

Evaluation de l'Unité commune ORP-CSR en Ville de Lausanne

Rapport final – version définitive

Giuliano Bonoli, Rafael Lalive, Daniel Oesch, Maurizio Bigotta, Lionel Cottier et Flavia Fossati

IDHEAP, HEC, ISS

Université de Lausanne

23 Octobre 2017

Table des matières

Résumé.....	4
Liste des abréviations	6
1. Introduction.....	7
Le problème.....	7
L'Unité commune	8
L'évaluation	9
2. Le dispositif Unité commune ORP-CSR.....	10
Structure institutionnelle	10
Processus de prise en charge	12
Les flux dans le dispositif.....	14
3. L'expérience	16
3.1. Le design.....	16
3.2. Les bases de données	17
3.3. La qualité de la randomisation	18
3.4. L'enquête qualitative.....	22
4. L'impact de l'Unité	22
4.1. Impact sur les dépenses en prestations RI.....	22
4.2. Impact sur les prises d'emploi.....	27
5. La prise en charge des bénéficiaires.....	33
6. Le point de vue des acteurs.....	37
6.1. Appréciations globales	38
6.2. Les taux d'encadrement	39
6.3. La collaboration entre CP et AS.....	40
6.4. La notion d'aptitude au placement.....	41
6.5. Limites à la prise en charge	41
6.6. L'accès aux mesures d'insertion.....	42
6.7. Accès à la base PLASTA pour les AS.....	42
6.8. Accès aux interfaces entreprise	42
6.9. Intégration des GPRI.....	42
7. Réponses aux questions d'évaluation	43
7.1. Est-ce que la prise en charge par l'Unité permet de diminuer le recours à l'aide sociale ?	43
7.2. Quel est le rapport coûts-bénéfices de la prise en charge par l'Unité ?.....	43
7.3. Quel est le poids relatif des différentes caractéristiques de l'Unité ?	43
7.4. Quel est l'impact de la prise en charge par l'Unité sur les prises d'emploi ?.....	44

7.5. Quel est l'impact de la prise en charge par l'Unité sur la durabilité des prises d'emploi ?	44
7.6. Quelle est la perception des bénéficiaires de la nouvelle prise en charge ?	44
7.7. Quelle est la perception des acteurs responsables de la mise en œuvre de l'Unité en termes de comparaison avec la prise en charge standard ?	44
7.8. Quelle est la perception des acteurs responsables de la mise en œuvre de l'Unité en termes d'adéquation des procédures ?.....	44
8. Conclusions.....	45
8.1. Fiabilité des résultats.....	45
8.2. Transférabilité des résultats	46
9. Recommandations.....	47
9.1. Adaptation des taux d'encadrement.....	47
9.2. Redéfinition du rôle de l'AS si un taux de 1:60 n'est pas adopté.....	47
9.3. Introduction d'une limite temporelle à la prise en charge par l'Unité	47
9.4. Application de la notion d'aptitude au placement de manière cohérente par rapport aux objectifs de l'Unité	48
9.5. Optimisation des procédures	48
Références.....	49

Résumé

Entre février 2015 et janvier 2017 a eu lieu en Ville de Lausanne un projet pilote visant à favoriser l'insertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale, appelé « Revenu d'insertion » (RI) dans le Canton de Vaud. Durant cette période, une partie des nouveaux bénéficiaires avec un taux d'emploi inférieur ou égal à 50% et considérés comme capables de travailler ont été adressés à une « Unité commune » (ci-après Unité) comptant dans ses rangs des assistants sociaux et des conseillers ORP. Cette Unité a bénéficié d'un taux d'encadrement par les conseillers ORP plus favorable par rapport à la prise en charge ordinaire. Concrètement, un conseiller ORP de l'Unité s'occupe du suivi de 65 demandeurs d'emploi, alors que dans la prise en charge ordinaire ce ratio est de l'ordre de 1/120 – 1/130. Durant les 24 mois qu'a duré le projet pilote, l'Unité a pris en charge env. 1'200 personnes.

Ce projet pilote a été évalué au travers d'une comparaison avec un groupe de contrôle constitué également de nouveaux bénéficiaires du Revenu d'insertion et identifié de manière quasi-aléatoire. Le groupe de contrôle a été pris en charge selon la procédure habituelle.

Pour la comparaison, nous avons pu nous appuyer sur trois bases de données différentes et indépendantes :

- la base de données du Revenu d'Insertion (PROGRES), qui contient l'information concernant le versement de prestations financières ;
- la base de données de l'assurance chômage (PLASTA), qui contient des informations concernant la durée du chômage et les reprises d'emploi ;
- une enquête *ad hoc* menée par nos soins auprès des bénéficiaires de l'Unité.

L'étude se base sur des données tirées de chacune de ces bases. Grâce aux différentes analyses réalisées, nous avons obtenu les résultats suivants :

- Durant la période d'observation (22 mois), un dossier d'aide sociale pris en charge par l'Unité a reçu des prestations RI pour un montant de 107 CHF/mois inférieur en comparaison avec un dossier pris en charge dans le groupe de contrôle. Il s'agit d'une économie de 11% par rapport au coût moyen d'un dossier. Ce résultat s'explique essentiellement par un nombre plus important de fermetures de dossiers au sein de l'Unité.
- Ce montant correspond à peu près au coût supplémentaire de la prise en charge d'un dossier au sein de l'Unité. Nous concluons donc que les économies réalisées grâce à une prise en charge plus étoffée permettent, sur une période de 22 mois, de financer les coûts supplémentaires qu'implique une telle prise en charge.
- Les bénéficiaires pris en charge par l'Unité ont été plus nombreux à trouver du travail pendant la période d'observation. La différence entre les deux groupes se monte à 9 points de pourcent.
- Les bénéficiaires pris en charge par l'Unité ont été plus nombreux à trouver du travail grâce à l'ORP. Selon la base de données PLASTA, 13.2% des bénéficiaires de l'Unité, contre 6.0% du groupe de contrôle, ont été placés par l'ORP. Selon l'enquête auprès des bénéficiaires, ces chiffres sont, respectivement, de 24% et 12%.

- Les bénéficiaires pris en charge par l'Unité ont subi plus de sanctions que ceux du groupe de contrôle. Par contre, la probabilité de suivre une mesure d'insertion sociale ou professionnelle n'était pas différente entre les deux groupes.

- Les bénéficiaires pris en charge par l'Unité ont exprimé une plus grande satisfaction vis-à-vis du soutien reçu par leur conseiller ORP et ont été plus nombreux à recevoir des propositions de postes.

Globalement, nos analyses montrent que les bénéficiaires de l'Unité commune ont bénéficié d'une prise en charge plus étoffée et efficace de la part des conseillers ORP, ce qui a facilité la reprise d'un emploi. Ce résultat s'explique vraisemblablement par un taux d'encadrement plus favorable, par le fait que les conseillers ORP ont pu s'appuyer sur des assistants sociaux (AS) et qu'ils ont dû s'occuper d'une population homogène, composée uniquement de bénéficiaires du Revenu d'insertion.

L'étude comprenait également un volet qualitatif, basé sur 19 entretiens avec différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre du dispositif. Globalement, la plupart des personnes interrogées portent un jugement positif sur l'Unité. En général, elles reconnaissent les limites de la prise en charge ordinaire basée sur une logique séquentielle et un partage des compétences entre les deux services. Cette appréciation globalement positive est partagée par tous les acteurs concernés, indépendamment du service auquel ils appartiennent et de leur niveau hiérarchique. Toutefois, plusieurs personnes interrogées questionnent le modèle de l'Unité commune car, s'il paraît prometteur, il engendre également des coûts supplémentaires qui pourraient dépasser les éventuels bénéfices.

Nous avons par contre récolté des remarques plus critiques sur des éléments ponctuels du modèle qui a été testé dans le cadre de l'expérience, notamment :

- charge de travail excessive pour les assistants sociaux et insuffisante pour les conseillers ORP,
- notion d'aptitude au placement inutile/contreproductive dans le cadre de l'Unité,
- nécessité de limiter la prise en charge dans l'Unité à des profils qui ont une chance d'en bénéficier,
- nécessité de limiter temporellement la prise en charge dans l'Unité,
- nécessité pour les AS d'avoir un accès complet à la base PLASTA, y compris pour les documents scannés,
- nécessité pour l'Unité de disposer d'une interface entreprise ou de toute manière avoir un accès direct à ce service
- nécessité d'une meilleure intégration des gestionnaires de prestations RI (GPRI) dans le processus de l'Unité.

Sur la base de ces analyses, nous formulons les recommandations suivantes :

1. adaptation des taux d'encadrement ou,
2. redéfinition du rôle des assistants sociaux,
3. introduction d'une limite temporelle à la prise en charge par l'Unité,
4. application de la notion d'aptitude au placement de manière cohérente par rapport aux objectifs de l'Unité,
5. optimisation des procédures.

Liste des abréviations

AI	Assurance Invalidité
APSO	Appuis social
AS	Assistant social
CP	Conseiller en placement (conseiller ORP)
CSR	Centre social régional
DECS	Département de l'économie et du sport
DSAS	Département de la santé et de l'action sociale
GPRI	Gestionnaire de prestations RI
LACI	Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité
MIS	Mesure d'insertion sociale
MMT	Mesure du marché du travail
ORP	Office régional de placement
PLASTA	Base de données de l'assurance chômage
RI	Revenu d'insertion
SDE	Service de l'emploi
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SPAS	Service de prévoyance et d'aide sociales
SSL	Service social de Lausanne
ST	Service du travail (Lausanne)

1. Introduction

Le problème

La réinsertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale est un problème qui n'a pas été résolu de manière satisfaisante dans le système de sécurité sociale suisse. Les évolutions socio-économiques des 20-25 dernières années ont amené à l'aide sociale des profils nouveaux qui ne sont pas forcément perdus pour le marché du travail mais qui, pour avoir de réelles chances de réinsertion, nécessitent un soutien particulier. Il s'agit notamment des parents isolés, chômeurs en fin de droit, chômeurs âgés et/ou sans qualifications.

En général, les services sociaux, responsables de la mise en œuvre de l'aide sociale, n'ont pas les compétences nécessaires pour soutenir la réinsertion professionnelle des personnes dont ils s'occupent. Le staff des services sociaux consiste essentiellement en des assistants sociaux dont la formation ne comprend pas la fonction d'aide à la réinsertion professionnelle. Bien souvent, dans un centre social manquent des compétences en termes de connaissance du marché du travail local, en termes d'attentes des employeurs ou de réseautage avec les entreprises. Pour cette raison, les services sociaux, en tout cas dans leur version traditionnelle, ne paraissent pas l'acteur le plus indiqué pour soutenir l'accès ou le retour à l'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale.

Dans certains cantons, dont le Canton de Vaud, l'option a été prise d'obliger les bénéficiaires de l'aide sociale (appelée « Revenu d'insertion » ou RI dans le Canton de Vaud) considérés comme capables de travailler à s'inscrire dans un ORP. Ce dernier, qui en principe possède les compétences pour soutenir la réinsertion professionnelle des sans emploi, est ainsi devenu l'acteur responsable de faciliter le retour à l'emploi des bénéficiaires du RI.

Cette solution, toutefois, présente un certain nombre d'inconvénients :

- La capacité à travailler est parfois comprise de manière différente dans les différents services. Par exemple, un bénéficiaire peut être considéré comme capable de travailler par le service social et être adressé à l'ORP. Ce dernier peut au contraire considérer la personne comme inapte au placement et donc l'exclure du suivi ORP, et la renvoyer au service social. Ce problème avait été mis en évidence lors d'une précédente évaluation du RI (Bonoli et al 2009).
- Les bénéficiaires de l'aide sociale connaissent parfois des problèmes qui peuvent constituer des obstacles à la prise d'emploi, comme par exemple des problèmes de santé, d'addiction, de logement, de dettes ou de garde d'enfants. Les conseillers ORP ne sont pas compétents pour agir sur ces problèmes. Une fois détectés, il est donc nécessaire d'organiser une collaboration *ad hoc* (appelée « tripartite » dans le canton de Vaud) avec un assistant social pour chaque bénéficiaire. Ces collaborations sont parfois complexes à gérer et dépendent beaucoup du bon vouloir des personnes concernées.
- En cas de manque de coopération de la part d'un bénéficiaire de l'aide sociale, par exemple le fait de ne pas se présenter à des rendez-vous, le conseiller ORP peut attribuer une sanction. Cependant, après un certain nombre de ces sanctions, le bénéficiaire peu coopératif est déclaré inapte au placement, et donc exclu du suivi ORP. Cela signifie qu'il est

possible pour des bénéficiaires peu coopératifs d'éviter l'obligation de tout mettre en œuvre pour réintégrer le marché du travail.

- Les conseillers ORP s'occupent principalement du suivi des bénéficiaires de l'assurance chômage (LACI), en principe plus proches du marché du travail que les clients du RI. Typiquement, un conseiller ORP suivra une centaine de chômeurs LACI ainsi qu'un nombre plus réduit de chômeurs au bénéfice du RI. Il est donc possible que, mis en concurrence avec des chômeurs plus facilement employables, les bénéficiaires du RI soient prétérités dans leurs efforts de réinsertion. Le fait que les objectifs sur lesquels se base le SECO pour évaluer les ORP n'incluent aucun indicateur concernant les demandeurs d'emploi provenant de l'aide sociale renforce cette logique.

Ces problématiques avaient notamment été mises en évidence lors de deux évaluations sur le Revenu d'insertion réalisée en 2008 et 2009, respectivement (UCA 2008 ; Bonoli et al 2009).

L'Unité commune

Pour faire face à cette problématique, et de manière plus générale pour améliorer les chances de réinsertion professionnelle des bénéficiaires du RI, la Ville de Lausanne et le Canton de Vaud ont décidé de mettre en place et de faire évaluer un dispositif pilote basé sur une collaboration entre Service social et ORP. A partir du 1^{er} février 2015, une partie des nouveaux bénéficiaires du RI avec un taux d'emploi inférieur ou égal à 50% et considérés comme capables de travailler ont été adressés à une « Unité commune » comptant dans ses rangs des assistants sociaux et des conseillers ORP. Les caractéristiques de l'Unité commune sont décrites de manière plus détaillée au chapitre 2 du présent rapport. Ici, nous pouvons déjà relever les éléments suivants :

- L'Unité réunit sous un même toit les compétences des conseillers ORP et celles des assistants sociaux.
- En cas de manquements, des sanctions sont prononcées qui peuvent conduire à une déclaration d'inaptitude au placement. Celle-ci, toutefois, n'aboutit pas à un transfert au CSR, comme c'est le cas dans la prise en charge ordinaire. Le bénéficiaire jugé inapte est maintenu dans l'Unité et ramené vers l'aptitude dès que possible.
- L'Unité bénéficie d'un taux d'encadrement par les conseillers ORP qui est plus favorable par rapport à la prise en charge ordinaire. Concrètement, un conseiller ORP de l'Unité s'occupe du suivi de 65 demandeurs d'emploi, alors que dans la prise en charge ordinaire ce ratio est de l'ordre de 1/120 – 1/130.
- Les conseillers ORP de l'Unité ne suivent que de demandeurs d'emploi au RI. Ces derniers ne sont donc plus en concurrence avec les chômeurs LACI dans le processus de réinsertion.
- Les bénéficiaires de l'Unité ont potentiellement accès à deux catalogues de mesures de réinsertion : celui de Service de l'emploi (SDE) et celui du Service de prévoyance et d'aide sociales (SPAS).

L'objectif de cette prise en charge est de permettre à davantage de bénéficiaires du RI de retrouver un emploi ainsi qu'une autonomie financière et, par le même mécanisme, de réduire le coût des prestations RI pour le Canton.

