

Revue de la réorganisation de la Fareas

Actions et chantiers encore à mener

SOMMAIRE

| | | |
|----------|---|----------|
| 1 | LA REVUE DE LA RÉORGANISATION DE LA FAREAS | 3 |
| 2 | PRIORISATION ET PLANIFICATION DES PROPOSITIONS ISSUES DE LA REVUE DE LA RÉORGANISATION | 4 |
| 2.1 | Politique et stratégie | 4 |
| | Politique d'asile | 4 |
| | Base légale, règles et normes | 4 |
| | Pilotage | 4 |
| | → Adopter un Plan stratégique 2009-2010 | 5 |
| | → Développer un système de conduite par objectifs avec indicateurs | 5 |
| 2.2 | Organisation et responsabilités | 5 |
| | → Décrire les processus et procédures et mettre en place un système de gestion dynamique | 5 |
| 2.3 | Ressources humaines | 5 |
| | → Développer, formaliser et partager la politique des ressources humaines | 6 |
| | → Analyser les causes de l'absentéisme et émettre des propositions de mesures | 6 |
| | Santé et sécurité au travail | 6 |
| 2.4 | Finances et contrôle de gestion | 6 |
| | → Développer les indicateurs et tableaux de bord nécessaires au suivi de l'activité de l'EVAM par le conseil de direction et les unités | 7 |
| 2.5 | Contrôle interne | 7 |
| | → Adopter un modèle de rapport et un système de suivi des recommandations du Contrôle interne | 8 |
| 2.6 | Comptabilité | 8 |
| 2.7 | Système d'information et informatique | 8 |
| | Réseau et téléphonie | 8 |
| | Asylum et autres logiciels | 8 |
| | → Adopter un schéma directeur informatique | 9 |
| 2.8 | Coordination et partenariat | 9 |
| 2.9 | Communication interne et externe | 9 |
| | → Adopter un plan de communication annuel | 10 |
| 2.10 | Généralités | 10 |
| 2.11 | Accueil/socialisation/séjour | 11 |

| | |
|---|-----------|
| → Evaluer l'efficacité du concept par phase, notamment en terme d'autonomie des demandeurs d'asile | 11 |
| 2.12 Hébergement | 11 |
| → Mettre en place le module Carapace | 12 |
| → Définir un concept de contrôle des appartements et une formalisation de leur suivi sur la base d'un rapport de visite | 12 |
| → Définir un concept d'hébergement collectif pour la phase séjour | 12 |
| 2.13 Encadrement | 12 |
| → Définir un concept d'encadrement social en phase séjour | 13 |
| 2.14 Assistance | 13 |
| → Evaluer l'opportunité de créer un poste d'enquêteur | 14 |
| → Proposer et mettre en œuvre un plan d'action pour le traitement de la subsidiarité | 14 |
| 2.15 Amélioration continue | 15 |
| → Centraliser et formaliser une procédure de traitement des suggestions des collaborateurs | 15 |
| 3 EFFETS COLLATÉRAUX DE LA RÉORGANISATION | 15 |
| 4 L'EVAM SUR DE BONNES BASES | 17 |
| ANNEXE RÉCAPITULATIF DES ACTIONS ET CHANTIERS RÉPERTORIÉS DANS CE DOCUMENT | 18 |

Revue de la réorganisation de la Fareas

Actions et chantiers encore à mener

1 LA REVUE DE LA REORGANISATION DE LA FAREAS

La Fareas a engagé une réorganisation en 2004, alors que dans le même temps l'environnement dans lequel elle évoluait changeait fortement : adoption d'une base légale cantonale, financement par convention de subventionnement, modification de la Loi fédérale sur l'asile, pour se limiter aux changements les plus importants.

La réorganisation arrivée à son terme pour l'essentiel, la Fareas a souhaité conduire une revue sur cette démarche afin d'en évaluer le degré de réalisation et d'identifier les chantiers et actions encore à mener. Cette revue, réalisée sous la forme d'une auto-évaluation, a été menée avec le soutien de l'Unité de conseil et d'appui en management et organisation de l'Etat de Vaud (UCA) et a fait l'objet d'un rapport de synthèse du 27 septembre 2007 (*Revue sur la réorganisation de la Fareas – rapport de synthèse*, UCA, 27 septembre 2007), qui reprend notamment les propositions faites par les cadres et le personnel de la Fareas qui ont participé à cette démarche.

Le but du présent document est de présenter, par grands chapitres, la situation actuelle, les changements intervenus récemment et, après priorisation, les propositions qu'il est recommandé d'abandonner ainsi que les chantiers et actions encore à mener. Il est complété par une planification détaillée dans laquelle figure le statut de chacune des propositions faites dans le cadre de la démarche menée par l'UCA, et par un résumé ne reprenant que les actions encore à mener. Pour des raisons de compréhension, la formulation a parfois changé, mais chaque action reste parfaitement identifiable.

Il est préférable de prendre connaissance du présent document en regard du Rapport de synthèse de l'UCA.

2 PRIORISATION ET PLANIFICATION DES PROPOSITIONS ISSUES DE LA REVUE DE LA REORGANISATION

2.1 Politique et stratégie

La réorganisation de la Fareas a produit les effets attendus en termes de sécurité de l'assistance et d'unification des normes, pratiques et procédures. Elle a généré d'importants changements structurels et organisationnels ainsi qu'une division du travail pour une partie du personnel. Nombre de personnes ont changé de lieu de travail, des équipes se sont disloquées, d'autres se sont formées, des collaborateurs ont dû apprendre à travailler sur la base de hiérarchies métiers et non plus géographiques.

Par cette réorganisation interne, mais aussi en raison du contexte légal plus strict dans lequel s'inscrit son action, la Fareas s'est profondément transformée pour devenir l'EVAM au 1^{er} janvier 2008, passant du statut de fondation de droit privé au statut d'établissement public, de celui d'organisation non gouvernementale à celui d'autorité dans le domaine de l'assistance aux migrants.

La culture d'entreprise de la Fareas s'est en partie perdue au cours de ce processus. Elle a également évolué, le personnel – et les demandeurs d'asile – ayant fortement intégré les nouvelles exigences posées par l'Etat, par le public et par la direction: ouverture, rigueur, éthique. On ne peut pourtant pas affirmer qu'une nouvelle culture d'entreprise a vu le jour. De même, le personnel manque certainement d'un projet, d'une vision à moyen terme – mais le long terme est difficile à envisager dans un domaine aussi mouvant que celui de l'asile.

