figure 24 : répartition des heures sur les tâches principales selon l'analyse de la fonction	94
Figure 25 : répartition des heures sur les tâches principales selon l'analyse de la fonction	95
Figure 26 : part des interventions par tâche principale et par cluster	96
Figure 27 : part d'heures par tâche principale et par cluster	97

Probis Consulting
Acaciastraat 8
2440 Geel

T +32 (0)14 58 58 00
F +32 (0)14 59 12 82

consulting@probis.be
www.probisconsulting.be

Probis Consulting
Legeweg 157 H1-1
8020 Oostkamp

T +32 (0)50 84 10 55
F +32 (0)50 84 10 56

consulting@probis.be
www.probisconsulting.be



Probis Kennisplatform

Probis Consulting
Fait partie de