L'évaluation

L'objectif principal de cette évaluation est d'établir si la prise en charge conjointe réalisée dans le cadre de l'Unité commune aboutit à une réduction de la période de permanence à l'aide sociale grâce à une meilleure intégration dans le marché du travail. Pour ce faire, nous avons adopté un *design* de type expérimental. Concrètement, pendant la durée de l'expérience pilote (24 mois, de février 2015 à janvier 2017), les nouveaux bénéficiaires du RI remplissant les conditions d'éligibilité pour l'Unité y ont été adressés un jour sur deux (jours pairs). Les autres bénéficiaires ont été pris en charge selon la procédure ordinaire et constituent le groupe de contrôle de notre étude. L'essentiel de nos analyses se base sur des comparaisons entre ces deux groupes : le groupe « Unité » et le groupe « contrôle » (cf. chapitre 3 pour une présentation détaillée de la méthode suivie).

Plus précisément, l'évaluation avait pour objectif de répondre aux questions suivantes :

1. La prise en charge par l'Unité permet-elle de diminuer le recours à l'aide sociale ?
2. Quel est le rapport coûts-bénéfices de la prise en charge par l'Unité ?
3. Quel est le poids relatif des différentes caractéristiques de l'Unité ?
4. Quel est l'impact de la prise en charge par l'Unité sur les prises d'emploi ?
5. Quel est l'impact de la prise en charge par l'Unité sur la durabilité des prises d'emploi ?
6. Quelle est la perception des bénéficiaires de la nouvelle prise en charge ?
7. Quelle est la perception des acteurs responsables de la mise en œuvre de l'Unité en comparaison avec la prise en charge standard ?
8. Quelle est la perception des acteurs responsables de la mise en œuvre de l'Unité en termes d'adéquation des procédures ?

2. Le dispositif Unité commune ORP-CSR

Le dispositif Unité commune ORP-CSR a été conçu en 2014 par les différentes parties prenantes. L'Unité a commencé à accueillir des bénéficiaires en février 2015. Au début, le nombre de dossiers suivis ainsi que le personnel étaient limités, mais au fil des mois, ils sont montés en puissance. Comme prévu, l'expérience pilote a duré 24 mois et s'est arrêtée au 31 janvier 2017. L'Unité continue cependant à fonctionner.

Structure institutionnelle

L'Unité commune se situe au croisement de quatre institutions appartenant à deux niveaux différents. Au niveau cantonal sont impliqués deux départements : le DSAS et le DECS ainsi que leurs services respectifs (SPAS et SDE). Au niveau communal sont impliqués deux services : le Service du travail (ST) et le Service social de Lausanne (SSL).

Cette structure multicéphale présentait sans doute un certain nombre de défis en matière de gouvernance et de pilotage. Elle était néanmoins nécessaire pour atteindre le but consistant à faire travailler ensemble les spécialistes de la réinsertion professionnelle et ceux du social.

Pilotage

L'Unité commune ORP-CSR a été placée sous l'égide du Service du travail de la Ville de Lausanne et est rattachée à l'ORP de Lausanne. Pendant l'expérience, le pilotage de l'Unité a été assuré par deux organes. Premièrement, le comité de pilotage (COFIL) était responsable de la définition des orientations générales ainsi que du pilotage stratégique. Le COFIL comprenait des représentants politiques et les cadres des services concernés. Plus précisément, il était composé des chefs des deux départements concernés (DSAS et DECS), du chef du dicastère de la Ville de Lausanne responsable des deux services ainsi que des représentants des services concernés. Deuxièmement, le « Groupe de travail » était responsable du suivi du projet. Il était composé de représentants du SPAS, du SDE, du ST et du SSL. La gestion opérationnelle a été confiée au responsable de l'Unité, en collaboration avec les autres cadres concernés, en particulier le chef du ST et le/la cheffe du SSL.

Le personnel

Le staff de l'Unité est constitué de conseillers ORP, d'assistants sociaux (AS) ainsi que de personnel administratif. Un responsable de l'Unité chapeaute le tout. Les AS sont mis à disposition par le SSL et continuent à être engagés par ce même service. Le reste du personnel, par contre, est engagé par le ST. Globalement l'Unité compte 14 postes à plein temps, distribués comme indiqué dans le tableau 2.1.

Tableau 2.1 Personnel mis à disposition de l'Unité commune

Position	Taux d'encadrement	EPT
Chef d'Unité		1
Conseillers en placement	1/65	7
Assistants sociaux	1/90	4
Administratifs		2

Source : document « Nouvelle Unité commune ORP-CSR » du 28.04.2014

Nous pouvons constater que les concepteurs du dispositif ont décidé de mettre l'accent sur la prise en charge par les conseillers ORP, plus nombreux que les assistants sociaux. Ceci s'explique par deux raisons. D'une part, il était prévu que tous les bénéficiaires soient suivis par un conseiller en placement (CP), alors que le suivi par l'AS n'aurait lieu qu'en cas de besoin. Deuxièmement, les taux d'encadrement appliqués pour les deux professions étaient également différents. Pour les CP, le taux d'encadrement retenu se monte 1/65 et donc bien plus favorable que celui pratiqué dans un ORP ordinaire (env. 1/130).

Le taux d'encadrement retenu pour les AS était par contre de 1/90. Ce taux a été calculé sur la base de la clé de répartition financière utilisée pour déterminer le nombre d'AS à engager dans un service social. Il correspond à une charge de travail plus élevée que celle d'un AS dans un service social ordinaire. En effet, on peut imaginer que sur les 90 bénéficiaires qui donnent droit à un poste d'AS, seule une partie soit au bénéfice d'un suivi social. Selon les estimations faites par les responsables du SSL, le taux d'encadrement moyen effectif dans un service social standard se situe autour de 1/60 (entretien cadre SSL, 08.02.2017). Le taux d'encadrement des AS au sein de l'Unité était donc moins favorable que celui qui prévaut dans un service social standard. Comme nous allons le voir au chapitre 5, ce décalage a été la source de tensions et problèmes au sein de l'Unité.

Coûts

Du fait d'un taux d'encadrement plus favorable, la prise en charge par l'Unité est plus coûteuse que la prise en charge ordinaire. Les salaires du personnel de l'Unité, tels que détaillés au tableau 2.2, constituent l'essentiel des coûts.

Tableau 2.2 Coûts salariaux du personnel de l'Unité

Position	Coût unitaire	EPT	Coût total
Chef d'Unité	140'000	1	140'000
Conseillers en placement	125'000	7	875'000
Assistants sociaux	125'000	4	500'000
Administratifs	90'000	2	180'000
Total			1'695'000

Source : document « Nouvelle Unité commune ORP-CSR » du 28.04.2014

Les coûts salariaux de l'Unité présentés au tableau 2.2 ne correspondent pas aux coûts supplémentaires nécessaires à cette prise en charge. En effet, en l'absence de l'Unité, une grande partie des coûts mentionnés au tableau 2.2 devraient de toute façon être assumés par le Canton,

dans le cadre de la prise en charge ordinaire. Le ST a procédé à des estimations basées sur un scénario d'extension de l'Unité à l'ensemble des bénéficiaires éligibles en Ville de Lausanne. Cette estimation aboutit à un coût supplémentaire d'env. 1'300 CHF/an¹ par dossier suivi. Ce chiffre sera utilisé au chapitre 4 afin d'estimer le retour sur investissement de l'Unité commune.

Taille

L'Unité commune étant conçue comme projet pilote, elle devait disposer d'une taille suffisamment grande pour permettre une évaluation fiable, sans pour autant prendre des proportions excessives, ce qui aurait pu poser des problèmes organisationnels. La décision a été prise, avant le lancement du projet pilote, de mettre à disposition 450 places, ce qui dans les projections des concepteurs de l'unité correspond à env. 375 dossiers d'aide sociale. Un dossier peut en effet comprendre plusieurs adultes.

Processus de prise en charge

Entrée et éligibilité

Le processus de prise en charge par l'Unité débute avec le dépôt d'une demande d'aide sociale. Celle-ci est déposée au guichet « Info social » et est réceptionnée par un AS. Ce dernier examine la demande et vérifie sa recevabilité. Il/elle vérifie également si une ou plusieurs personnes concernées par la demande sont éligibles pour l'Unité commune. En principe, toute personne adulte est considérée comme éligible, sauf les cas de figure identifiés dans la directive « Orientation au projet pilote ORP-CSR », à savoir :

- a) avec certificat médical d'incapacité de travail,
- b) avec demande AI en cours,
- c) déjà en emploi à plus de 50%,
- d) âgés de 18 à 25 ans, avec projet de formation,
- e) âgés de plus de 60 ans révolus,
- f) rencontrant manifestement des difficultés telles que l'insertion professionnelle paraît exclue sur dispense du SPAS,
- g) avec droit aux indemnités de chômage ouvert.

(Source : SSL, directive « Orientation au projet pilote ORP-CSR », 23 juin 2015).

Si au moins un des adultes concernés par une demande est considéré comme éligible, le dossier est orienté vers l'Unité commune². L'AS d'Info social signale également si le requérant (ou une autre personne du même dossier) nécessite un appui social (APSO) ou pas. Un appui social est signalé comme nécessaire si, par exemple, le bénéficiaire a des problèmes de logement ou de santé manifestes.

¹ Source : Service du travail, extension UUnité commune - éléments financiers, 10.03.2017.

² En réalité, pendant la durée de l'évaluation, sont effectivement orientées vers l'Unité uniquement les personnes qui ont déposé une demande lors d'un jour pair. Les demandes déposées un jour impair sont orientées vers le CSR et la prise en charge ordinaire.

Manière de travailler

Les bénéficiaires adressés à l'Unité sont en général reçus d'abord par le CP ou par le CP et l'AS, si un appui social a été signalé comme nécessaire. Dans ce cas de figure, le bénéficiaire est rencontré séparément par les deux professionnels, qui ensuite se consultent et organisent une séance tripartite avec le bénéficiaire. Lorsqu'un appui social n'est pas signalé comme nécessaire, le bénéficiaire est rencontré seulement par le CP. Un appui social peut toutefois être activé dans un deuxième temps si, par exemple, un problème social n'a pas été détecté lors de l'inscription à Info social.

Dans les cas où un appui social est signalé comme nécessaire, les bénéficiaires sont en général vus d'abord par le CP et ensuite par l'AS. Cette séquence ne correspond pas à une volonté des concepteurs du dispositif, mais résulte plutôt d'une sous-estimation des ressources nécessaires en termes de poste d'AS. Certains bénéficiaires ont donc dû attendre jusqu'à un ou deux mois pour pouvoir rencontrer leur AS, à cause du manque de plages horaires disponibles.

Lors de la première entrevue un bilan est effectué par le CP et, si l'appui social est demandé, aussi par l'AS. Le bilan du CP a pour but de comprendre la trajectoire professionnelle de la personne et d'identifier une stratégie de réinsertion. Le bilan réalisé par l'AS, par contre, se concentre sur la détection des problèmes sociaux potentiels dans les domaines suivants : santé, situation financière, logement, emploi, famille et formation.

Suite au bilan, une stratégie de réinsertion est définie. Celle-ci comprend en général une mesure de réinsertion. En fonction de la situation du bénéficiaire, le personnel de l'Unité peut décider de l'orienter vers une mesure d'insertion sociale (MIS) ou professionnelle (MIP). Une des caractéristique de l'Unité est précisément de permettre l'accès aux deux catalogues de mesures : celui des ORP et celui des services sociaux.

Manquements et sanctions

En cas de manquements, des sanctions sont en général prononcées. Les sanctions sont réglementées par la « Directive sur les sanctions RI ». Trois niveaux de sanction sont prévus : la non-prise en charge des frais particulier, une réduction du montant du forfait de base de 15% et une réduction de ce même montant de 25%. Les sanctions sont limitées à 12 mois, mais peuvent être reconduites. Des sanctions peuvent être prononcées en cas de rendez-vous manqué sans justification, refus d'offre d'emploi convenable ou dissimulation de revenus obtenus. La durée et le niveau de la sanction reflètent la gravité du manquement/infraction.

Une suite de manquements/infractions peut aboutir à l'abandon du suivi ORP. Par exemple, dans la procédure ordinaire, après deux rendez-vous consécutifs manqués sans justification, le demandeur d'emploi est écarté du suivi ORP, ou plus précisément, il est sorti de la base PLASTA avec comme motif « ne s'est pas soumis au devoir de contrôle ». Cette décision ne correspond pas à une déclaration d'inaptitude au sens formel, mais aboutit au même résultat, à savoir l'abandon du suivi ORP et donc la fin du contrôle des recherches d'emploi et de l'accès aux mesures de réinsertion professionnelle.

La procédure retenue par l'Unité en matière de sanctions est quelque peu différente. Les bénéficiaires ne sont pas écartés du suivi ORP après deux rendez-vous manqués. Par contre, lorsque le

comportement non-coopératif persiste, une déclaration d'inaptitude est prononcée. Ceci est le cas, par exemple, après cinq rendez-vous manqués.

Une différence importante entre la prise en charge ordinaire et celle de l'Unité concerne les suites d'une déclaration d'inaptitude. Dans la procédure ordinaire, l'inaptitude coupe tout contact avec l'ORP et la personne se retrouve suivie uniquement par le service social. La même pratique est appliquée par l'Unité, à la différence que la personne continue à se rendre dans la même agence mais rencontrera seulement l'AS. A ce stade, l'objectif est de réactiver le suivi ORP dès que possible, au plus tôt 90 jours après la déclaration d'inaptitude. On peut émettre l'hypothèse que la proximité entre le personnel de l'ORP et celui du service social aboutit à une meilleure coordination des retours vers le suivi ORP

Les flux dans le dispositif

Entrée à l'aide sociale et éligibilité

Pendant la durée de l'expérience, la Ville de Lausanne a reçu 5514 demandes de prestations RI. Celles-ci se divisent d'abord entre celles qui sont éligibles pour la prise en charge par l'Unité et celles qui ne le sont pas. Comme nous pouvons le constater au tableau 2.3, presque la moitié des bénéficiaires sont considérés comme éligibles (45.8%).

Tableau 2.3 Bénéficiaires éligibles et non-éligibles, dossiers, 01.02.2015 - 31.01.2017

	N	%
Total des nouveaux bénéficiaires	5514	100.0%
Éligibles pour l'Unité	2523	45.8%
Non-éligibles	3283	59.5%

Source: reporting SSL

Parmi les motifs de non-éligibilité, on constate que la plupart de personnes concernées sont au bénéfice de prestations LACI, et sont donc de ce fait déjà suivies par l'ORP. Le deuxième motif par ordre d'importance est le fait d'avoir un certificat d'incapacité de travail, mais ne concerne que moins d'un tiers des personnes non-éligibles. Il paraît important de relever que le motif d'exclusion « dispense du SPAS » reste très marginal. Parmi les différents motifs d'exclusion, celui-ci paraît le moins objectif et donc théoriquement manipulable. Son importance reste cependant négligeable.

Tableau 2.4 Motifs de non-éligibilité (total supérieur à 100, un dossier peut être exclu pour plusieurs motifs)

	Pourcent
Certificat médical	20.4%
Demande AI en cours	11.6%
Emploi à plus de 50%	12.5%
Projet formation 18-25	13.2%
60 ans et plus	4.8%
Dispensé par le SPAS	1.5%
LACI	46.3%

Source: reporting SSL

Contrairement à d'autres initiatives de collaboration interinstitutionnelle, l'Unité commune ne constitue pas une structure marginale ou résiduelle. Au contraire, elle représente le mode de prise en charge par défaut pour tous les bénéficiaires qui ne rentrent pas dans une des catégories mentionnées au tableau 2.5. Cette analyse nous permet également de mettre en évidence que, dans les faits, environ les trois quarts des dossiers d'aide sociale bénéficient d'un accompagnement orienté vers la réinsertion professionnelle, soit dans le cadre de l'Unité, soit car également au bénéfice de prestations LACI et à ce titre inscrits dans un ORP.