Politique d'asile

Les conséquences de la révision de la loi sur l'asile ont été traitées dans différents groupes de travail, auxquels la Fareas a participé. Les conséquences de cette révision sont claires et leur mise en œuvre est en cours.

Base légale, règles et normes

La question des bases légales, règles et normes est considérée comme réglée. La hiérarchie entre les régimes d'assistance auxquels les demandeurs d'asile ont droit a été traitée par un avis de droit et est en train d'être mise en application en collaboration avec les services responsables de ces régimes, dans l'esprit de simplifier l'accès des demandeurs d'asile à ces régimes.

La question de la subsidiarité a été largement résolue par l'introduction de la commande d'assistance financière et l'organisation interne : création d'un poste de travail dédié au traitement des devoirs d'entretien et organisation de l'entité Assistance et revenus. Ce travail se poursuivra en 2008 sur la base du rapport de Pierre Constantin (*Le principe de subsidiarité dans le domaine de l'asile – l'exemple vaudois*, DEAP, novembre 2007 ; auteur : Pierre Constantin ; coach : Guliano Bonoli) effectué dans le cadre de sa formation continue.

Pilotage

Une entreprise de la taille de la Fareas se doit de disposer d'un système de conduite par objectifs. Celui-ci existe partiellement, des objectifs ayant été définis pour l'année 2007. Il s'agit cependant à ce stade davantage de définir les grandes lignes de projets ou de changement à effectuer que d'objectifs, notamment en raison de l'absence d'indicateurs, difficiles à définir dans le domaine d'activité de l'EVAM. La définition d'objectifs nécessite deux préalables.

Premièrement, l'Etat, qui commande les prestations à l'EVAM, devrait lui-même fixer quelques objectifs dans la convention de subventionnement et, surtout, des indicateurs. Un travail commun entre les deux entités est prévu en 2008 afin de définir ces repères.

Deuxièmement, l'EVAM doit préparer son plan stratégique dont découleront une partie au moins des objectifs stratégiques et opérationnels. Ce plan sera soumis au Conseil d'Etat, assurant ainsi une cohérence entre un document dont la validité s'étale sur plusieurs années et la convention de subventionnement, annuelle.

→ **Adopter un Plan stratégique 2009-2010**

Responsable: Emmanuelle Marendaz Colle, chargée de communication; délai : 15 septembre 2008

→ **Développer un système de conduite par objectifs avec indicateurs**

Responsable : Pierre Imhof, directeur ; délai : 30 novembre 2008

2.2 Organisation et responsabilités

Après une phase de réorganisation, puis de stabilisation, une formalisation du système de gestion est nécessaire. C'est l'objectif du projet de description des processus et procédures qui sera conduit durant l'année 2008, qui permettra de disposer d'une documentation claire et d'assurer la pérennité et la transmission du savoir. Cette formalisation a déjà débuté en 2006 avec l'entrée en vigueur de la Loi sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers, puis en 2007 avec le Guide d'assistance. Ces textes précisent ce que l'établissement doit faire ; il reste à décrire qui doit le faire, et comment.

La clarification des rôles et responsabilités dans l'organigramme matriciel a été effectuée par l'adoption du document [Matrice des responsabilités](#) et relève pour le reste de la gestion quotidienne ; l'expérience montre que les problèmes soulevés lors de la mise en place de cet organigramme tendent à s'aplanir avec le temps, au fur et à mesure que la pratique apporte des réponses concrètes aux problèmes soulevés. Une réflexion sur la redéfinition des rôles et apports des responsables de secteurs sera menée afin de proposer une organisation optimale et de confirmer les acquis efficaces de l'organisation actuelle.

L'établissement et la formalisation d'emplois-types et de cahiers des charges sont traités au chapitre 2.3 ci-dessous.

→ **Décrire les processus et procédures et mettre en place un système de gestion dynamique**

Responsable : Stefano Larghi, responsable de l'unité Hébergement ; délai : 31 décembre 2008

2.3 Ressources humaines

La Fareas n'a jamais disposé d'une véritable politique des ressources humaines, celle-ci étant souvent laissée à l'appréciation des différents responsables régionaux ou de métier, qui se référaient à un règlement du personnel. L'existence d'une convention collective de travail et la nouvelle organisation ont permis d'unifier les pratiques, sans que l'on puisse pour autant parler de politique RH.

Les bases nécessaires à ce travail ne sont encore que partiellement posées. La convention collective arrive à échéance à fin 2008 et son renouvellement doit donc être négocié. De même, la politi-

que salariale, calquée sur celle de l'Etat, doit être repensée, soit en reprenant ou en s'inspirant des nouvelles règles étatiques, soit en en prévoyant de nouvelles. Quant aux emplois-typés et cahiers des charges, ils existent sous forme de projet pour la plus grande partie du personnel, mais ne sont pas encore formalisés.

La politique de l'entreprise en matière de formation doit être précisée. Quelle formation initiale? Dans quel but? Avec quelles conséquences en cas de non-atteinte d'objectifs fixés? Quelles formations en cours d'emploi? Obligatoires ou non? Avec quels objectifs? Toutes ces questions ne sont actuellement pas systématiquement posées et des réponses doivent être données, afin que la direction clarifie ses attentes et pour que le personnel les connaisse clairement.

La politique RH devra également aborder la question de l'évaluation des collaborateurs ainsi que celle de leur fidélisation.

Parallèlement, l'entité RH sera chargée d'effectuer une étude sur l'absentéisme à l'EVAM. Celui-ci se situe en moyenne annuelle aux alentours de 5% pour la maladie et les accidents. Il n'est donc pas exceptionnellement élevé, mais toute mesure doit être prise pour éviter qu'il n'évolue dans un sens défavorable.

La conduite de ces projets revient à la nouvelle responsable de l'entité Ressources humaines, avec l'appui de la direction. La politique qui sera décrite devra correspondre à la mission et aux valeurs de l'EVAM, d'où un lien fort avec le projet de plan stratégique.

➔ **Développer, formaliser et partager la politique des ressources humaines**

Responsable : Isabelle Bretin-Tüscher, responsable de l'entité Ressources humaines ; délai : 30 juin 2008

➔ **Analyser les causes de l'absentéisme et émettre des propositions de mesures**

Responsable : Isabelle Bretin-Tüscher, responsable de l'entité Ressources humaines ; délai : 30 septembre 2008

Santé et sécurité au travail

Plusieurs propositions concernent la santé et la sécurité au travail. Si la question de l'absentéisme sera traitée par une étude, les autres relèvent du travail courant de l'établissement. Il en va ainsi de la question de la sécurité dans les bâtiments, qui relève de l'unité Hébergement, responsable de l'observation des conditions d'exploitation technique et du respect des règles en la matière, en collaboration avec les propriétaires pour les bâtiments loués.

L'unité Support désignera un responsable de la sécurité et de la santé au travail, probablement externe à l'établissement. Dans le cadre de sa mission, celui-ci pourra émettre des avis ou des recommandations qui auront pour but d'améliorer la sécurité et le confort du personnel.

2.4 Finances et contrôle de gestion

La gestion financière de l'EVAM a considérablement évolué depuis l'adoption de la LARA et le système de convention de subventionnement. Alors que les deux premiers budgets construits sous l'empire de ce système (2006 et 2007) étaient basés sur l'enveloppe disponible au budget de l'Etat, et non pas réellement sur le coût des prestations commandées, une nouvelle approche a été adoptée pour 2008 : l'Etat et la l'EVAM travaillent de concert, dès le printemps, à l'établissement d'un pré-budget qui sert, à l'Etat, à déterminer le montant probable de la subvention à inscrire au bud-

get, et à l'EVAM, à dimensionner l'enveloppe disponible pour le budget définitif, sur la base d'une première commande provisoire de prestations. L'établissement et la négociation du budget définitif s'en trouvent considérablement allégés, les discussions portant principalement sur les écarts par rapport aux prévisions, d'un côté comme de l'autre.

Ce système permet de couvrir les besoins en planification financière.

Quant au suivi budgétaire, il est partiellement tributaire du long délai nécessaire aux boucllements trimestriels. C'est la raison pour laquelle un suivi mensuel a été instauré, sur la base non pas d'un boucllement, mais des écritures comptabilisées et d'une estimation des montants devant l'être. Ce système, encore perfectible, a fait ses preuves en 2007 avec un bon respect du budget alloué.

L'établissement manque encore pourtant d'indicateurs et de tableaux de bord pour la conduite de son activité. Un projet est en cours pour la définition et la production de ces outils de gestion. La tâche n'est pas simple, vu la difficulté à qualifier et à quantifier une partie de nos prestations.

➔ **Développer les indicateurs et tableaux de bord nécessaires au suivi de l'activité de l'EVAM par le conseil de direction et les unités**

Responsable : Stefano Larghi, responsable de l'unité Hébergement ; délai : 30 juin 2008

2.5 Contrôle interne

La réorganisation de la Fareas a été en grande partie motivée par un renforcement de la sécurité des prestations d'assistance. Nous ne reviendrons pas ici sur les progrès effectués dans ce domaine, et qui se poursuivent actuellement avec la mise en place d'Asylum 5.0 et de différents modules supplémentaires.

Une entité de contrôle interne a été créée et a produit des rapports concernant les prestations d'assistance et d'hébergement. Elle a fait des recommandations qui ont systématiquement été suivies. Cependant, le personnel de l'entité a également dû être mobilisé à plusieurs reprises pour faire du contrôle métier ou pour renforcer des équipes lors de problèmes particuliers. Leurs excellentes connaissances en font en effet des partenaires appréciés. Ces « coups de main » doivent être exceptionnels et nous veillerons à ce qu'ils n'empêchent pas l'entité d'effectuer les contrôles pour lesquels elle a été constituée.

Le Service de la population a effectué une mission de suivi et contrôle portant sur le Contrôle interne de la Fareas, pour laquelle un rapport a été remis le 31 décembre. Celui-ci émet une série de recommandations, dont certaines ont été déjà réalisées. L'EVAM doit encore se prononcer d'ici au 1^{er} octobre 2008 sur 18 recommandations contenues dans ce rapport.

Dans le cadre de son activité habituelle, le réviseur a également évalué le système de contrôle interne, sans que cela ne donne lieu à des remarques dans son rapport.

Au final, on peut affirmer aujourd'hui que le système de contrôle interne est efficace et efficient. L'entité chargée de sa surveillance doit encore formaliser le modèle de ses rapports et le suivi de ses recommandations.

➔ **Adopter un modèle de rapport et un système de suivi des recommandations du Contrôle interne**

Responsable : Corinne Demont, responsable de l'entité Contrôle interne ; délai : 31 mai 2008

2.6 Comptabilité

Les procédures comptables donnent satisfaction et permettent de traiter les situations, y compris les débiteurs, dans des délais raisonnables. L'équation rapidité/sécurité a été gérée de manière efficace.

Nous restons tributaires des procédures de facturation de nos prestations au canton, qui sont lourdes malgré le passage au système fédéral du forfait global. Elles nous empêchent de produire des boucllements trimestriels rapidement. Une production plus rapide serait possible en adoptant un système de facturation basé sur les prestations effectivement versées durant la période considérée, et non pas sur la situation administrative des bénéficiaires, les contrôles pouvant être effectués *a posteriori*.

Pour pallier à ce handicap, un suivi budgétaire mensuel a été instauré, qui donne satisfaction. En outre, les nouveaux tableaux de bord permettront de disposer d'une meilleure appréhension de l'activité de l'établissement, et donc de ses finances.

2.7 Système d'information et informatique

Réseau et téléphonie

L'EVAM est, depuis le 1^{er} janvier 2007, intégré au réseau cantonal de l'Etat. Cela a nécessité un changement de partenaire informatique qui est désormais le même que l'Etat, soit la société Bedag. Cette situation rendra possible le développement de passerelles et l'échange informatisé de données avec la base du Service de la population, projet piloté par l'Etat.

Le changement qui a eu lieu au 1^{er} janvier 2007 a été parfois source de mécontentement en raison des problèmes inévitables inhérents à ce genre d'opération. Une procédure et des instances de suivi ont été mises en place qui ont permis d'aboutir, après quelques mois de fonctionnement, à une situation satisfaisante.