Tableau 2.5 Attribution des bénéficiaires éligibles

	N	%
Total des bénéficiaires éligibles	2523	100.0%
Attribution: Unité commune	1248	49.5%
Attribution: groupe de contrôle	1079	42.8%
Non-attribués	196	7.8%

Source: reporting SSL

Les bénéficiaires éligibles ont ensuite été répartis entre Unité commune et groupe de contrôle, en fonction du jour d'inscription (jour pair = Unité ; jour impair = groupe contrôle). Lorsque l'Unité était complète, donc incapable d'accueillir des bénéficiaires, le processus était suspendu et les bénéficiaires inscrits n'étaient attribués à aucun des deux groupes.

Entrée à l'Unité commune

Parmi le 1'248 bénéficiaires considérés comme éligibles et adressés au groupe « Unité », 1'171 ont effectivement été pris en charge par celle-ci. La différence entre ces deux chiffres s'explique par le fait qu'un certain nombre de requérants renoncent à demander l'aide sociale après avoir déposé une demande. Pendant la durée de l'expérience, environ 60% des personnes entrées à l'Unité en sont sorties, dont la moitié (28.2%) pour un emploi. Ce chiffre ne peut toutefois pas être interprété en

tant que tel, car les 1'171 personnes entrées à l'Unité ont des durées de prise en charge très différentes. C'est pour cette raison, que lorsqu'on s'intéressera à l'impact de la prise en charge de l'Unité, on fera appel plutôt à des analyses de durée (cf chap. 4). Le chiffre est donc donné à titre purement indicatif.

Tableau 2.6 Flux dans l'Unité

Personnes inscrites, 01.02.2015 - 31.01.2017	1 171	100.0%
Personnes sorties, 01.02.2015 - 31.01.2017	701	59.9%
dont, pour prise d'emploi	330	28.2%
dont, pour autre motif	371	31.7%
Toujours à l'Unité au 31.01.2017	470	40.1%

Source : reporting Unité commune, état au 31.01.2017

Le tableau 2.7 montre l'incidence des différents types de suivis offerts par l'Unité. Comme nous pouvons le constater, environ la moitié des personnes suivies fait l'objet d'un accompagnement conjoint AS-CP. L'accompagnement par un AS seul est relativement rare (14.5% de cas), ce qui suggère une orientation emploi assez forte de la prise en charge par l'Unité.

Tableau 2.7 Types de suivis au 31.01.2017

Total des personnes suivies	470	100.0%
Suivi ORP seul	178	37.9%
Suivi social seul	68	14.5%
Suivi conjoint	224	47.7%

Source : reporting Unité commune

3. L'expérience

3.1. Le design

Afin de pouvoir estimer l'impact de la prise en charge de l'Unité sur les trajectoires des bénéficiaires du RI, nous avons adopté un *design* de recherche de type randomisé. Concrètement, la population éligible a été partagée en deux groupes, un groupe « traitement » (pris en charge par l'Unité) et un groupe « contrôle », pris en charge selon la procédure habituelle. Pour pouvoir interpréter d'éventuelles différences dans les trajectoires suivies par des membres de ces deux groupes comme résultant de la prise en charge proposées par l'Unité, il est essentiel que l'attribution à l'un ou l'autre groupe se fasse de manière aléatoire.

En accord avec les responsables des services concernés, nous avons décidé d'adopter la règle suivante pour aboutir à une distribution quasi-aléatoire des bénéficiaires dans les deux groupes. Les personnes ayant déposé une demande de prestations RI un jour pair étaient orientés vers l'Unité ; les autres vers le groupe de contrôle.

En principe, un processus aléatoire ou quasi-aléatoire comme celui qui a été retenu ici aboutit à deux échantillons identiques, par rapport à des caractéristiques mesurables et par rapport à des caractéristiques non-mesurables.

3.2. Les bases de données

Nos analyses se basent sur trois bases de données totalement indépendantes. Il s'agit de (1) la base de données PROGRES, qui est utilisée par les services sociaux du canton de Vaud ; (2) de la base PLASTA/SIPAC, utilisée par l'assurance chômage et les ORP ; (3) d'un sondage effectué par nos soins auprès des bénéficiaires.

Tableau 3.1. Les bases de données utilisées

Base	Unité d'analyse	Nombre d'observations		
		Traitement	Contrôle	Total
PROGRES	Dossier	789	755	1544
PROGRES	Individu	990	902	1892
PLASTA	Individu	728	482	1210
Sondage	Individu	142	73	215

Les trois bases de données utilisées sont plus ou moins englobantes. La base PROGRES est la plus complète et contient, en principe, toutes les personnes qui ont participé à l'expérience, soit dans l'Unité, soit dans le groupe de contrôle. Parmi les dossiers considérés comme éligibles, nous avons exclu ceux qui n'avaient pas reçu de paiement pendant au moins un mois durant la période février 2015 – janvier 2017. Nous avons également exclu ceux qui ont ouvert un droit LACI pendant la durée de la prise en charge³.

La base PLASTA contient toutes les personnes pour qui un numéro PLASTA est répertorié dans PROGRES et qui étaient inscrits comme chômeurs/demandeurs d'emploi pendant au moins un mois durant la période couverte par l'expérience. Nous pouvons constater que le passage de PROGRES à PLASTA a donné lieu à une perte non-négligeable d'observations, qui s'explique soit par le fait que certains bénéficiaires n'étaient pas inscrits dans PLASTA, ou par le fait que le champ correspondant n'a pas été rempli.

Finalement, la troisième base de données est encore plus réduite. Pour des questions de protection des données, nous avons été obligés de demander une autorisation écrite à chaque bénéficiaire, nous permettant d'avoir accès à leur coordonnées afin de leur adresser un questionnaire. Un nombre important de bénéficiaires n'a pas voulu nous donner cette autorisation, ce qui a abouti à la perte d'une portion importante de l'échantillon.

³ Il s'agit de personnes qui sont devenues « inéligibles » durant l'expérience. En principe ces personnes n'auraient pas dû être exclues de l'expérience, car il est possible que le traitement ait un impact aussi sur des évolutions qui mènent vers l'inéligibilité. Toutefois, elles ont été exclues du groupe traitement par les responsables concernés. Pour rétablir l'équilibre entre les deux groupes, nous avons décidé de les exclure également du groupe contrôle.

3.3. La qualité de la randomisation

Le démarche expérimentale adoptée dans cette étude présuppose que l’attribution des participants au groupes traitement et contrôle soit basée sur un processus aléatoire. Le processus retenu (jour pair = Unité ; jour impair = contrôle) est suffisamment proche d’un processus aléatoire pour être considéré comme équivalent. Il doit aboutir à deux échantillons identiques par rapport aux caractéristiques mesurables et non-mesurables. Dans ce cas de figure, on peut affirmer que le processus de randomisation a bien fonctionné.

Après la fin de l’expérience, il est possible de vérifier, grâce aux données récoltées, si les deux échantillons sont effectivement identiques ou si, au contraire, des différences statistiquement significatives existent. Si tel devait être le cas, cela signifierait que le processus de randomisation n’a pas fonctionné comme prévu.

Pour estimer la qualité du processus de randomisation nous nous basons uniquement sur deux des trois bases de données disponibles : PROGRES et PLASTA. En effet, le nombre d’observations disponibles dans la troisième base (notre enquête) est trop réduit et, de ce fait, pas indicatif de la qualité de la randomisation.

Tableau 3.2 Différences entre les groupes traitement et contrôle, PROGRES

	Traitement (Unité)	Contrôle	Différence
1) Individus			
Sexe : femmes	56.3	55.9	0.4
Age			
25 ans et moins	19.8	23.1	-3.3*
26-35	31.9	31.9	0
36-45	24.2	24.3	-0.1
46 et plus	24.0	20.7	3.3
Nationalité : suisse	42.2	42.4	0.2
Formation			
Ecole obligatoire	31.8	36.4	-4.6 **
Apprentissage	25.2	24.9	-0.2
Gymnase, éc. sup.	9.2	9.2	-0.0
Université, HES	10.3	8.2	2.1
Autre	10.6	9.1	-1.5
N	990	902	
2) Dossiers			
Coût en prestation mensuel moyen par dossier (CHF/mois) à l’entrée (mois 1)	1694	1603	+91 *
N	789	755	

Significativité : * = 10% ; ** = 5%

Le tableau 3.2. montre que la randomisation a fonctionné de manière partielle. Pour un certain nombre de variables, en effet, existent des différences statistiquement significatives (au seuil de 10% et de 5%). Les personnes prises en charge par l’Unité sont plus âgées et ont un niveau d’éducation globalement plus élevé. En général, ces différences ne sont pas très importantes et ne constituent

pas un problème en soi pour notre analyse. Elles peuvent toutefois être un indice de biais dans le processus de randomisation pouvant avoir affecté des caractéristiques non-mesurables et en même temps influant sur la reprise d'un emploi.

La seule différence posant problème pour notre analyse est celle concernant le coût mensuel moyen en prestations RI. En effet, cette variable a été retenue comme le principal indicateur de l'efficacité de la prise en charge dans l'Unité. Or cette différence fait que l'Unité part en quelque sorte pénalisée car, à l'entrée dans le dispositif, les bénéficiaires de l'Unité « coûtent » 91 CHF/mois (équivalant à 5.7%) de plus que ceux du groupe contrôle. Pour cette raison, dans les analyses d'impact présentées au chapitre 4, nous adoptons une méthode qui permet d'égaliser le point de départ (effets fixes).

Tableau 3.3 Différences entre les groupes traitement et contrôle, PLASTA

	Traitement (Unité)	Contrôle	Différence
Sexe : femmes	40.7%	34.4%	6.2**
Age (moyenne)	36.5	37.2	-0.7
Nationalité : suisse	44.0%	45.6%	-1.7
Formation			
Ecole obligatoire	43.3%	40.5%	2.8
Apprentissage	38.2%	42.9%	-4.8*
Univ. éc. sup.	18.5%	16.6%	1.9
Qualification			
Bas	12.2%	7.1%	5.2***
Moyen	47.9%	53.3%	-5.4*
Elevé	37.4%	38.6%	-1.2
Secteur économique			
Primaire	0.4%	0.6%	-0.2
Secondaire	14.1%	17.2%	-3.1
Tertiaire	56.0%	68.7%	-12.6***
Non disponible	29.4%	13.5%	15.9***
No. mois au chômage dans les 5 ans avant l'entrée (moyenne)	16.4	18.8	-2.4 **
N	728	482	

Significativité : * = 10% ; ** = 5% ; *** = 1%

Le tableau 3.3 montre que la base des données PLASTA présente aussi des problèmes de randomisation et, en plus, de sélection. Les deux échantillons ne sont pas identiques et des différences statistiquement significatives existent par rapport à plusieurs variables. De plus, une comparaison des effectifs des deux groupes selon PROGRES ou PLASTA, montre que lorsqu'on passe d'une base à l'autre, nous perdons plus de bénéficiaires dans le groupe contrôle que dans le groupe traitement. L'explication la plus plausible de ce résultat est que l'inscription dans PLASTA a été exigée plus systématiquement pour les bénéficiaires adressés à l'Unité que pour ceux du groupe contrôle. On peut ensuite émettre l'hypothèse que les bénéficiaires du groupe de contrôle qui n'ont pas été

inscrits dans PLASTA étaient les plus éloignés du marché du travail, ce qui contribuerait à expliquer les différences que nous observons dans le tableau 3.3 par un problème de sélection.

Une différence particulièrement frappante concerne la variable « secteur économique » du dernier emploi. Cette information n'est pas disponible pour 29.4% des bénéficiaires pris en charge par l'Unité, contre 13.5% pour ceux du groupe de contrôle. Cette différence pourrait suggérer qu'une proportion plus importante des bénéficiaires de l'Unité a connu une trajectoire en dehors du marché du travail avant d'entrer dans le dispositif. Cette interprétation est compatible avec une autre différence observée, à savoir le fait, qu'en moyenne, les bénéficiaires pris en charge par l'Unité ont été moins souvent inscrits au chômage au cours des cinq années précédant l'entrée dans le dispositif. D'ailleurs, nous avons pu constater que les bénéficiaires qui ont passé davantage de temps au chômage avant le début du programme ont une probabilité plus élevée de ne pas avoir une donnée manquante pour le secteur d'activité du dernier employeur.

Ces différences importantes peuvent constituer un problème pour nos analyses. Globalement, dans la base de données PLASTA, nous constatons une surreprésentation dans l'Unité de bénéficiaires plutôt éloignés du marché du travail. Pour cette raison, dans les analyses présentées au chapitre 4, nous avons adopté une correction économétrique (*propensity scores matching*) qui permet d'égaliser les deux échantillons par rapport au principaux indicateurs disponibles.

En ce qui concerne la troisième source de données, à savoir l'enquête parmi les bénéficiaires, nous sommes confrontés à un problème de faible représentativité. Comme évoqué précédemment, seule une partie des bénéficiaires (en tout 326 personnes) nous a donné son accord pour être contactés et, parmi ceux-ci, 215 ont répondu au questionnaire (66%). De ce fait, les résultats de cette enquête doivent être pris avec beaucoup de prudence et seront utilisés uniquement en complément aux autres analyses basées sur les données administratives, notamment pour en faciliter l'interprétation.

Tableau 3.4 Différences entre les groupes traitement et contrôle, enquête auprès des bénéficiaires

	Traitement (Unité)	Contrôle	Différence
Sexe : femmes	33%	60%	-27%***
Age (moyenne)	36.6	37.2	-0.6
Nationalité : suisse	44%	48%	4%
Etat civil : marié(e)	24%	48%	-24%***
N	126	63	
N total	143	73	

Significativité : * = 10% ; ** = 5% ; *** = 1%

Note : les variables socio-démographiques sont disponibles uniquement pour 189 des 216 bénéficiaires qui ont répondu au questionnaire.

Le tableau 3.4 montre également un fort déséquilibre entre les deux groupes par rapport au genre et à l'état civil. Ce déséquilibre s'explique probablement par des pratiques différentes entre les deux groupes par rapport à qui, dans un couple, a signé le formulaire de consentement à être contacté. Il semblerait que, dans l'Unité, seul le requérant (dans les couples mariés, le plus souvent le mari) ait

signé le formulaire alors que, dans le groupe contrôle, les deux membres d'un couple ont signé. Cette explication n'a toutefois pas été confirmée par les responsables du dispositif.

Comment expliquer les différences entre les deux groupes ?

Les différences observées entre les deux échantillons surprennent. En effet, si le processus d'attribution avait été un processus véritablement aléatoire ou quasi-aléatoire comme prévu, il serait extrêmement improbable de trouver des différences telles que celles que nous avons mis en évidence ci-dessus. Sur la base des informations dont nous disposons, nous pouvons émettre plusieurs hypothèses quant aux causes de ces différences.

1. La règle jour pair/jour impair n'a pas été appliquée de manière constante pendant toute la durée de l'expérience. En effet, au début de l'expérience, l'Unité tournait avec un effectif réduit et, pendant plusieurs jours consécutifs, des bénéficiaires ont été adressés au groupe de contrôle. Ensuite, après l'entrée en fonction de la plupart des collaborateurs et afin de remplir rapidement les places créées dans l'Unité, les nouveaux bénéficiaires y ont été adressés pendant plusieurs jours de suite. Cela aboutit à un déséquilibre en termes de mois d'entrée entre les deux groupes, qui pourrait théoriquement expliquer les différences observées. Toutefois, les différences observées subsistent même lorsqu'on compare uniquement des bénéficiaires entrés durant le même mois. Il est donc peu probable que les différences observées entre les deux échantillons s'expliquent par un décalage dans le mois d'entrée.
2. Pour les différences dans la base PLASTA, le fait que l'inscription dans cette base ait été exigée plus systématiquement pour les dossiers orientés vers l'Unité explique vraisemblablement l'essentiel des différences.
3. Selon des rumeurs que nous n'avons pas pu confirmer, la règle jour pair/jour impair aurait été découverte par des CP de l'ORP de Lausanne. Certains parmi ceux-ci auraient instruit les bénéficiaires en fin de droit qu'ils souhaitaient garder dans leur portefeuille de clients de s'inscrire un jour impair. En effet, les bénéficiaires attribués au groupe de contrôle restaient en principe suivis par le CP qui les avait accompagnés durant leur période au bénéfice de l'assurance chômage. On peut imaginer que cette instruction a été donnée à des bénéficiaires plus proches du marché du travail avec qui le CP souhaitait continuer à travailler. Cette interprétation paraît compatible avec les différences observées, qui montrent que, tendanciellement, l'Unité a reçu des profils plus éloignés du marché du travail (coût du dossier plus élevé ; niveau de qualification plus bas ; plus de personnes qui n'étaient pas sur le marché du travail avant d'être inscrits dans PLASTA).