Un partenariat existe également avec la Direction des systèmes d'information de l'Etat pour le réseau et la téléphonie. Sa mise en place a également été source de tensions, désormais apaisées.

Au total, on relèvera que le nouveau système est plus économe que l'ancien, notamment en raison d'une offre intéressante de la part de Bedag, de la possibilité de profiter des autres marchés de cette entreprise pour le leasing d'ordinateurs et du passage à la voix sur IP pour les sites les plus importants de l'établissement.

Asylum et autres logiciels

Le métier principal de l'établissement – l'assistance – est de plus en plus géré à l'aide du logiciel métier Asylum dont il est propriétaire. Une importante mise à jour (5.0) a permis d'intégrer les principales nouvelles fonctions liées à la réorganisation, dont la Commande d'assistance financière et ses conséquences. D'autres modules, moins importants, seront mis en service en 2008 et concerneront les prestations d'hébergement, d'encadrement et d'assistance financière.

Malgré cela, l'établissement manque d'une vision à moyen terme de son système d'information. Actuellement, les demandes des utilisateurs sont traitées sans que les instances compétentes et les conditions de réponse ne soient clairement définies. En outre, des améliorations de l'interface utilisateur et des règles quant au développement d'applications sectorielles basées sur des logiciels bureautiques font défaut. Enfin, toutes les fonctionnalités des logiciels comptables et de gestion des ressources humaines ne sont pas exploitées. Il convient de définir les potentiels d'amélioration dans ces domaines.

Il est nécessaire dans ces conditions de disposer d'un schéma directeur informatique qui dresse l'état de système en place, ses développements souhaitables et le cadre organisationnel et technique dans lequel ils doivent évoluer.

→ **Adopter un schéma directeur informatique**

Responsable : Anne Renaud, responsable de l'entité Informatique ; délai : 31 juillet 2008

2.8 Coordination et partenariat

Un effort important a été fait pour développer la collaboration avec les instances partenaires, telles que le Service de la population (partenaire principal), les communes, le Service des assurances sociales et de l'hébergement, le Service de prévoyance sociale et des assurances, la Policlinique médicale universitaire, la police cantonale et les polices municipales, l'Organisme médico-social vaudois, le Service immobilier, patrimoine, architecture et logistique, les offices AVS-AI, pour ne citer que les principales.

Cette attitude a permis de développer de nouvelles relations dans un esprit constructif, avec une évolution particulièrement positive en ce qui concerne les forces de police et les communes. Ces collaborations continuent afin de davantage s'appuyer sur les réseaux existants pour assurer des prestations en faveur des demandeurs d'asile. Une collaboration est par exemple en cours actuellement avec l'Organisme médico-social vaudois concernant l'accès aux soins à domicile.

Les actions et améliorations encore à apporter à ce chapitre relèvent de l'activité courante et ne nécessitent pas la mise en place d'un projet.

2.9 Communication interne et externe

Comme souvent dans les entreprises, l'équilibre entre le trop peu et le trop d'information est difficile à trouver. L'EVAM n'y échappe pas. Les canaux de diffusion de l'information ont en effet été considérablement développés (bloc-notes, Intranet notamment), mais la difficulté consiste à s'assurer que la bonne information soit accessible au bon moment à la bonne personne. Il s'agit autant de mieux structurer l'information que d'apprendre au personnel à la traiter. Il convient également de mieux distinguer l'information générale, disponible et utile, de l'information métier, nécessaire au bon accomplissement de ses missions.

C'est dans ce sens que le nouveau site Intranet sera pensé. En outre, un plan annuel de communication permettra d'améliorer progressivement la diffusion et l'accessibilité de l'information par les bonnes personnes.

Le même plan traitera de la communication externe, le principal outil à développer étant un site Internet complet. Il semble par contre peu productif de rechercher des indicateurs dans ce domaine, tant ils sont subjectifs et difficiles (ou coûteux) à mettre en place.

➔ **Adopter un plan de communication annuel**

Responsable Emmanuelle Marendaz Colle, chargée de communication ; délai pour le plan 2008 : 29 février 2008

2.10 Généralités

On trouve dans ce chapitre les éléments ayant trait au processus de gestion de la vie des demandeurs d'asile ainsi qu'à l'organisation du travail et des ressources.

Si la réorganisation a parfois apporté une certaine confusion dans les rôles et tâches, les efforts de coordination mis en œuvre, tant par la hiérarchie que par les responsables de phases/secteurs, ont permis de clarifier progressivement les rôles et les attentes placées dans chacune des fonctions présentes dans l'établissement.

La situation s'améliorera encore avec l'adoption d'emplois-type et de cahiers des charges pour l'ensemble du personnel (voir chapitre 2.3 ci-dessus), ainsi que par la formalisation des processus et procédures (voir chapitre 2.2 ci-dessus).

La réorganisation a produit à la fois une spécialisation et une division du travail pour certaines fonctions. Elles sont la conséquence d'une centralisation de l'organisation des prestations et de leur uniformisation sur l'ensemble du territoire cantonal. Dès lors, des personnes habituées à remplir plusieurs fonctions ont dû se spécialiser dans l'une d'elles. Ces changements ont été effectués en comptant sur le personnel en place et chacun a pu retrouver une place dans la nouvelle organisation. Il faut relever pourtant quelques frustrations en raison d'une certaine perte d'autonomie et de variété dans le travail. Ce fut le prix à payer pour sécuriser et garantir une égalité de traitement.

Les principales « victimes » de ces changements sont les administratifs en antenne.

Auparavant, les administratifs sociaux (devenus administratifs en antenne) préparaient le décompte d'assistance des personnes dont ils s'occupaient et les rencontraient lors d'un entretien mensuel au cours duquel le décompte était remis et signé. L'entretien mensuel permettait d'aborder d'autres questions que celles liées directement à l'assistance. Dans une démarche de responsabilisation et d'autonomisation des demandeurs d'asile, il leur est désormais demandé de remplir mensuellement une commande d'assistance ; ce n'est qu'ensuite que le décompte est produit et l'argent versé. L'entretien mensuel est dès lors beaucoup plus formel et les problèmes non liés à l'assistance ne peuvent pas y être traités, mais doivent faire l'objet de rendez-vous avec les métiers concernés (assistant social, hébergement, etc.). Ce système a permis de récolter beaucoup d'information et garantit un suivi plus serré, avec un délai de réaction plus court en cas de situation irrégulière ou douteuse. Si l'on y ajoute les nombreux blocages insérés dans Asylum pour limiter les risques d'erreurs, il est certain que cette sécurisation s'est faite au détriment de l'autonomie du personnel et de la variété de son travail.