Les données dont nous disposons ne nous permettent pas d'établir de manière sûre les causes des différences entre les deux échantillons. Toutefois, nous estimons que les deux échantillons restent suffisamment similaires pour qu'une analyse d'impact puisse être réalisée, mais avec les corrections économétriques nécessaires.

3.4. L'enquête qualitative

Notre étude s'appuie également sur une enquête qualitative, menée auprès des principaux acteurs impliqués dans la mise en œuvre du dispositif. Nous avons interrogé au moyen d'entretiens semi-directifs l'ensemble de collaborateurs de l'Unité ainsi que les cadres des différents services concernés par la collaboration (Ville et Canton). Plus de détails sur l'enquête qualitative sont présentés au chapitre 6.

4. L'impact de l'Unité

Dans cette partie nous nous intéressons à l'impact qu'a eu la prise en charge par l'Unité sur les trajectoires des bénéficiaires. Il s'agit de l'analyse centrale de notre étude, car c'est elle qui permet notamment d'évaluer la pertinence de cette nouvelle forme de prise en charge et, en particulier, son rapport coûts-bénéfices. Nous allons entre autre essayer d'établir si les dépenses supplémentaires nécessaires au fonctionnement de l'Unité ont pu être compensées par des dépenses moindres de prestations du RI.

L'analyse d'impact se décline en trois analyses différentes, qui essaient de répondre à des questions différentes et se basent également sur des données différentes. La première analyse porte sur les dépenses en prestations RI (4.1). Il s'agit de l'analyse la plus importante du point de vue de l'impact financier de la prise en charge par l'Unité et utilise les données de l'aide sociale, à savoir la base de données PROGRES. La variable de résultat retenue est le coût moyen mensuel en prestations RI par dossier suivi.

Dans un deuxième temps nous nous intéressons aux trajectoires vers le marché du travail. Pour ce faire, nous utilisons la base PLASTA (4.2).

Finalement, nous nous focalisons sur la prise en charge dans l'Unité et, plus précisément, sur la perception qu'en ont les bénéficiaires (Chap. 5).

Ces trois analyses essaient de répondre à des questions différentes. Ensemble, elles nous permettent de comprendre assez bien si et comment la prise en charge par l'Unité aboutit à des résultats différents par rapport à la prise en charge ordinaire.

4.1. Impact sur les dépenses en prestations RI

Les analyses présentées ci-dessous utilisent comme variable dépendante (ou variable de résultat) **le coût moyen en prestations RI d'un dossier entré dans l'expérience**. Chaque dossier reste dans l'expérience pendant la totalité de la période d'observation (22 mois⁴). Si un dossier est fermé pendant cette période, il est toujours comptabilisé dans le calcul du coût moyen, avec la valeur de 0 pour les mois sans prestations RI. Cette variable dépendante présente plusieurs avantages :

- elle permet de tenir compte des sorties de l'aide sociale ;

⁴ Vu le nombre très faible d'observations avec des durées de 23 ou 24 mois, nous limitons cette analyse à 22 mois.

- elle permet de tenir compte des prises d'emploi qui, sans permettre la sortie de l'aide sociale, réduisent le montant versé en prestations ;
- elle permet de tenir compte des éventuelles réinscriptions.

Cette méthode a été reprise d'études menées aux États-Unis sur des programmes similaires (Hamilton et al. 2001).

Comme expliqué au point 3.3, le processus de randomisation a fonctionné de manière partielle. Par conséquent, les deux échantillons (Unité commune et contrôle) ne sont pas identiques par rapport aux différentes mesures en notre possession. En particulier, lors de l'entrée dans l'expérience (premier mois), nous constatons qu'il y a une différence statistiquement significative (à un seuil de 10%) de notre variable dépendante principale entre les deux groupes. Le coût moyen d'un dossier pris en charge par l'Unité commune dépasse le coût moyen d'un dossier du groupe contrôle de 91 CHF (ou 5.7%). Afin de corriger cette différence, nous utilisons la méthode des effets fixes, qui se concentre sur les différences à l'intérieur de chaque trajectoire individuelle dans le temps et donc, *de facto*, « égalise » le point de départ entre les deux groupes.

Analyse d'impact

Le tableau 4.1 présente l'impact de la prise en charge par l'Unité sur la totalité de la période d'observation. Celle-ci est de 22 mois. L'expérience a duré 24 mois, mais étant donné le faible nombre d'effectifs entrés pendant les deux premiers mois, nous limitons l'observation à 22 mois.

L'impact est visible dans la deuxième colonne du tableau 4.1 et peut s'interpréter comme la différence de coûts en prestations RI en CHF/mois entre un dossier pris en charge dans l'Unité commune et un du groupe contrôle. Des valeurs négatives indiquent un moindre coût pour l'Unité. Le tableau 4.1 montre que la prise en charge par l'Unité commune n'a pas d'impact pendant les huit premiers mois. En effet, pendant cette période, le coût moyen en prestations versées est semblable entre les deux groupes.

A partir du 9^{ème} mois, nous constatons que le coût moyen diminue plus vite dans le groupe Unité commune que dans le groupe contrôle. La différence augmente au fil des mois et devient statistiquement significative à partir du 15^{ème} mois. La différence demeure importante, mais n'est plus statistiquement significative aux 21^{ème} et 22^{ème} mois, essentiellement à cause du faible nombre de dossiers observés pendant cette période.

Tableau 4.1. Impact de la prise en charge dans l'Unité sur les dépenses en prestations RI, 22 mois, mois par mois

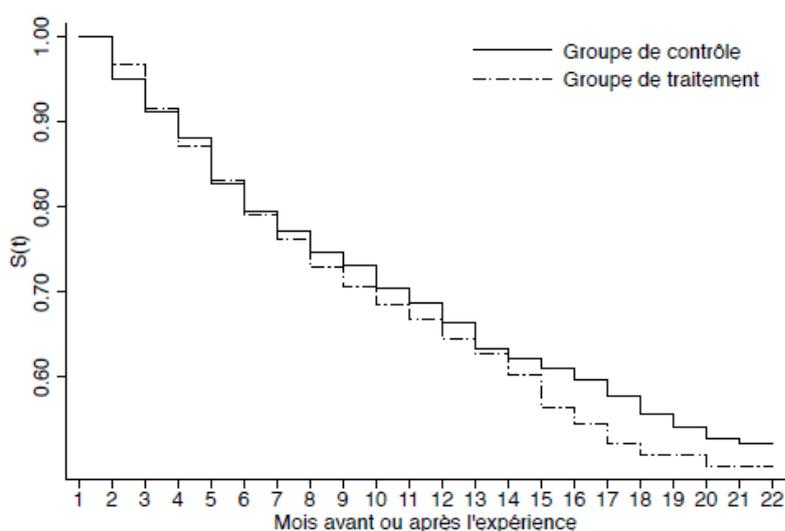
Mois d'observation	Impact (coefficient)	Erreur standard	No. d'obs.
1	19.5	53.3	1 504
2	14.1	61.0	1 454
3	-20.4	68.0	1 386
4	-33.9	71.9	1 386
5	20.4	76.1	1 342
6	22.7	77.5	1 306
7	25.7	80.3	1 233
8	19.2	82.7	1 148
9	-75.4	83.0	1 089
10	-95.3	85.8	1 005
11	-144.1	92.3	939
12	-121.0	86.9	869
13	-84.5	90.2	790
14	-129.2	100.2	723
15	-212.9*	111.2	659
16	-230.0**	101.3	581
17	-260.1**	104.2	496
18	-245.8**	111.7	439
19	-214.3*	117.5	379
20	-227.5*	127.8	320
21	-212.0	143.8	227
22	-176.2	161.7	155

- Significativité : * = 10% ; ** = 5%
- Les coefficients correspondent à la différence de coûts en prestations RI entre le groupe Unité commune et le groupe contrôle. Une valeur négative indique que les coûts sont plus bas dans l'Unité.
- L'impact est exprimé en CHF par dossier (par mois).
- Les coefficients sont calculés avec les méthodes des effets fixes.

Les résultats présentés dans le tableau 4.1 sont compatibles avec l'hypothèse d'un impact favorable de la prise en charge par l'Unité commune. L'impact n'est pas immédiat : il est d'abord faible, puis il augmente au fil des mois pour devenir statistiquement significatif à partir du 15^{ème} mois.

Cette différence de coûts en prestations RI entre les deux groupes est due essentiellement à un plus grand nombre de fermetures de dossiers dans le groupe Unité commune. Ceci est visible dans le graphique 4.1 qui présente les courbes de survie à l'aide sociale des deux groupes (méthode Kaplan-Meier).

Graphique 4.1 Taux de survie à l'aide sociale



Comment lire le graphique : au début de l'expérience (mois =1), la totalité de l'échantillon pris en compte est inscrite à l'aide sociale (1.00=100%). Ensuite, les courbes montrent, pour chaque mois, la proportion de personnes qui restent inscrites, et donc au bénéfice de prestations RI (0.60=60%). Le groupe Unité compte moins d'inscrits au RI que le groupe contrôle à partir du mois 8.

Le graphique 4.1 montre la proportion de dossiers entrés dans l'expérience qui sont toujours au RI après le nombre de mois indiqué en abscisse (taux de survie). Lors du premier mois, 100% des dossiers sont concernés. Jusqu'au 7^{ème} mois, les sorties sont à peu près aussi fréquentes dans les deux groupes mais, à partir du 8^{ème} mois, nous constatons plus de fermetures de dossiers dans le groupe Unité commune.

Analyse coûts-bénéfices

Nous nous intéressons maintenant au rapport entre les bénéfices de la prise en charge par l'Unité commune, qui résultent des moindres coûts en prestations RI observés dans la section précédente, et le coût supplémentaire dû à une prise en charge plus étoffée sur la totalité de la période d'observation (22 mois).

Dans un premier temps, nous devons estimer l'impact global de la prise en charge par l'Unité sur les 22 mois. Pour ce faire, nous devons corriger la structure « en entonnoir » des données utilisées. En effet, comme on peut le constater sur la dernière colonne du tableau 4.1, nous disposons de beaucoup d'observations pour des périodes courtes pendant lesquelles nous n'observons pas d'effet, et peu sur des périodes plus longues, pour lesquels nous observons un effet. Pour cette raison, plutôt que de calculer un effet moyen sur l'ensemble de la période, nous estimons l'impact global de l'Unité commune en prenant la moyenne arithmétique des effets mensuels présentés au tableau 4.1.

Tableau 4.2 Impact global de la prise en charge dans l'Unité sur les dépenses pour prestations RI sur la totalité de la période d'observation (22 mois), en CHF/mois

	Groupe Unité	Groupe contrôle	Différence (Unité-contrôle)	Différence %
Coût mensuel par dossier entré dans l'expérience à l'entrée dans l'expérience (mois 1)	1694	1603	+91*	+5.7%
Coût mensuel par dossier entré dans l'expérience, moyenne sur 22 mois – sans correction	1437	1406	+31	+2.2%
Coût mensuel par dossier entré dans l'expérience, moyenne sur 22 mois – avec correction	1075	1182	-107	-11.0%

Notes :

- Significativité : * = 10%
- Nombre d'observations : 1544 (Unité : 789 ; contrôle : 755)
- Les estimations concernent chaque dossier entré dans l'expérience, avec au moins un mois de paiements. En cas de sortie du RI, le dossier reste toujours dans l'expérience, avec un coût de 0 CHF/mois.
- La correction concerne deux aspects :
 - D'une part, nous simulons une situation où l'Unité commune tournerait à vitesse de croisière avec toujours le même nombre de dossiers pris en charge. Cela revient à corriger la structure actuelle des données, en entonnoir (plus d'observations en début de période, moins à la fin).
 - D'autre part nous corrigeons la différence entre les deux groupes à l'entrée grâce à la méthode des effets fixes.

Le tableau 4.2 nous montre que, après avoir corrigé les différences initiales entre les deux groupes et la structure en entonnoir des données utilisées, nous aboutissons à une estimation de l'impact de la prise en charge par l'Unité de -107 CHF par dossier/mois, ce qui correspond à une réduction du coût de 11%. Cet effet n'est pas statistiquement significatif selon les seuils habituellement utilisés, toutefois il est très proche du seuil de 10% ($p. = 0.123$).

Pour procéder à l'analyse coûts-bénéfices, nous utilisons les estimations du coût supplémentaire de la prise en charge dans l'Unité commune par rapport à la prise en charge standard réalisée par le

Service du travail de la Ville de Lausanne. L'analyse présentée au tableau 4.3 montre que, dans l'expérience lausannoise, coûts et bénéfices sont à peu près équivalents. Pour chaque CHF supplémentaire dépensé pour la prise en charge dans l'Unité commune, le Canton et la Ville de Lausanne ont pu récupérer 0.99 CHF grâce à des dépenses inférieures en prestations RI durant les 22 mois qu'a duré l'expérience.

Tableau 4.3 Analyse coûts-bénéfices

Bénéfice		
Bénéfice par dossier/mois		107
Bénéfice par dossier/an		1'284
Coûts supplémentaire dans l'Unité selon document « Extension Unité commune - éléments financiers » du 10.03.2017		
Coût suppl. avec prise en charge 1/65		
- Total par an avec 1440 dossiers		1'863'100
- Par dossier/an		1'293
Résultat net		
Rapport coûts/bénéfices		1.007
Retour sur investissement par CHF dépensé		0.99

Les résultats présentés au tableau 4.3 suggèrent que la prise en charge par l'Unité commune génère plus de sorties du RI et aboutit à des économies en termes de prestations versées qui, sur une période de 22 mois, permettent pratiquement de récupérer les dépenses supplémentaires engagées. Ce résultat n'est pas statistiquement significatif, mais se rapproche beaucoup du seuil de significativité de 10%. De plus, l'émergence d'un effet positif de la prise en charge par l'Unité, modeste et lent mais croissant au fil des mois, paraît compatible avec l'hypothèse d'une plus grande efficacité de la nouvelle forme de prise en charge.

Toutefois, avant de tirer des conclusions définitives, nous allons examiner les trajectoires des bénéficiaires en matière de prise d'emploi. En effet notre indicateur de résultats se limite à indiquer combien de bénéficiaires sont sortis de l'aide sociale, mais ne nous dit pas s'ils ont obtenu un travail ou s'ils sont sortis pour une autre raison. La base de données PROGRES est peu adaptée à l'étude des trajectoires sur le marché du travail. C'est pourquoi la prochaine analyse utilise les données PLASTA.

4.2. Impact sur les prises d'emploi

Comme mis en évidence au point 3.3, l'échantillon PLASTA est déséquilibré par rapport aux deux groupes. Cela s'explique par le fait que les bénéficiaires orientés vers l'Unité ont été inscrits dans PLASTA de manière plus systématique. Pour pouvoir comparer les trajectoires des bénéficiaires des deux groupes, il est donc nécessaire de procéder à une correction économétrique. Grâce à la

méthode du « *propensity score matching* », nous avons pu sélectionner deux nouveaux échantillons qui comprennent seulement des bénéficiaires pour lesquels existe un autre bénéficiaire assez similaire dans l'autre groupe. Le but de cette méthode est de trouver pour chaque bénéficiaire entré dans l'Unité un bénéficiaire semblable qui a été pris en charge dans le groupe de contrôle. Le résultat de cette procédure d'appariement est présenté au tableau 4.4.

Tableau 4.4 Différences entre les groupes traitement et contrôle, PLASTA, après correction économétrique (*propensity score matching*, radius 0.001)

	Traitement (Unité)	Contrôle	Différence
Sexe : femmes	38.6%	35.9%	-2.7%
Age (moyenne)	36.8	36.2	-0.6
Nationalité : suisse	44.6%	46.1%	1.5%
Formation			
Ecole obligatoire	41.7%	40.9%	-0.8%
Apprentissage	40.1%	42.1%	2.0%
Univ. éc. sup.	18.2%	17.0%	-1.3%
Qualification			
Bas	9.2%	8.9%	-0.3%
Moyen	50.3%	50.3%	0.1%
Elevé	38.6%	38.9%	0.3%
Secteur économique			
Primaire	0.4%	1.1%	0.6%
Secondaire	15.0%	15.3%	0.3%
Tertiaire	59.5%	58.7%	-0.8%
Non disponible	25.1%	24.9%	-0.2%
No. mois au chômage dans les 5 ans avant l'entrée (moyenne)	17.2	17.6	0.4
N	532	455	

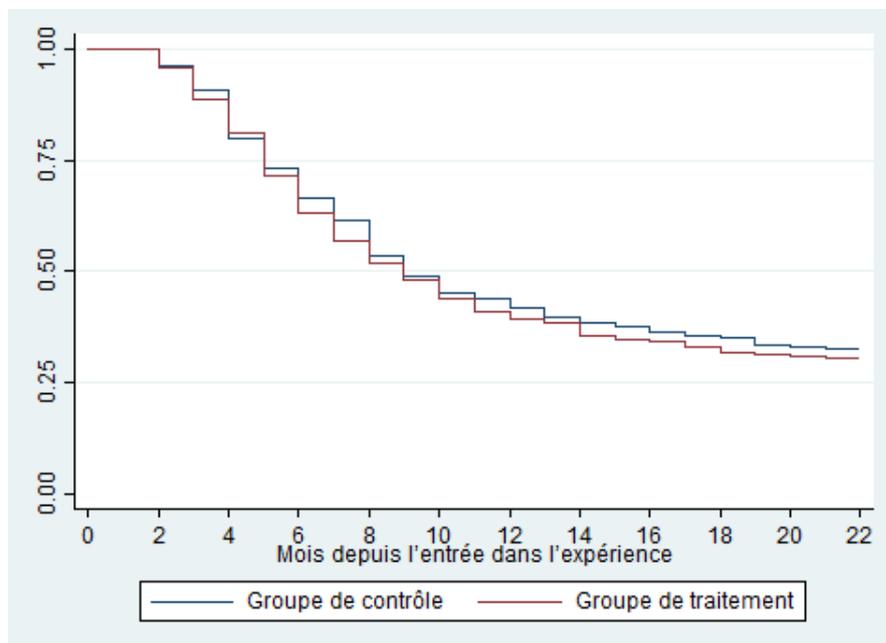
Significativité : * = 10% ; ** = 5% ; *** = 1%

Comme on peut le constater à partir du tableau 4.4, l'échantillon corrigé par la méthode du *propensity score matching* est parfaitement équilibré, dans le sens qu'il n'y a plus de différence statistiquement significative entre les deux groupes. Nous avons par contre dû exclure un certain nombre d'observations du groupe traitement (196) et du groupe de contrôle (27) pour lesquelles aucun profil correspondant n'a été trouvé. Le fait que le nombre d'observation exclues est plus grand du côté de l'Unité est compatible avec l'interprétation qu'ont été orientés vers l'ORP des profils plus éloignés du marché du travail qui, dans la procédure standard, ne sont pas considérés comme aptes au placement. C'est sur cet échantillon réduit que nous avons effectué les analyses d'impact présentées ci-dessous.

Résultats

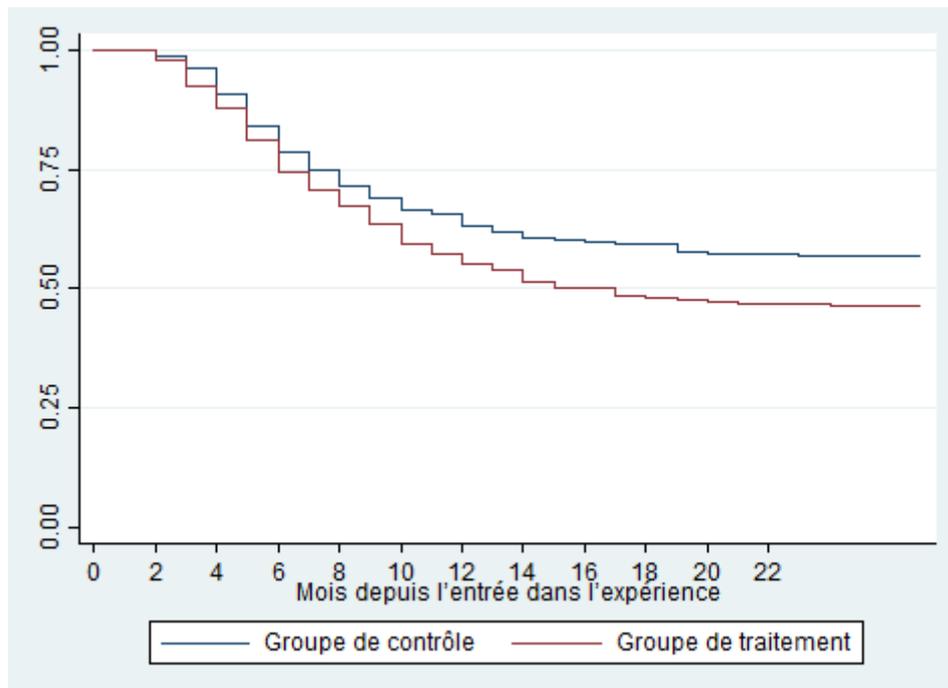
Les graphiques 4.2 et 4.3 présentent les sorties de la base PLASTA, rendues possibles pour plusieurs raisons : une prise d'emploi mais aussi un départ à l'étranger ou bien une déclaration d'inaptitude au placement. Le graphique 4.2 tient compte de toutes les sorties. On remarque que les demandeurs d'emploi pris en charge par l'Unité sont sortis légèrement plus vite de la base PLASTA. Mais la différence entre les deux groupes est très faible et n'est pas statistiquement significative. Notons cependant que les sorties de la base PLASTA ne donnent pas nécessairement lieu à des sorties de l'aide sociale. Par exemple, les personnes sorties de PLASTA pour les motifs « ne s'est pas soumis au devoir de contrôle » ou « inapte à être placé » restent très probablement dépendantes de l'aide sociale.

Graphique 4.2 Taux de survie dans la base PLASTA, toutes sorties confondues



Comment lire le graphique : au début de l'expérience (mois =0), la totalité de l'échantillon pris en compte est inscrite comme demandeur d'emploi dans PLASTA (1.00=100%). Ensuite les courbes montrent, pour chaque mois, la proportion de personnes qui restent inscrites dans PLASTA (donc à la recherche d'un emploi). Sans réinscriptions (première sortie seulement). Il n'y a pas de différence entre les groupes.

Graphique 4.3 Taux de survie dans la base PLASTA, seulement sorties pour l'emploi



Comment lire le graphique : au début de l'expérience (mois =0), la totalité de l'échantillon pris en compte est inscrite comme demandeur d'emploi dans PLASTA (1.00=100%). Ensuite les courbes montrent, pour chaque mois, la proportion de personnes qui restent inscrites dans PLASTA ou qui sortent pour un autre motif que la prise d'emploi (donc pas sorties pour une prise d'emploi). Sans réinscriptions (première sortie seulement). Le groupe Unité compte moins de personnes qui sont toujours à l'ORP ou sont sorties par un autre motif que le groupe contrôle.

Données corrigées par PSM radius 0.001

Le graphique 4.3 est plus pertinent, car il considère uniquement les sorties dues à une prise d'emploi, et donc susceptibles d'aboutir à une sortie de l'aide sociale ou, au moins, à une réduction de la prestation versée. Comme on peut le constater, les bénéficiaires pris en charge par l'Unité sont sortis de la base PLASTA pour un emploi plus rapidement et plus souvent que ceux du groupe de contrôle. L'effet de se manifeste à partir du 8^{ème} - 10^{ème} mois. Il est intéressant de constater que ce timing correspond à celui observé pour les dépenses en prestations RI et mis en évidence par la graphique 4.1.

A la fin de la durée d'observation, après 22 mois, 52% des bénéficiaires pris en charge par l'Unité ont retrouvé un emploi, contre 43% dans le groupe de contrôle. La différence entre les deux courbes (9%) est significative au seuil de 5%.

La base de données PLASTA fournit quelques indications supplémentaires concernant le motif de sortie (annulations). Ces informations sont présentées au tableau 4.4, où on peut voir que les bénéficiaires de l'Unité ont été plus souvent placés par l'ORP que ceux du groupe de contrôle. La différence est assez importante (13.2% contre 6.0%) et explique la meilleure performance de l'Unité en termes de sorties pour l'emploi vue au graphique 4.3.

Tableau 4.5 Motifs de sortie de la base PLASTA (annulation). Motifs principaux

	Unité	Contrôle	Différence
Placé par ORP	13.2%	6.0%	7.2%***
Emploi trouvé par les propres moyens	23.1%	25.7%	-2.6%
Placé par agence privée	0.9%	1.7%	-0.7%
Ne s'est pas soumis au devoir de contrôle	0.8%	6.8%	-6.0%***
Renonce à un placement	3.0%	4.4%	-1.4%
A déménagé	1.5%	1.5%	0.0%
Inapte à être placé	9.8%	3.3%	6.5%***
Autre raison (si aucun emploi n'a été trouvé)	16.4%	19.5%	-3.0%
N (nombre d'observations)	532	455	

Source : PLASTA, Significativité : * = 10% ; ** = 5% ; *** = 1%

A part le motif de sortie « placé par l'ORP », nous pouvons constater que des différences significatives existent pour deux autres motifs : « ne s'est pas soumis au devoir de contrôle » et « inapte à être placé ». Ces deux motifs concernent des bénéficiaires peu coopératifs et, en réalité, ces différences s'expliquent par des pratiques différentes au sein des deux groupes. Dans le groupe contrôle (et plus généralement dans la prise en charge ordinaire), le dossier est annulé après deux rendez-vous manqués sans justification, avec comme motif « ne s'est pas soumis au devoir de contrôle ». Par contre, au sein de l'Unité, afin de renforcer la pression à effectuer des recherches d'emploi, cette règle n'a pas été reprise. Toutefois, après cinq manquements (p.ex. rendez-vous manqués), les bénéficiaires de l'Unité sont déclarés inaptes au placement et donc sortis de la base PLASTA.

Il est intéressant de remarquer que la somme des deux motifs de sortie est très semblable pour les deux groupes : 10,6 dans l'Unité et 10,1 dans le groupe de contrôle. Ce résultat suggère que l'Unité, malgré une prise en charge plus rapprochée et un rôle plus important de l'AS, ne réussit pas à mieux prendre en charge les bénéficiaires peu coopératifs.

Revenons maintenant sur le motif de sortie « placé par l'ORP ». L'information « motif de sortie » est renseigné par le CP dans la base PLASTA. Il se pourrait donc que les CP de l'Unité, au courant de l'existence d'une évaluation et se sentant « observés », aient eu tendance à attribuer à l'ORP plus de placements que les CP du groupe contrôle. Il est donc intéressant de comparer cette information avec celle donnée par les bénéficiaires que nous avons pu contacter dans le cadre de l'enquête que nous avons menée auprès d'eux.

Tableau 4.6 Motif de placement « placé par l'ORP » selon les bénéficiaires

	Unité	Contrôle
Placé par l'ORP	24%	12%
Emploi trouvé par d'autres moyens	76%	88%
N	63	33

Source : Enquête auprès des bénéficiaires

Comme nous pouvons le voir au tableau 4.6, l'information donnée par les bénéficiaires correspond à celle obtenue de la base PLASTA, à savoir que plus de personnes ont été placées par l'ORP dans le groupe Unité (24%) par rapport au groupe contrôle (12%). L'hypothèse selon laquelle les CP de l'Unité auraient exagéré le rôle de l'ORP dans le placement des bénéficiaires peut donc être réfutée.

Réinscriptions

La base de données PLASTA donne aussi une indication concernant la stabilité de l'emploi trouvé. Il est notamment possible de connaître la proportion de bénéficiaires sortis pour l'emploi qui se réinscrivent au chômage pendant la période d'observation.

Tableau 4.7 Bénéficiaires sortis pour prise d'emploi et réinscrits (une ou plusieurs fois) dans la base PLASTA

Réinscriptions	Unité	Contrôle	Différence
	30.1%	42.1%	12%*
N	206	163	

Source : PLASTA, Significativité : * = 10%

Comme on peut le voir au tableau 4.7, les sorties pour l'emploi des bénéficiaires de l'Unité paraissent plus stables que celle des personnes prise en charge dans le groupe de contrôle. La différence en termes de réinscriptions est de 12%, significative au seuil de 10%.

Plus de sorties vers l'emploi, mais peu d'impact sur les bénéficiaires peu coopératifs

Notre analyse des trajectoires dans la base de données PLASTA nous permet de conclure que les bénéficiaires de l'Unité ont trouvé du travail plus souvent que ceux du groupe de contrôle et que cette différence s'explique essentiellement par un nombre plus important de bénéficiaires placés par l'ORP. Par contre, l'Unité ne semble pas plus efficace que le processus ordinaire en termes de prise en charge de bénéficiaires peu coopératifs. Une politique moins stricte face aux premiers manquements au sein de l'Unité n'aboutit pas à une réduction du nombre de sorties provoquées par un comportement peu coopératif.

5. La prise en charge des bénéficiaires

Dans le chapitre précédent, nous avons pu constater que les bénéficiaires pris en charge par l'Unité sont sortis plus souvent du RI pour une prise d'emploi et ont donné lieu à des dépenses inférieures pendant la période d'observation. Dans ce chapitre, nous nous intéressons aux causes possibles de cette différence en examinant de plus près les pratiques mises en œuvre pour la prise en charge de chacun des deux groupes. Plus particulièrement, nous nous focaliserons sur quatre éléments, à savoir :

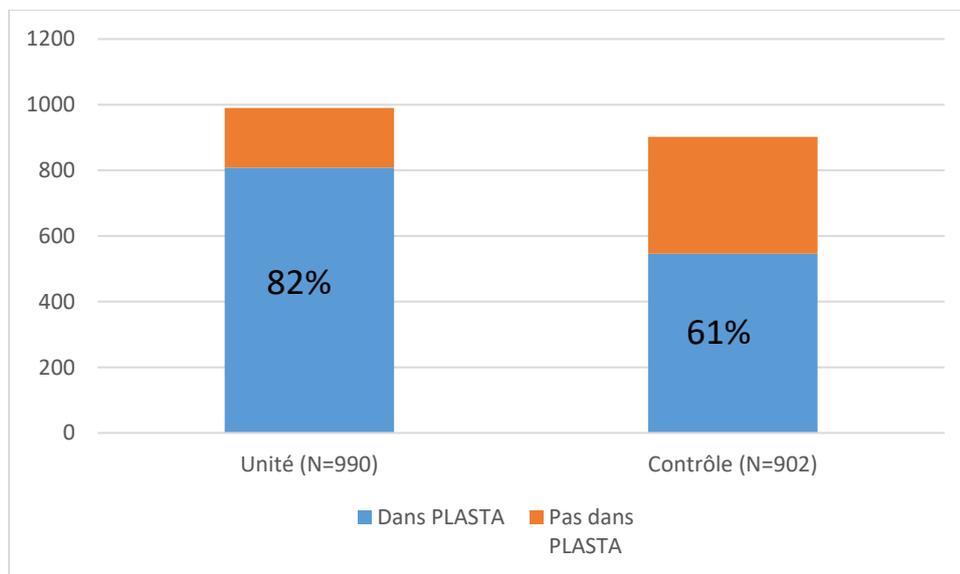
- 1) la mise en place d'un suivi professionnel (en d'autres termes, l'inscription dans la base PLASTA) ;
- 2) les sanctions ;
- 3) l'accès aux mesures ;
- 4) la perception des bénéficiaires.