Nous ne saurions revenir sur le niveau de sécurité atteint. Mais des mesures seront prises en faveur de la vingtaine de personnes concernées, qui ont pu s'exprimer au travers d'une supervision avec une personne externe : diversité sur la durée de l'engagement à l'EVAM, diversification des tâches, meilleure communication, etc. Ce processus est en cours et apportera bientôt ses fruits.

Quant à la charge de travail du personnel affecté à l'assistance, si elle a été forte au début de l'année 2007, en raisons d'effectifs de demandeurs d'asile plus élevés que prévu, elle est maintenant normale.

La charge de travail évolue vers la normale pour les assistants sociaux, qui ont certes un grand nombre de dossiers à gérer, mais qui bénéficient progressivement d'une plus grande autonomie des demandeurs d'asile qui ont passé par les phases Accueil et Socialisation. De plus, l'essentiel des tâches liées à l'emploi ont été reprises par les employés spécialisés de l'entité Occupation/emploi. En outre, un encadrement social a été introduit dans les structures collectives destinées aux bénéficiaires de l'aide d'urgence. La situation sera dès lors satisfaisante dès lors que tous ces changements auront pleinement produit leurs effets, soit dans le deuxième semestre 2008.

2.11 Accueil/socialisation/séjour

Le concept par phase, chaque nouveau demandeur d'asile passant par les phases d'accueil (2 mois) et de socialisation (4 mois) avant d'être admis en phase séjour, a été introduit en 2006 déjà et fonctionne à satisfaction. Il intéresse d'ailleurs d'autres cantons.

Après bientôt deux ans de fonctionnement, il sera utile de procéder à une évaluation de ce concept, notamment s'agissant de l'autonomie des personnes qui en ont bénéficié. Cette évaluation devra également vérifier si le passage d'une phase à l'autre, actuellement basé essentiellement sur un critère temporel, doit répondre à des exigences plus qualitatives.

➔ Evaluer l'efficacité du concept par phase, notamment en terme d'autonomie des demandeurs d'asile

Responsable : Pascal Rochat, responsables des phases accueil et socialisation ; délai : 31 mars 2008

Des modules de socialisation sont désormais proposés dans le cadre de mesures d'intégration en faveur des personnes au bénéfice d'une admission provisoire et qui ne sont pas passées par les phases accueil et socialisation.

Cette même population fait l'objet de bilans individuels. Ceux-ci sont destinés à l'ensemble des personnes au bénéfice d'un permis F et totalement ou partiellement assistés. A l'avenir, toute personne bénéficiant d'un tel statut se verra proposer un bilan, suivi de mesures d'intégration adaptées.

2.12 Hébergement

Comme dans les autres métiers, la réorganisation a permis d'uniformiser les prestations, parfois au prix de frustrations. Certains métiers ont changé, comme celui d'intendant de foyer en phase séjour. Seul représentant permanent de l'EVAM sur place, il doit désormais autant faire face à des problèmes humains que techniques. D'autres intendants ont été spécialisés dans les déménagements, les travaux ou les états des lieux, chacune de ces professions nécessitant des connaissances spécifiques et ayant ses propres exigences en matière d'organisation.

Les problèmes et dysfonctionnements apparus lors de la mise en place de l'unité sont progressivement réglés et, même si des améliorations restent possibles, l'unité fonctionne maintenant à satisfaction. Elle profitera pleinement de la formalisation des processus et procédures ainsi que de la mise en production du module Asylum appelé Carapace.

L'unité manque en effet actuellement d'un outil efficace, aussi bien pour gérer et planifier le parc que l'information.

→ **Mettre en place le module Carapace**

Responsable : Stefano Larghi, responsable de l'unité Hébergement ; délai : 30 juin 2008

Il n'est pas nécessaire à ce stade de rendre la loi plus contraignante pour les communes, au vu d'une situation de diminution du nombre de personnes à héberger. De même, un plan de crise ne paraît pas nécessaire tant que la Confédération ne se sera pas déterminée sur le projet qu'elle conduit à propos de la gestion d'un afflux massif.

L'expérience montre que le contrôle des appartements doit être amélioré, pour vérifier que les conditions d'hébergement sont respectées et pour éviter des dégradations. En outre, des visites doivent pouvoir être effectuées rapidement en cas de suspicion de disparition ou de sous-location. De telles visites sont actuellement organisées, mais leur suivi n'est pas formalisé.

→ **Définir un concept de contrôle des appartements et une formalisation de leur suivi sur la base d'un rapport de visite**

Responsable : Stefano Larghi, responsable de l'unité Hébergement ; délai : 31 juillet 2008

L'hébergement en structures collectives a passablement évolué : les structures spécialisées (Accueil, Socialisation, Mineurs non accompagnés, Aide d'urgence) bénéficient d'un encadrement et d'une surveillance adaptées à la population hébergée. Les structures d'hébergement collectif dédiées à la phase séjour ne sont, elles, desservies que par un intendant et des surveillants. Il n'y a donc en principe qu'une personne représentant l'EVAM présente et les résidents doivent s'adresser à l'antenne pour obtenir des prestations, tout comme les personnes hébergées en appartement, alors qu'auparavant celles-ci étaient généralement disponibles sur place. Les prestations, y compris financières, étaient auparavant différenciées selon le lieu de séjour (centre ou appartement), elles le sont maintenant en fonction de la phase (accueil, socialisation, séjour, MNA, aide d'urgence).

Nous respectons ainsi le principe de l'égalité de traitement. Il conviendra cependant d'aller au bout de ce concept, en supprimant par exemple la distribution du courrier pour la remplacer par la pose de boîte aux lettres.

La vie dans des structures collectives est souvent durement ressentie par les résidents. En outre, ceux-ci, en phase séjour, sont fréquemment des personnes ayant des problèmes psychiques ou des difficultés à vivre de manière autonome en appartement. Dès lors, l'absence d'encadrement peut devenir un problème, les foyers étant, de fait, au moins partiellement des structures spécialisées.