Pour chacun de ces éléments, nous allons comparer les expériences faites par les bénéficiaires des deux groupes.

Inscription dans PLASTA

Un bénéficiaire du RI est inscrit dans la base PLASTA lorsqu'il est considéré comme apte au placement. Il va ensuite être soumis à un suivi professionnel avec des exigences en termes de recherche d'emploi et de participation à des mesures. L'inscription dans la base PLASTA est donc un indicateur de l'orientation « réinsertion professionnelle » d'un dispositif.

Graphique 5.1 Proportion d'inscriptions dans PLASTA selon l'attribution

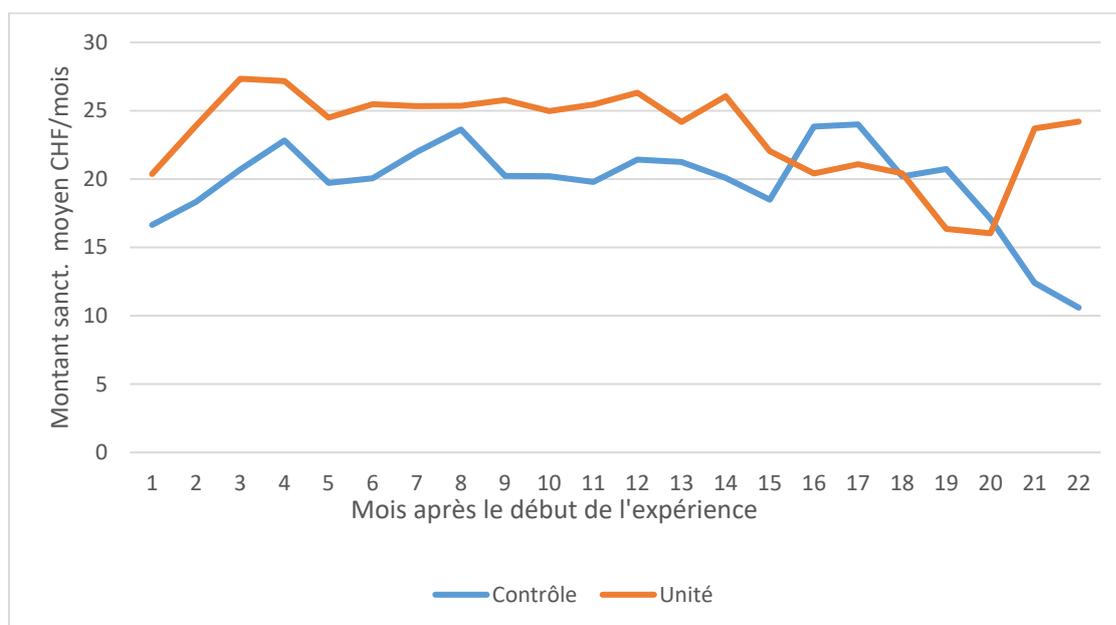


Nous pouvons constater que les bénéficiaires pris en charge par l'Unité ont une probabilité plus élevée d'être inscrits dans PLASTA et donc de faire l'objet d'un suivi orienté vers la réinsertion professionnelle.

Sanctions

Les données PROGRES montrent que les deux types de prise en charge diffèrent quant à l'utilisation des sanctions. Nous pouvons constater que, durant la plus grande partie de l'expérience, les bénéficiaires de l'Unité ont subi plus de sanctions. Il est possible que cette différence soit à la base de la meilleure performance de l'Unité en matière de sorties vers l'emploi. En effet, la littérature spécialisée est assez unanime pour identifier le recours à des sanctions comme un levier important de la réinsertion professionnelle (cf. Kluve 2010 ; Arni et al 2009 ; Hainmueller et al 2016). On peut imaginer qu'un usage plus intensif des sanctions soit associé avec un suivi plus intensif et contribue à créer un climat de pression sur les bénéficiaires. Certains d'entre eux pourraient par conséquent être plus enclins à accepter des possibilités d'emploi.

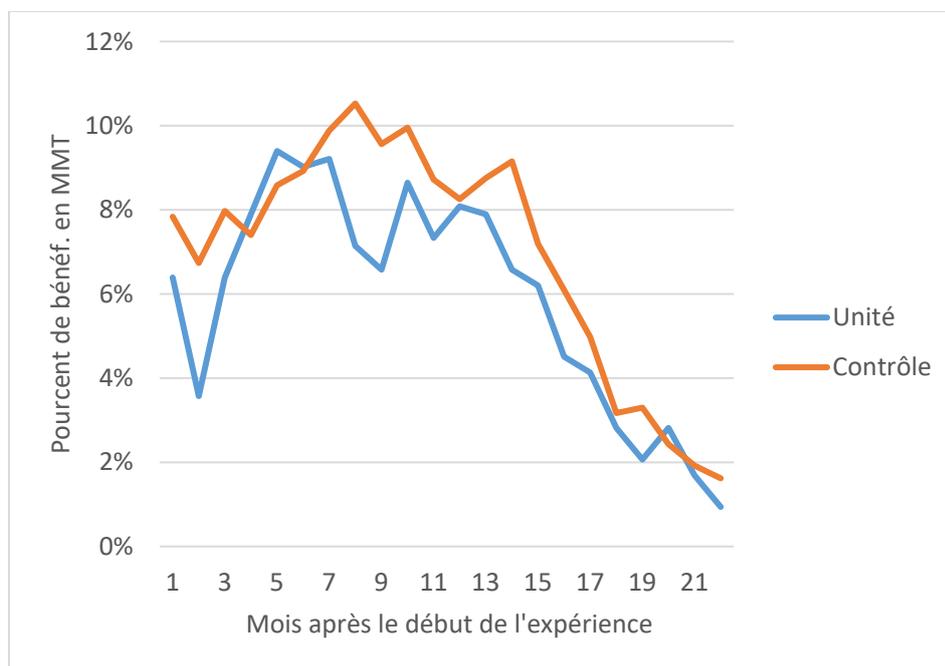
Graphique 5.2 Montant moyen des sanctions par dossier (CHF/mois)



Accès aux mesures

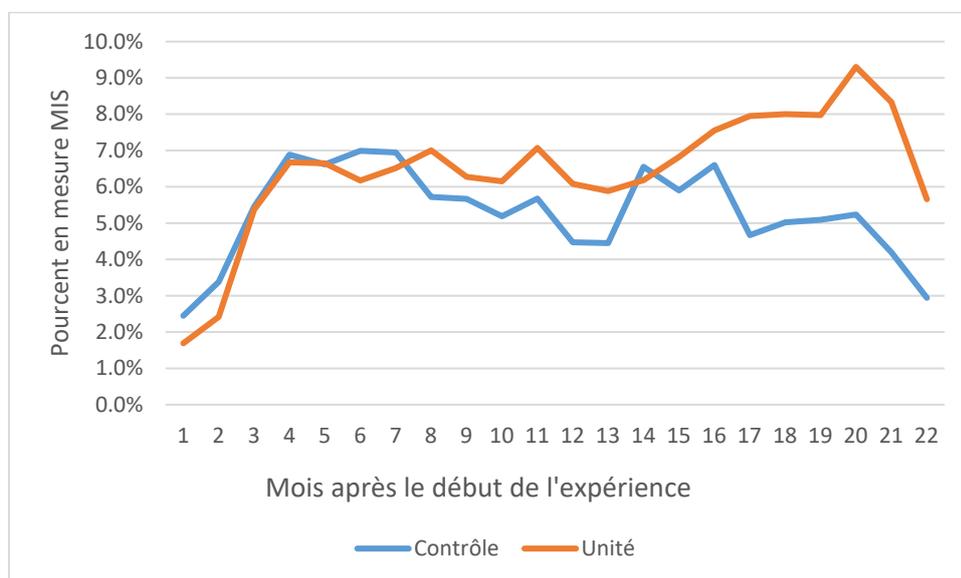
Une des particularités de l'Unité est que ses bénéficiaires ont accès à deux catalogues de mesures : les mesures d'insertion sociale (MIS, gérées par le CSR) et les mesures du marché du travail (MMT, gérées par l'ORP). De plus, le taux d'encadrement plus favorable dans l'Unité a pu donner lieu à une utilisation plus intensive des mesures. En fait, nous constatons peu de différences entre les deux groupes. En ce qui concerne les MMT, les différences sont faibles et non significatives durant toute la période d'observation. La plupart du temps, la proportion de bénéficiaires de MMT est toutefois plus élevée au sein du groupe de contrôle.

Graphique 5.3 Participation aux MMT



Source : PLASTA ; Données corrigées (PSM, r. 0.001)

Graphique 5.4 Participation aux MIS



En ce qui concerne la participation au MIS, nous pouvons constater que les différences entre les deux groupes ne sont pas très importantes. Toutefois, la proportion de bénéficiaires de MIS semble être tendanciellement plus élevée au sein du groupe Unité.

La perception des bénéficiaires

Les analyses qui suivent se basent sur l'enquête menée auprès des bénéficiaires. Comme nous l'avons vu au chapitre 3.3, cette base de données est incomplète, dans la mesure où elle ne comprend que 215 bénéficiaires (142 Unité / 73 contrôle) et les deux groupes ne sont pas bien équilibrés. Ces analyses doivent donc être vues comme un complément aux analyses présentées précédemment. On peut imaginer qu'elles nous permettent de repérer seulement des divergences importantes entre les deux échantillons, mais pas de faibles différences.

Tableau 5.1 Satisfaction des bénéficiaires : pourcent de réponse « Plutôt oui » et « Oui, tout à fait »

Question	Unité	Contrôle	Différence
Êtes-vous satisfait du soutien que vous avez reçu de la part des assistants sociaux ? (N=193)	81%	82%	-1%
Êtes-vous satisfait du soutien que vous avez reçu de la part des conseillers ORP ? (N=196)	80%	68%	-12%*
Êtes-vous satisfait de la coordination entre votre assistant social et votre conseiller ORP ? (N=156)	85%	89%	-4%

Significativité : * = 10% ; ** = 5% ; *** = 1%

Tableau 5.2 Propositions d'emploi reçues (pourcent de réponse « Plutôt oui » et « Oui, tout à fait »)

Question	Unité	Contrôle	Différence
Pendant votre période au RI, est-ce que l'on vous a proposé des postes de travail ? (N=215)	45%	25%	20%***
Est-ce que les postes de travail qui vous ont été proposés vous ont paru adéquats ? (N=82)	77%	67%	10%
Environ combien de postes de travail vous a-t-on proposé ? (No de postes) (N=213)	1,32	0,78	0,54*

Significativité : * = 10% ; ** = 5% ; *** = 1%

Les résultats présentés aux tableaux 5.1 et 5.2 nous permettent de mieux comprendre les raisons de la différence en termes de sorties pour l'emploi entre les deux groupes. Nous pouvons constater que les différences les plus importantes concernent le rôle joué par les conseiller ORP. Les bénéficiaires de l'Unité ont trouvé leur soutien plus satisfaisant en comparaison de ceux du groupe de contrôle. Ils ont également pu bénéficier de plus de propositions d'emplois et les ont trouvées plus adéquates. Ces résultats sont cohérents avec ceux présentés au chapitre 4.2 montrant que les bénéficiaires du groupe Unité ont plus souvent trouvé un emploi grâce à l'ORP.

Il semblerait donc que les conseillers ORP de l'Unité, peut-être grâce au soutien des AS, ont réussi à mettre en place une prise en charge plus adaptée et apte à réussir que ceux du groupe de contrôle. Ce résultat paraît également très plausible si l'on tient compte des conditions très différentes qui ont caractérisé le travail des CP des deux groupes. Les CP de l'Unité ont en effet pu bénéficier d'un taux d'encadrement beaucoup plus favorable (1/65), ont dû s'occuper d'une seule population et ont pu mobiliser le soutien des AS en cas de besoin. Au contraire, les CP du groupe contrôle ont dû suivre environ le double de personnes et ont dû s'occuper d'une majorité de chômeurs LACI ainsi que d'une vingtaine de chômeurs RI.

Les autres éléments nouveaux de l'Unité, notamment une meilleure coordination entre AS et CP, ne ressortent pas comme des facteurs de succès. Toutefois, cette analyse ne nous permet absolument pas d'exclure que ce facteur ait joué un rôle important dans la réussite de l'expérience. Il est possible que son rôle soit plus difficile à mettre en évidence avec des indicateurs mesurables, ou bien qu'il soit caché par la faible représentativité de l'échantillon qui a répondu à notre enquête.

6. Le point de vue des acteurs

Ce chapitre présente les résultats de l'enquête qualitative menée auprès des principaux acteurs impliqués dans la mise en œuvre du dispositif. Nous avons interrogé par des entretiens semi-directifs l'ensemble de collaborateurs de l'Unité ainsi que les cadres des différents services concernés par la collaboration (Ville et Canton). Le tableau 6.1 fournit le détail des personnes interrogées.

Tableau 6.1 Personnes interviewées

NO.	Fonction	Date	Code
1	CP	02.06.2016	CP1
2	AS	02.06.2016	AS1
3	CP	02.06.2016	CP2
4	CP	09.06.2016	CP3
5	CP	09.06.2016	CP4
6	AS	09.06.2016	AS2
7	CP	16.06.2016	CP5
8	CP	16.06.2016	CP6
9	AS	16.06.2016	AS3
10	AS	30.06.2016	AS4
11	CP	30.06.2016	CP7
12	CP	30.06.2016	CP8
13	Cadre ST	12.10.2016	Cadre ST1
14	Cadre SPAS	03.02.2017	Cadre SPAS1
15	Cadre SSL	08.02.2017	Cadre SSL
16	Cadre ST	14.02.2017	Cadre ST2
17	Cadre SDE	21.02.2017	Cadre SDE1
18	Cadre SDE	24.02.2017	Cadre SDE2
19	Cadre SPAS	24.03.2017	Cadre SPAS2

Les entretiens ont été enregistrés et retranscrits. Nous avons assuré l'anonymat aux personnes rencontrées, qui sont donc citées par rapport au service d'appartenance et non pas de manière nominative dans le rapport. Les entretiens ont fait l'objet d'une analyse du contenu thématique réalisée grâce au logiciel ATLAS.ti.

6.1. Appréciations globales

La plupart des personnes interrogées portent un jugement globalement positif sur l'Unité. En général, elles reconnaissent les limites de la prise en charge ordinaire, basée sur une logique séquentielle et un partage des compétences entre les deux services (cf. chap. 1). Les personnes interrogées estiment que l'Unité commune permet de casser cette logique et représente une nouveauté bienvenue.

Plusieurs personnes ont également souligné le fait que cette prise en charge conjointe envoie un signal clair en termes d'attentes placées sur les bénéficiaires et sur le fait que celles-ci vont très clairement dans le sens d'une réinsertion professionnelle.

Selon un cadre du SDE : « L'idée en elle-même... est peut-être la meilleure qu'il y a eu jusqu'à maintenant pour la prise en charge de ce type de population. ... Et c'est peut-être là qu'est la révolution dans cette idée, c'est de dire que... il n'y a pas d'alternative à l'emploi » (Entretien Cadre SDE 1, 21.02.2017)». Cette idée trouve un parfait écho au sein du SPAS : « Le fait de ne pas pouvoir sortir par le bas, sauf en cas de maladie ou de problème avéré grave, ça me paraît également positif parce que, ... c'est assez contradictoire pour l'État d'attribuer des sortes de dispenses officielles de la recherche de travail » (entretien Cadre SPAS1 03.02.2017).

Cette appréciation globalement positive est partagée par tous les acteurs concernés, indépendamment du service d'appartenance et du niveau hiérarchique. Toutefois, plusieurs personnes interrogées questionnent le modèle de l'Unité commune car, s'il paraît prometteur, il engendre également des coûts supplémentaires qui pourraient dépasser les éventuels bénéfices.

Par exemple, selon un cadre du SDE : « Pour moi ce qui est déterminant pour cette expérience est de savoir s'il y a un réel bénéfice, parce que ça représente évidemment un coût supplémentaire qui n'est pas négligeable... il faut qu'il y ait un matching entre coûts et bénéfices et qu'on soit suffisamment convaincu qu'il y a réellement un bénéfice en terme de réinsertion professionnelle pour consentir ces coûts supplémentaires » (entretien Cadre SDE2, 24.02.2017).

A part ces doutes quant à la justification au plan financier de la prise en charge conjointe telle que proposée par l'Unité, nous n'avons pas trouvé de remarque critique ou négative concernant le projet dans sa globalité. L'idée d'une collaboration renforcée et structurée entre les deux services est acceptée par tous les acteurs contactés et est considérée comme une sorte de passage inévitable si l'on veut promouvoir la réinsertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale, notion qui n'est jamais remise en question.

Nous avons par contre récolté des remarques plus critiques sur des éléments ponctuels du modèle qui a été testé dans le cadre de l'expérience. Ces remarques sont résumées dans la suite de ce chapitre.

6.2. Les taux d'encadrement

La vaste majorité des personnes interrogées, indépendamment du service d'appartenance et du niveau hiérarchique, estiment que les taux d'encadrement appliqués par l'Unité commune sont mal adaptés à la charge de travail effective. Ceci vaut aussi bien pour les AS que pour les CP, mais dans des sens opposés. Concernant les AS, la plupart des personnes interrogées estime que leur charge (90 dossiers par EPT) est excessive. Comme nous avons pu le voir au chapitre 2, le taux d'encadrement de 1:90 est moins favorable au taux habituellement pratiqué dans les CSR (autour de 1:60 pour des suivis sociaux). Le taux d'encadrement des CP (1:65), au contraire, est considéré comme trop favorable. Les CP interviewés conviennent du fait qu'ils pourraient faire le même travail de qualité, avec un taux supérieur, qui ne devrait toutefois pas atteindre le niveau standard (1:120-130).

Ce point de vue est bien résumé par un des CP interviewés : « Pour moi, en tant que CP, pour proposer un travail qualitatif, je trouve que le nombre de dossiers qui nous est dévolu est correct. Moins, ça ne serait pas suffisant. Maintenant je pense qu'on pourrait aussi augmenter un tout petit peu notre charge de travail » (CP8, 30.06.2016).

D'autres vont plus loin et affirment se sentir trop peu occupés : « Par rapport à avant, la charge de travail est beaucoup plus basse. Je vais même dire qu'elle est trop basse : moi, je m'ennuie, depuis une année, je m'ennuie beaucoup » (CP7, 30.06.2016)

« Bon alors, clairement la charge de travail, pour moi, elle était vue trop basse. Je pense qu'elle était vue trop haute pour les assistants sociaux. Ils ont trop de dossiers, d'ailleurs ils sont sous l'eau » (CP5, 16.06.2016).

Cette différence entre les taux d'encadrement des deux groupes de professionnels aboutit à un certain nombre de problèmes. Tout d'abord, comme une prise en charge conjointe est prévue dans un nombre important de cas, le fait que les AS soient plus occupés a donné lieu à un décalage entre le début des prises en charge professionnelle et sociale. Les personnes interrogées estiment à environ deux mois le décalage entre le premier rendez-vous avec un CP et la rencontre avec l'AS. Ce décalage pourrait retarder le processus de réinsertion professionnelle.

Selon un des CP que nous avons rencontré : « Les AS sont moins nombreux, ils ont des agendas qui sont pleins mais qui débordent. Et le problème est que, lors du premier rendez-vous, nous on a un bilan avec le demandeur d'emploi, l'assistante sociale aussi. Donc, déjà là, il y a un décalage parce qu'ils n'ont plus de plage disponible avant mi-juillet actuellement, presque fin juillet. Et après, quand on veut fixer une tripartite, ça repousse. On a des délais d'attente, des fois de deux mois, et c'est beaucoup trop long. Il faudrait soit qu'ils soient plus nombreux, soit qu'ils aient moins de dossiers pour qu'on puisse travailler en parallèle » (CP1, 02.06.2016).

Ensuite, la différence entre les taux d'encadrement est mentionnée comme une possible source de tension entre les deux professions. Toutefois, les personnes concernées estiment que, probablement vu le caractère pilote de l'expérience, cette différence est perçue comme plus tolérable et ne donne donc pas véritablement lieu à des tensions. Selon un des AS que nous avons rencontré : « C'est une équipe qui fonctionne bien. Peut-être parce que c'est à l'état de projet. Donc on collabore bien à l'état actuel. Mais il y a un gros déséquilibre qui, si ce projet devait durer à long terme, mettrait à mal cette bonne collaboration. En tant qu'assistant social, on est absolument débordés » (AS2,

09.06.2016). Le fait que les CP reconnaissent que les AS ont une charge de travail excessive contribue aussi probablement à faire que la différence en termes de taux d'encadrement ne génère pas de tension entre les deux professions.

L'inadéquation des taux d'encadrement retenus a été mise en évidence par le personnel de terrain, et n'est pas remise en question par les hiérarchies des services concernés.

6.3. La collaboration entre CP et AS

En général, les personnes interrogées ont émis des avis très positifs au sujet de la qualité de la collaboration entre les deux corps de métier. En réalisant ces entretiens, nous avons pu nous rendre compte d'une forte homogénéité quant à la compréhension des objectifs de l'Unité en termes de réinsertion professionnelle et à une valorisation des différences entre les deux professions.

Les CP expriment des opinions très positives sur les AS :

« [la collaboration] se passe super bien. On a beaucoup de chance : on a quatre supers assistants sociaux (CP7, 30.06.2016).

« ... pour moi ça se passe très bien parce que, en fait, si on définit un même objectif de travail avec une personne et si on arrive à avoir la même vision sur le dossier au même temps, de toute manière on va travailler sur la même voie » (CP2, 02.06.2016).

Certains CP disent avoir appris d'autres manières de travailler grâce au contact avec les AS.

« Au départ, moi j'étais quand même calibré conseiller ORP. Et maintenant, le fait de travailler avec les assistants sociaux... ma vision a changée, surtout ma vision de prise en charge. Il y a moins cet aspect « rentre dedans ». Je pense que peut-être il peut y avoir plus de respect qui s'installe » (CP3, 09.02.2017).

Cette vision positive du corps de métier partenaire se retrouve également chez les AS :

« Au niveau personnel, on s'entend tous bien et, du coup, chacun travaille très différemment, la collaboration est très différente avec tous les conseillers ORP mais, pour moi en tout cas, je trouve que c'est génial. Ça se passe très très bien, c'est toujours constructif » (AS1, 02.06.2017).

Globalement la collaboration entre les corps de métiers ne semble pas poser de problème et au contraire est parfois considérée comme une richesse. Le seul élément critique concerne en fait le décalage entre la charge de travail des AS et des CP, qui est vue par certains comme un potentiel obstacle à une bonne collaboration. Certaines personnes interrogées attribuent ce bon climat à des caractéristiques spécifiques à l'Unité, à savoir une auto-sélection dans ce projet pilote de CP avec une orientation plus « sociale » et d'AS plus sensibles à la mission d'insertion professionnelle. La personnalité et le style de management du responsable de l'Unité sont également évoqués comme une possible raison du bon climat de collaboration.

6.4. La notion d'aptitude au placement

La notion d'aptitude au placement est définie dans la LACI (Art.15, al.1⁵). Par rapport à la prise en charge dans l'Unité, l'aptitude au placement détermine le type de suivi dont bénéficie une personne. Un suivi professionnel, avec inscription dans la base PLASTA et accompagnement par un CP, est possible uniquement pour des bénéficiaires considérés comme aptes au placement.

Des bénéficiaires peu coopératifs peuvent faire l'objet d'une déclaration d'inaptitude et donc être privés de suivi professionnel. Au sein de l'Unité, la règle n'a été appliquée qu'après cinq sanctions prononcées. L'aptitude peut être retrouvée après examen de la situation et après un délai de 30 jours au minimum, ce qui correspond au délai de recours sur la décision d'inaptitude.

Dans la prise en charge ordinaire, la déclaration d'inaptitude équivaut à une libération de l'obligation de recherche d'un emploi, ce qui peut être considéré comme une contradiction, car elle est présentée comme une sorte de « sanction » ultime, mais en réalité limite les exigences de l'Etat vis-à-vis du bénéficiaire. Le bénéficiaire jugé inapte ne doit plus se rendre dans un ORP ni faire de recherches d'emploi.

Au sein de l'Unité commune, l'utilité de la notion d'aptitude au placement donne lieu à des jugements contrastés. Certains n'en voient pas l'utilité, estimant que le processus Unité constitue un tout comme dans ce cas :

Enquêteur: Comment cela se passe-t-il avec les déclarations d'inaptitude? Pensez-vous qu'il s'agit d'un instrument utile pour votre travail?

Interviewé: Non, pas du tout, parce que le fait est qu'ils restent dans le processus de l'Unité... c'est complètement inutile. D'ailleurs, il y a même des fois où on arrive à cinq sanctions et puis on attend encore un peu parce qu'on se dit: "Oui, bon... on a encore des choses à mettre en place, la personne a des explications cohérentes sur le pourquoi elle ne vient pas aux rendez-vous." (CP7, 30.06.2016)

Ou bien simplement en constatant que la déclaration d'inaptitude n'empêche pas une reprise d'emploi. « L'inaptitude est un concept légal mais, après, lorsqu'on suit quelqu'un, il est peut-être employable, ...et on se dit qu'on peut quand même continuer. Et donc, si on n'avait pas le frein légal, on continuerait et on pourrait quand même faire quelque chose » (AS2, 09.06.2016).

D'autres estiment au contraire qu'une déclaration d'inaptitude peut avoir un certain impact sur des bénéficiaires peu coopératifs, même si dans le cadre du RI cette décision n'a pas vraiment d'impact financier. Son impact serait donc plutôt d'ordre psychologique.

6.5. Limites à la prise en charge

Plusieurs personnes interrogées se sont exprimées en faveur de l'introduction de limites à la prise en charge dans l'Unité. Celles-ci peuvent être de nature temporelle ou inhérente à l'employabilité et à la motivation des bénéficiaires. Selon un des CP rencontrés : « Moi, j'étais un peu surpris quand je suis arrivé à l'Unité que ça ne soit pas sur base volontaire, mais qu'on les oblige, parce que quelqu'un qui ne veut pas, on va pouvoir le garder deux ans, faire tout ce qu'on veut avec...mais ça ne va pas

⁵ « Est réputé apte à être placé le chômeur qui est disposé à accepter un travail convenable et à participer à des mesures d'intégration et qui est en mesure et en droit de le faire » (LACI, Art.16, al.1.)

changer grande chose. Et j'ai l'impression qu'on perd du temps un petit peu avec ces personnes-là » (CP7, 30.06.2016)

On retrouve la même idée auprès d'un AS : « [il faudrait] avoir la possibilité de se dire, après six mois ou bien en cours de route, si tout à coup il y a une grosse difficulté, ou tout d'un coup on identifie un problème psy... au bout d'un moment on se dit : bon ben, on a essayé tout mais là, c'est juste qu'on détecte autre chose qui ne permet pas dans un premier temps cette réinsertion professionnelle, qu'il y a quelque chose à travailler en amont avant et que ça prendra peut-être du temps » (AS4, 30.06.2016).

Une autre possibilité évoquée pour mettre des limites à la prise en charge dans l'Unité concerne la durée maximale de celle-ci. On estime que, si après un certain nombre de mois, un bénéficiaire n'a toujours pas réussi à (ré-)intégrer le marché du travail, il pourrait être disproportionné de le maintenir au sein d'une structure coûteuse comme l'Unité. De plus, pour l'ensemble des collaborateurs de l'Unité, il pourrait être démotivant de maintenir sans limite un suivi aussi intensif pour des bénéficiaires qui n'ont visiblement aucune chance sur le marché du travail (entretien Cadre SDE 2, 24.02.2017).

6.6. L'accès aux mesures d'insertion

Une des spécificités de l'Unité est la mise à disposition des bénéficiaires de deux catalogues de mesures : les MIS et les MIP. Cette innovation est saluée de manière unanime par les personnes interrogées, qui voient une plus-value dans l'ajout des mesures du service partenaire. Seule une personne relève un manque de mesures facilement accessibles (par exemple sans exigences en matière de niveau de français) (CP7, 30.06.2016).

6.7. Accès à la base PLASTA pour les AS

Au sein de l'Unité, seul les CP ont un accès illimité à la base PLASTA. Les AS ont accès à la base de données, mais pas aux PV des rendez-vous avec les CP. Pour faire en sorte que les AS aient accès aux informations nécessaires au suivi conjoint, les CP doivent envoyer manuellement les PV des entretiens aux AS. Plusieurs personnes interrogées se sont plaintes de cette limite d'accès, à leurs yeux difficilement justifiable et occasionnant du travail administratif supplémentaire.

6.8. Accès aux interfaces entreprise

Dans chaque ORP, un certain nombre de CP ont pour mission l'acquisition de places vacantes auprès des entreprises. Cette fonction n'a pas été prévue pour l'Unité commune. Certaines personnes interrogées ont estimé que ce manque pouvait constituer un obstacle à la réinsertion professionnelle des bénéficiaires de l'Unité. Certains estiment que les interfaces seraient moins disposées à présenter une candidature de l'Unité car venant du RI.

D'autres sont moins négatifs quant aux conséquences de ce manque : « Bon, pour moi, ce n'est pas quelque chose de très nécessaire, d'autant plus que ma base de données me renseigne sur la place vacante. Après, libre à moi de prendre le contact avec l'employeur. Donc les interfaces sont utiles pour les conseillers dans le cadre de la structure ORP pour une question de temps » (CP3, 09.06.2017)

6.9. Intégration des GPRI

Plusieurs personnes interrogées ont exprimé le souhait que le personnel administratif qui gère les aspects financier des prestations RI (GPRI) soit intégré à l'Unité. Ceci est souhaité pour plusieurs raisons. D'une part, cela faciliterait les démarches administratives. En effet, plusieurs collaborateurs

de l'Unité ont remarqué que les échanges avec deux GPRI situés dans le même immeuble étaient beaucoup plus faciles qu'avec les autres. D'autre part, une meilleure intégration des GPRI pourrait également être utile pour les bénéficiaires peu coopératifs, pour qu'ils fassent le lien entre leur comportement en matière de recherche d'emploi et le versement des prestations. Selon un CP de l'Unité : « ... la multiplication des intervenants des fois déresponsabilise les gens ... là malgré tout ils voient « ok j'ai plusieurs personnes qui s'occupent des moi mais elles sont ensemble quand même » et du coup ils comprennent des fois mieux le contexte » (entretien CP4, 09.06.2017).

7. Réponses aux questions d'évaluation

7.1. Est-ce que la prise en charge par l'Unité permet de diminuer le recours à l'aide sociale ?

Comme nous avons pu le voir, la prise en charge par l'Unité a donné lieu à des coûts de prestations RI inférieurs par rapport à la prise en charge ordinaire. Sur une période de 22 mois, un dossier RI pris en charge par l'Unité a coûté en moyenne 107 CHF/mois en moins qu'un dossier faisant l'objet d'une prise en charge ordinaire. Il s'agit d'une différence de -11%, qui s'explique essentiellement par un nombre plus important de fermetures de dossier dans le groupe Unité que dans le groupe contrôle.