Il n'est pas souhaitable de revenir à l'ancien système, déresponsabilisant pour les résidents. Il convient par contre de bien étudier les besoins en matière d'hébergement collectif durant la phase séjour, que ce soit en matière d'encadrement ou d'accès à d'autres prestations (par exemple médicales ou de soins à domicile).

→ **Définir un concept d'hébergement collectif pour la phase séjour**

Responsable : Christine Blattrti-Villalon, responsable Secteur est ; délai : 30 juin 2008

2.13 Encadrement

L'encadrement des demandeurs d'asile a évolué, surtout dans le domaine social. Auparavant généralistes, les assistants sociaux se trouvaient dans les lieux de séjour ou dans les antennes principales ou secondaires. La distance à l'assistant et la manière d'y accéder dépendaient du lieu de séjour

et les prestations offertes pouvaient varier d'un assistant à l'autre, en fonction de leur approche, de leurs intérêts ou de leurs compétences.

L'encadrement a été concentré sur les six premiers mois de séjour des requérants, avec un programme de formation et de socialisation, dans le but de les amener à une certaine autonomie pour la suite de leur séjour. Après cette période, l'assistant social reste disponible, mais sur demande et en antenne.

L'encadrement a aussi été spécialisé, avec le développement des prestations d'intégration et d'aide à la prise d'emploi. Ces changements sont positifs pour des demandeurs d'asile, qui se voient proposer – si ce n'est imposer – des formations et des programmes en fonction de leur statut. Comme on l'a vu au chapitre 2.12 ci-dessus, l'absence d'encadrement social dans les structures collectives en phase séjour peut poser des problèmes, qui seront traités dans le concept d'hébergement à définir. L'ensemble des autres propositions peut se résumer à la nécessité de formaliser le concept d'encadrement social en phase séjour, qui mentionne les prestations accessibles, celles qui sont disponibles auprès d'autres entités (notamment occupation/emploi), ainsi que le cahier des charges pour les prestations voulues par l'établissement (par exemple les visites à domicile).

➔ **Définir un concept d'encadrement social en phase séjour**

Responsable : Thomas Rossi, responsable de l'unité Encadrement ; délai : 30 août 2008

2.14 Assistance

Ce domaine est certainement celui qui a le plus changé avec la réorganisation, et qui a encore passablement évolué depuis la revue effectuée au printemps 2007, notamment avec la mise en œuvre d'Asylum 5.0. La gestion désormais centralisée de l'assistance a permis de gagner en sécurité, mais a fortement limité la marge de manœuvre du personnel. Quant à la spécialisation, notamment avec la gestion des emplois et revenus par une équipe spécialisée, elle a permis une meilleure vision et un traitement plus sûr de données très sensibles pour l'assistance. Mais elle a également rendu le travail des personnes affectées à certaines autres tâches moins intéressant.

Comme on l'a vu, l'organisation du travail sera progressivement revue afin de maintenir le niveau de sécurité atteint et de rendre le travail plus intéressant et plus motivant, notamment par une diversification des tâches à effectuer. La décentralisation du Groupe emploi et revenus, qui travaillera désormais en antenne, va d'ailleurs dans ce sens.

La gestion de l'assistance des demandeurs d'asile ayant un emploi est particulièrement complexe et constitue chaque mois un défi. La sécurité veut que l'on attende de disposer de tous les renseignements nécessaires pour produire le décompte et verser une éventuelle assistance financière. En effet, la délivrance de prestations d'assistance en nature peut aboutir, pour une personne assistée ayant un revenu, aussi bien à la production d'une facture (le revenu couvre la totalité de l'assistance financière auquel le requérant aurait droit et une partie des prestations en nature, part qui est donc facturée), qu'au versement d'une somme d'argent (le revenu ne couvre pas la totalité de l'assistance financière auquel le requérant a droit). Nous devons donc impérativement connaître le revenu du mois, donc disposer de la fiche de salaire, avant d'effectuer un éventuel versement. Il convient d'agir à la fois rapidement, pour que la personne dispose de l'argent auquel elle a droit, et prudemment, pour éviter la naissance de dettes envers l'établissement.

Ce domaine fonctionne maintenant à satisfaction, même s'il faut régulièrement rappeler à des employeurs la nécessité de produire à temps les fiches de salaire et de respecter les cessions de salaire dont l'établissement est bénéficiaire.

La question des frais de transport pour se rendre à l'antenne a également été réglée avec l'adoption de normes d'assistance qui tiennent compte du lieu de domicile. On s'éloigne encore un peu ainsi du souhait de disposer de normes forfaitaires simples, mais on respecte mieux la situation personnelle des bénéficiaires de l'assistance.

Malgré – ou grâce à – ces changements positifs, on découvre chaque mois quelques situations à éclaircir, notamment des personnes qui ne se présentent pas à leur rendez-vous mensuel, mais également des suspicions d'emploi, des possibilités de mettre en œuvre un devoir d'entretien, de disposer d'autres revenus que ceux de l'assistance, etc. Plusieurs dispositifs ont été mis en place pour traiter ces situations, notamment un Bureau de traitement des avis de recherche, chargé d'éclaircir la situation des personnes « disparues ». Ici aussi, l'existence de prestations en nature oblige l'établissement à établir rapidement les faits afin de savoir si la personne a réellement disparu, auquel cas il faut la désaffilier de l'assurance-maladie et libérer son logement, ou si elle a trouvé un emploi et se considère de ce fait comme autonome, alors qu'elle bénéficie encore de prestations en nature. Il existe encore toutes sortes d'autres situations.

Si l'établissement est désormais bien organisé pour traiter toutes ces situations particulières, il lui est difficile de donner suite aux dénonciations ou aux suspicions d'abus d'assistance, par exemple par l'existence de travail au noir non déclaré. Ses pouvoirs d'investigation sont limités et il ne dispose pas de personnel pour effectuer des enquêtes de terrain. Une étude sera conduite pour déterminer s'il est opportun de créer un poste d'enquêteur et si celui-ci disposerait des moyens nécessaires pour agir.

→ **Evaluer l'opportunité de créer un poste d'enquêteur**

Responsable : Pierre Constantin, responsable de l'unité Assistance; délai : 31 mars 2008

Tout le traitement de la subsidiarité a fait l'objet d'une première étude de la part du responsable de l'unité Assistance ; elle sera suivie d'un plan d'action.

→ **Proposer et mettre en œuvre un plan d'action pour le traitement de la subsidiarité**

Responsable : Pierre Constantin, responsable de l'unité Assistance; délai : 30 septembre 2008

La philosophie de prise en charge médico-sanitaire repose sur un système spécifique destiné aux seuls demandeurs d'asile, avec un gate-keeping infirmier, un réseau médical et un pool d'assureurs géré par un courtier. Dans ce système, l'accès à toute une série de prestations pourtant disponibles pour la population résidente est très réglementé : soins à domicile, établissements médico-sociaux, etc.

Une nouvelle approche a été développée et se met progressivement en place, basée sur un principe d'accessibilité des demandeurs d'asile aux mêmes prestations que les résidents, avec une prise en charge par les régimes concernés. Cette approche est rendue plus simple avec le nouveau système de financement fédéral basé sur des forfaits uniques ne dépendant plus du type de prise en charge. Des partenariats avec les services concernés sont actuellement développés (Organisme

médico-social vaudois, Service des assurances sociales et de l'hébergement, Service de protection de la jeunesse, etc.).

2.15 Amélioration continue

La Fareas a géré avec la réorganisation un nombre important de projets en parallèle. Les grands changements liés aux modifications de la Loi sur l'asile – passage des demandeurs d'asile déboutés à l'aide d'urgence, intégration des personnes au bénéfice d'une admission provisoire – ont constitué des chantiers supplémentaires, qui ont été gérés dans le cadre de l'organisation existante, sans recours à des forces externes. Cela prouve la grande capacité d'adaptation de l'organisation, même si certaines périodes étaient particulièrement intenses, parfois tendues, et si la débrouillardise l'emportait sur le formalisme.

L'EVAM doit maintenant apprendre à gérer ses projets dans un contexte plus serein, de manière plus professionnelle. L'expérience, la formation et le choix des bonnes personnes y contribueront.

L'organisation existante, où tant les responsables d'unités que de phases/secteurs font partie du conseil de direction, permet de faire remonter rapidement les problèmes et de leur trouver des solutions. Il manque encore, par contre, une procédure centralisée et formalisée pour le traitement des suggestions des collaborateurs, même si ceux-ci ne se privent pas de donner leur avis lors des colloques, des visites du directeur ou des responsables d'unités ou par messagerie électronique. Une boîte à idée sera ouverte sur le site Intranet et une procédure de suivi définie.

➔ Centraliser et formaliser une procédure de traitement des suggestions des collaborateurs

Responsable : Pierre Imhof, directeur; délai : 31 mars 2008

3 EFFETS COLLATERAUX DE LA REORGANISATION

Le rapport de l'UCA relève à son chapitre 6 la nécessité de prendre des mesures correctrices pour compenser les effets négatifs de la réorganisation. Il est notamment relevé « que le besoin de sécurisation a été recherché par la centralisation des prestations et la spécialisation du travail, (...) plutôt que par un travail sur les règles, les procédures et les outils, qui auraient contribué à la sécurisation de manière probablement plus efficace ».

L'existence d'effets collatéraux ne peut être niée et plusieurs des mesures déjà mises en place ou décrites ci-dessus visent à les limiter ou les supprimer. Nous ne partageons pas l'appréciation du rapport s'agissant des lignes directrices de la réorganisation, qui avaient été décidées avec l'appui de l'UCA, validées par un comité de pilotage et par le chef du département.

Contrairement à ce qui est affirmé, un travail a été fait aussi bien dans le sens de la centralisation de la gestion des prestations que dans la définition des règles, procédures et outils. La Fareas d'avant la réorganisation ne manquait pas de règles, bien au contraire : elles étaient si nombreuses que nombre d'entre elles n'étaient pas connues et pas appliquées. La seule manière d'avoir une vision claire a donc été de centraliser les prestations pour garantir une uniformité, dans un premier temps, par la hiérarchie et pas un corpus de règles simplifiées et dépouillées de tout ce qui constituait de la procédure. C'est ainsi que le Guide d'assistance a précisé de manière claire l'essentiel, à savoir les droits et devoirs du demandeur d'asile face à l'établissement, et inversement.

Les processus et procédures manquent encore, car tout ne pouvait pas être entrepris en même temps. Et ce délai entre la mise en place de la nouvelle organisation, de ses règles fondamentales, et la formalisation des processus et procédures aura permis de décrire ceux-ci non pas sur une approche qui aurait été théorique, mais avec des fondements pratiques éprouvés.

Le rapport de l'UCA pose encore quatre constats concernant les effets collatéraux de la réorganisation, sur lesquels nous prenons position.

Constat 1 : Morcellement du travail par la spécialisation, d'où perte de polyvalence, de responsabilisation et de motivation des collaborateurs

➔ *Redonner confiance en donnant plus de responsabilités, en déléguant plus, en surveillant moins.*

La spécialisation voulue pour des questions de sécurité et la démotivation qui a pu en découler concerne principalement un métier : les administratifs en antenne, et plus particulièrement ceux affectés en permanence au même poste, qui sont en tout une dizaine. D'autres métiers ont été spécialisés, par exemple les intendants, mais ce processus n'a pas débouché sur une monotonie du travail.

La polyvalence existe encore ; elle est détenue par des personnes qui en ont besoin et qui sont reconnues pour ces compétences, celles-ci étant valorisées et utilisées. Nous envisageons dès lors à l'avenir le développement de la polyvalence non pas horizontale (chacun sait à peu près tout faire de manière relativement satisfaisante) mais sur une échelle verticale dans le temps (chacun acquiert au cours de sa carrière les compétences nécessaires pour accéder à un poste plus exigeant).

Comme recommandé, il sera donné progressivement plus de responsabilités aux personnes qui auront acquis les compétences nécessaires. Celles-ci, pour autant qu'elles postulent aux postes correspondant, acquerront ainsi en cours de carrière compétences et autonomie.