7.2. Quel est le rapport coûts-bénéfices de la prise en charge par l'Unité ?

Sur une période de 22 mois, l'économie réalisée par l'Unité grâce à un nombre plus élevé de fermeture de dossiers correspond à peu près au coût supplémentaire généré par l'Unité elle-même. Le rapport coûts-bénéfices est donc proche de 1:1 sur une période de 22 mois. Plus précisément, un dossier attribué à l'Unité sur une période de 22 mois a donné lieu à des coûts en prestations RI inférieurs de 107 CHF/mois par rapport à un dossier entré dans le groupe contrôle. Par contre, la prise en charge dans l'Unité est plus coûteuse, d'un montant estimé à 108 CHF/mois par dossier en moyenne. On peut donc conclure que, sur une période de 22 mois, dépenses supplémentaires et économies réalisées s'équivalent.

7.3. Quel est le poids relatif des différentes caractéristiques de l'Unité ?

Nos analyses ne nous permettent pas de répondre de manière complète à cette question, car certaines différences dans les deux formes de prise en charge n'ont pas pu être mesurées. Toutefois, les données en notre possession suggèrent deux pistes possibles pour identifier des facteurs qui auraient pu jouer un rôle important.

Premièrement, plusieurs analyses issues de bases différentes concordent pour montrer que les personnes prises en charge par l'Unité ont bénéficié d'une prise en charge plus étoffée de la part des CP. Leur rôle est jugé plus satisfaisant. De plus, les CP de l'Unité ont proposé plus d'offres d'emploi aux bénéficiaires, qui ont été plus souvent placés par l'ORP. Cette information est confirmée par deux bases de données indépendantes (PLASTA et notre enquête auprès des bénéficiaires).

Deuxièmement, les bénéficiaires de l'Unité ont été soumis à plus de sanctions que ceux du groupe de contrôle. Selon plusieurs études menées au niveau suisse et à l'étranger, l'utilisation de sanctions est

corrélée positivement avec les reprises d'emploi. Il est donc possible qu'une pratique plus stricte en matière de sanctions au sein de l'Unité ait contribué à ce résultat positif.

Nous n'avons pas pu mettre en évidence une contribution à la performance de l'Unité de ses autres caractéristiques, notamment le suivi conjoint AS-CP ou le double catalogue de mesures. Cela ne signifie toutefois pas que ces facteurs n'aient pas joué un rôle dans le résultat obtenu. Il se peut en effet que ces facteurs soient plus difficiles à mesurer et/ou agissent de manière indirecte sur les sorties vers l'emploi.

7.4. Quel est l'impact de la prise en charge par l'Unité sur les prises d'emploi ?

Nous avons pu constater qu'à la fin de la période d'observation (22 mois) une proportion plus importante de bénéficiaires pris en charge par l'Unité avait vu son dossier annulé dans PLASTA pour une prise d'emploi. La différence est d'environ 9 points de pourcent et est statistiquement significative. Nous pouvons considérer cette différence comme résultat de la prise en charge par l'Unité.

7.5. Quel est l'impact de la prise en charge par l'Unité sur la durabilité des prises d'emploi ?

Nos analyses ont montré que les bénéficiaires placés par l'Unité ont une probabilité inférieure de se réinscrire au chômage durant la période d'observation (-12 points de pourcent). On peut donc conclure que, en moyenne, les placements réalisés par l'Unité sont plus stables.

7.6. Quelle est la perception des bénéficiaires de la nouvelle prise en charge ?

En général, nous avons constaté peu de différences dans la perception de la prise en charge entre les bénéficiaires de l'Unité et ceux du groupe contrôle. La seule différence notable concerne l'appréciation du rôle du CP. Les bénéficiaires de l'Unité ont été plus satisfaits du travail de leur CP en comparaison avec ceux du groupe de contrôle. Ceci est visible par rapport à l'appréciation générale du travail du CP, mais aussi par rapport à des aspects plus précis, comme par exemple le nombre de postes de travail proposés et l'adéquation de ces postes.

7.7. Quelle est la perception des acteurs responsables de la mise en œuvre de l'Unité en termes de comparaison avec la prise en charge standard ?

Globalement, tous les acteurs contactés se sont exprimés en faveur d'une collaboration structurée entre le Service de l'emploi et l'aide sociale pour la réinsertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale. Ensuite, concernant la forme concrète que cette collaboration doit prendre, quelques doutes ont été émis quant à la justification des coûts supplémentaires occasionnés par l'Unité.

7.8. Quelle est la perception des acteurs responsables de la mise en œuvre de l'Unité en termes d'adéquation des procédures ?

Les acteurs contactés n'ont pas fondamentalement remis en question les procédures adoptées dans le cadre de l'Unité. Les critiques entendues se rapportent à des aspects particuliers, notamment :

- charge de travail excessive pour les AS et insuffisante pour les CP,
- notion d'aptitude au placement inutile/contreproductive dans le cadre de l'Unité,
- nécessité de limiter la prise en charge dans l'Unité à des profils qui ont une chance d'en bénéficier,
- adoption de limites notamment temporelles,
- accès complet des AS à la base PLASTA, y compris aux documents scannés,
- mise à disposition de l'Unité d'une interface entreprise ou de toute manière avoir un accès direct à ce service,
- intégration des GPRI à l'Unité.

8. Conclusions

Cette étude nous a permis de comparer des prises en charge différentes visant la réinsertion professionnelle de bénéficiaires de l'aide sociale sans emploi ou avec des taux d'emploi inférieurs à 50%. Grâce à une démarche expérimentale, nous avons comparé la prise en charge dans une Unité commune aux services de l'emploi et à l'aide sociale avec la prise en charge ordinaire qui, dans le canton de Vaud, se base sur une division du travail entre le Service de l'emploi et les services sociaux.

Nous avons pu constater que, durant la période d'observation, les bénéficiaires pris en charge par l'Unité ont trouvé un emploi plus souvent en comparaison avec leurs homologues du groupe de contrôle et se sont réinscrits moins souvent au chômage. Par conséquent, ils ont donné lieu à moins de dépenses en prestation d'aide sociale. Dans notre analyse coûts-bénéfices, nous avons pu montrer que cette économie correspond à peu de chose près aux coûts supplémentaires engendrés par l'Unité.

Notre analyse nous a également permis de montrer que les bénéficiaires de l'Unité commune ont bénéficié d'une prise en charge plus efficace de la part des conseillers ORP. Cet élément ressort de plusieurs analyses : le taux de satisfaction des bénéficiaires, la perception de ces derniers par rapport à l'adéquation des postes proposés, le nombre de postes proposés et la proportion de bénéficiaires placés par l'ORP. Ce résultat est facilement compréhensible car la prise en charge au sein de l'Unité a eu lieu dans des conditions beaucoup plus favorables. D'une part, le taux d'encadrement de 1:65 a sans doute permis aux CP de faire un travail de meilleure qualité. Ensuite, le fait que les CP ont dû s'occuper d'une seule population (bénéficiaires RI), plutôt qu'avoir ces derniers en concurrence avec les bénéficiaires de la LACI, a probablement aussi permis aux CP de l'Unité de mieux servir les bénéficiaires RI.

8.1. Fiabilité des résultats

Notre étude a fait appel à une démarche expérimentale, ce qui en principe devrait garantir une excellente validité des résultats. Toutefois, comme mentionné dans ce rapport, le processus de randomisation n'a pas parfaitement fonctionné et les deux échantillons présentent un certain nombre de différences. En général, les bénéficiaires adressés à l'Unité paraissent « plus difficiles »

dans le sens qu'au début de la prise en charge ils reçoivent des montants plus élevés en prestations RI, ont moins souvent été en emploi avant de s'inscrire à l'aide sociale et ont occupé des postes avec moins de qualifications dans le passé. Nous avons essayé de corriger ces différences avec des méthodes économétriques qui ont fait leurs preuves mais qui, évidemment, introduisent un risque d'erreur dans l'analyse. Nous estimons cependant que les résultats obtenus sont fiables, ce pour les raisons suivantes :

1. Nos résultats se basent sur trois sources de données indépendantes : PROGRES, PLASTA et l'enquête auprès des bénéficiaires. Ceci est assez exceptionnel pour une évaluation de ce type et donne, selon nous, une crédibilité particulièrement forte aux résultats. En effet, les informations obtenues des trois sources sont cohérentes et se renforcent mutuellement.
2. La plupart du temps, lorsque nous avons dû prendre des décisions concernant nos analyses, nous avons opté pour la prudence, c'est-à-dire nous avons privilégié le risque de conclure qu'il n'y a aucun effet alors qu'en réalité il y en a un, par rapport au risque de conclure qu'il y a un effet alors qu'il n'y en a pas. Par exemple, les corrections économétriques égalisent les deux échantillons par rapport aux facteurs mesurables, mais pas par rapport à des facteurs non-mesurables qui, au vu des problèmes de randomisation, pourraient désavantager ultérieurement le travail de l'Unité.
3. Les résultats obtenus sont plausibles et concordent avec ceux obtenus dans des expériences similaires. Par exemple, aux Etats-Unis, une série de projets pilote pour la réinsertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale a donné lieu à des baisses du coût en prestations du même ordre de grandeur de ce que nous avons obtenu à Lausanne. Les onze projets pilote évalués par Hamilton et al. 2001 ont donné lieu à des réductions du coût en prestations comprises entre 3.5% (Detroit) et 23.5% (Portland). Pour la plupart des projets, la réduction se situe entre 14% et 16%. Comme nous l'avons vu, cette réduction est estimée à 11% pour Lausanne. D'autre part, une amélioration du taux d'encadrement des conseillers ORP, même seule, peut aboutir à plus de prises d'emploi. C'est le résultat d'un projet pilote à grande échelle mené en Allemagne dans 14 agences pour l'emploi régionales où les CP ont vu leur taux d'encadrement passer de 1 :100 à 1 :40. Le résultat est que les sorties pour l'emploi ont augmenté de 11-15 % (Hainmueller et al 2016).

8.2. Transférabilité des résultats

Les résultats présentés dans ce rapport ont été obtenus dans le cadre d'un projet pilote qui a, par sa nature, probablement bénéficié d'un certain avantage en termes de motivation et d'enthousiasme des collaborateurs. Il est possible que, en cas de généralisation du modèle Unité commune, ces facteurs de succès disparaissent et que le résultat s'en trouve amoindri.

Par contre, d'autres différences entre le cadre du projet pilote et une éventuelle généralisation pourraient nous amener à croire que, dans ce deuxième cas de figure, les effets constatés seront plus forts. Par exemple, les problèmes opérationnels mis en évidence dans ce rapport (décalage des taux d'encadrement, pas d'accès aux interfaces entreprise) devraient pouvoir être résolus.

Ensuite, il est possible que le rapport coûts-bénéfices puisse être rendu plus favorable en réduisant le taux d'encadrement par les conseillers ORP. Ce taux, de 1:65 dans l'Unité commune, a été considéré comme trop favorable par tous les acteurs concernés (y compris les conseillers ORP).

Finalement, Il est également possible que l'impact de l'Unité commune perdure un certain temps après les 22 mois de la période d'observation, ce qui rendrait le rapport coûts-bénéfices plus favorable.

9. Recommandations

Sur la base de l'étude réalisée, si la décision est prise de poursuivre l'expérience ou de la généraliser à l'ensemble du Canton, nous recommandons les modifications suivantes :

9.1. Adaptation des taux d'encadrement.

Les entretiens menés avec les différents acteurs impliqués suggèrent que les mêmes résultats pourraient être atteints avec un ajustement des taux d'encadrement : une augmentation du nombre de bénéficiaires suivis par les CP et une diminution de celui des AS. Les éléments en notre possession ne nous permettent pas de donner des chiffres précis, toutefois nous estimons que le taux d'encadrement CP est probablement une des clés du succès de l'expérience et qu'il faudrait éviter de trop se rapprocher de la prise en charge ordinaire (1 :120-130 env.). Le taux d'encadrement des AS devrait être proche de la norme de 1 :60.

9.2. Redéfinition du rôle de l'AS si un taux de 1:60 n'est pas adopté

S'il est décidé de ne pas réduire le nombre de bénéficiaires pris en charge par AS, il paraît essentiel d'en redéfinir le rôle. En effet, durant la plus grande partie de la période d'observation, la charge de travail excessive des AS a donné lieu à des ralentissements dans la prise en charge conjointe, de l'ordre de deux mois. On peut faire l'hypothèse que ces ralentissements nuisent à la réinsertion professionnelle des bénéficiaires, qui devient plus difficile au cours des mois. Pour cette raison, le rôle des AS devrait être réduit. Nos analyses ne nous permettent toutefois pas de dire comment le faire.

9.3. Introduction d'une limite temporelle à la prise en charge par l'Unité

D'une part, plusieurs personnes interrogées ont exprimé leurs doutes quant à la pertinence d'une prise en charge rapprochée (et coûteuse) de durée indéfinie pour des publics qui n'auraient plus de chances sur la marché du travail. D'autre part, nos analyses montrent que la plupart des retours sur le marché du travail ont lieu durant les 14-16 premiers mois de prise en charge. Après ce délai, rares sont les bénéficiaires qui réussissent à réintégrer le marché du travail et il ne semble pas y avoir de différence entre groupe Unité et groupe contrôle. On pourrait donc imaginer limiter dans le temps la prise en charge par l'Unité. L'impact de cette mesure devrait être monitoré de manière précise, car en réintroduisant une possibilité de se soustraire à une prise en charge orientée emploi, elle pourrait avoir un impact négatif sur les sorties vers l'emploi sur l'ensemble de la période de prise en charge.

9.4. Application de la notion d'aptitude au placement de manière cohérente par rapport aux objectifs de l'Unité

La notion d'aptitude au placement est régie par le droit fédéral et est importante dans le cadre de l'Unité parce qu'elle détermine l'inclusion dans la base PLASTA et l'accès aux mesures de réinsertion professionnelle. Toutefois, il est important de garder à l'esprit que l'aptitude au placement n'est pas une condition nécessaire à la reprise d'un emploi. Pour cette raison, il est important que l'orientation « réinsertion professionnelle » soit maintenue aussi pour les bénéficiaires qui sont déclarés inaptes.

9.5. Optimisation des procédures

Il est apparu qu'un certain nombre de procédures peuvent être améliorées. Nous en relevons trois. Premièrement, l'accès aux interfaces entreprise doit être amélioré. Ensuite les AS devraient avoir automatiquement accès à l'ensemble des informations contenues dans PLASTA, y compris les PV des rendez-vous avec le CP. Troisièmement, une meilleure intégration des GPRI dans le processus paraît utile en les associant au modèle Unité.

Références

- Arni, P., Lalive, R., & Ours, J. C. v. (2009). How Effective Are Unemployment Benefit Sanctions? Looking Beyond Unemployment Exit. Bonn: IZA DP No. 4509.
- Bonoli, G., Horber-Papazian, K., Berclaz, M., & Ehrler, J. (2009). Evaluation du dispositif RI (Revenu d'insertion). Lausanne: IDHEAP.
- Hainmueller, J., Hofmann, B., Krug, G., & Wolf, K. (2016). Do Lower Caseloads Improve the Performance of Public Employment Services? New Evidence from German Employment Offices. *Scandinavian Journal of Economics*, 118(4), 941-974.
- Hamilton, G., Freedman, S., Gennetian, L., Michalopoulos, C., Walter, J., Adams-Ciardullo, D., & Gassman-Pines, A. (2001).
- National evaluation of welfare-to-work strategies. Washington D.C.: Manpower Demonstration Research Corporation.
- Kluve, J. (2010). The effectiveness of European active labor market programs. *Labour Economics*, 17(6), 904-918. doi: 10.1016/j.labeco.2010.02.004.
- UCA (2008). Revue RI : Revue du dispositif de prise en charge des bénéficiaires du RI et examen spécifique des modes de collaboration entre les instances concernées par l'attribution de mesures d'insertion sociale et professionnelle (CSR/CSI et ORP), Rapport final, Lausanne.