Constat 2 : Cloisonnement vertical avec la hiérarchie et cloisonnement horizontal des métiers par la centralisation des prestations

➔ *Eviter les effets de cloisonnement par plus (mieux) d'information, plus de formation et plus de formalisation.*

Le cloisonnement le plus fort correspond assez naturellement à la période de mise en œuvre de la réorganisation, chaque unité ayant une grande quantité de changements à mettre en place, à organiser, à contrôler. L'information n'a pas toujours suffisamment circulé durant cette période et les préoccupations des autres unités ont parfois été ignorées, chacun privilégiant sa propre réussite. Cette tendance a été combattue en temps réel par des échanges et des décisions prises par le conseil de direction. Tout est maintenant mis en œuvre pour mieux faire connaître le travail et les préoccupations de l'ensemble de l'établissement, pour développer une vision d'équipe, d'entreprise, plutôt que sectorielle. Ce sera notamment un des objectifs du plan stratégique.

Constat 3 : Complexification des processus

➔ *Simplifier en automatisant les opérations, en intégrant les contrôles et en accroissant l'accessibilité aux données.*

L'exigence d'excellence posée à l'établissement, les conséquences financières, mais surtout médiatiques de toute erreur ou prestation donnée à tort, sont à l'origine de processus complexes, rendus encore plus compliqués par l'existence de prestations en nature (hébergement, assurance-

maladie). La volonté de simplification, par exemple par l'adoption de normes forfaitaires simplifiées, s'est constamment heurtée au souci de sécurisation et d'éviter des situations potentiellement choquantes pour quelques-uns. Des simplifications importantes seraient possibles pour autant que l'on abandonne le système médico-sanitaire déresponsabilisant actuel, que l'on admette des forfaits financiers plus élevés et que l'existence d'un contentieux plus important envers l'établissement, entre les demandeurs d'asile et les bailleurs ainsi que les assureurs soit accepté. La volonté actuelle va plutôt dans le sens inverse.

Nombre de processus ont par ailleurs été automatisés avec Asylum 5.0, mais cette tendance renforce le constat 1 et ne contribue évidemment pas à donner de l'autonomie aux collaborateurs.

Constat 4 Changements trop rapides qui ont mené à une perte de savoir-faire, d'identification et d'identité

➔ *Développer une culture d'entreprise, mieux partager et communiquer les valeurs de la Fondation, consolider le changement par la formalisation du système de gestion et la formation.*

Les changements, c'est vrai, ont été rapides, mais ils étaient nécessaires et ils ont en partie au moins été imposés par l'extérieur : audits, nouvelle loi, pression politique. Il est difficile après coup de savoir ce qui se serait passé si le processus avait été plus lent. Aurions-nous pu absorber le passage à l'aide d'urgence de plusieurs centaines de personnes ? Proposer des mesures d'intégration à plus de 1000 autres ?

Il est vrai cependant que la culture d'entreprise est à recréer. Le plan stratégique actuellement en préparation est un premier pas dans ce sens.

4 L'EVAM SUR DE BONNES BASES

Le principe d'une réorganisation de la Fareas a été décidé en septembre 2004. La fondation, bien qu'ayant toujours rempli sa mission d'accueil des requérants d'asile, était lourdement endettée et traînait une réputation de mauvaise gestionnaire ; plusieurs audits avaient mis en évidence des problèmes dans la gestion de l'assistance et dans l'échange des données entre le canton et la Fareas.

Un peu plus de trois ans plus tard, l'Etablissement vaudois d'accueil des migrants naît sur de bonnes bases : le budget est équilibré, il dispose d'un fonds d'égalisation et les dettes ont été considérablement diminuées. Même si nombre de chantiers restent à mener ou à finaliser, il est à même de remplir la mission qui lui est confiée et de s'adapter en même temps que le contexte dans lequel il évolue. Devenir un pôle de compétence en matière de migration « bas seuil », aussi bien en matière d'assistance que d'intégration, est une ambition à la fois difficile et passionnante que l'EVAM se sent en mesure de concrétiser.

Lausanne, janvier 2008

ANNEXE

RECAPITULATIF DES ACTIONS ET CHANTIERS REPERTORIES DANS CE DOCUMENT

| <i>Chantier/action</i> | <i>Responsable</i> | <i>Délai</i> |
|---|----------------------------|-------------------|
| Adopter un Plan stratégique 2009-2010 | Emmanuelle Marendaz Colle | 15 septembre 2008 |
| Développer un système de conduite par objectifs avec indicateurs | Pierre Imhof | 30 novembre 2008 |
| Décrire les processus et procédures et mettre en place un système de gestion dynamique | Stefano Larghi | 31 décembre 2008 |
| Développer, formaliser et partager la politique des ressources humaines | Isabelle Bretin-Tüscher | 30 juin 2008 |
| Analyser les causes de l'absentéisme et émettre des propositions de mesures | Isabelle Bretin-Tüscher | 30 septembre 2008 |
| Développer les indicateurs et tableaux de bord nécessaires au suivi de l'activité de l'EVAM par le conseil de direction et les unités | Stefano Larghi | 30 juin 2008 |
| Adopter un modèle de rapport et un système de suivi des recommandations du Contrôle interne | Corinne Demont | 31 mars 2008 |
| Adopter un schéma directeur informatique | Anne Renaud | 31 juillet 2008 |
| Adopter un plan de communication annuel | Emmanuelle Marendaz Colle | 29 février 2008 |
| Evaluer l'efficacité du concept par phase, notamment en terme d'autonomie des demandeurs d'asile | Pascal Rochat | 31 mars 2008 |
| Mettre en place le module Carapace | Stefano Larghi | 31 décembre 2008 |
| Définir un concept de contrôle des appartements et une formalisation de leur suivi sur la base d'un rapport de visite | Stefano Larghi | 31 juillet 2008 |
| Définir un concept d'hébergement collectif pour la phase séjour | Christine Blattin-Villalon | 30 juin 2008 |
| Définir un concept d'encadrement social en phase séjour | Thomas Rossi | 30 août 2008 |
| Etudier l'opportunité de créer un poste d'enquêteur | Pierre Constantin | 31 mars 2008 |
| Proposer et mettre en œuvre un plan d'action pour le traitement de la subsidiarité | Pierre Constantin | 30 septembre 2008 |
| Centraliser et formaliser une procédure de traitement des suggestions des collaborateurs | Pierre Imhof | 31 mars 2008 |