

MESSAGE DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT

REFORME DE L'ORGANISATION ET DE LA GOUVERNANCE DES SERVICES SOCIAUX REGIONAUX (SSR) ET MODIFICATION MINEURE DU DECRET CONCERNANT LA REPARTITION DES DEPENSES DE L'ACTION SOCIALE

- **PROJET DE MODIFICATIONS DU DECRET CONCERNANT LES INSTITUTIONS SOCIALES (RSJU 850.11) ET DE LA LOI SUR L'ACTION SOCIALE (RSJU 850.1)**

- **PROJET DE MODIFICATION DU DECRET CONCERNANT LA REPARTITION DES DEPENSES DE L'ACTION SOCIALE (RSJU 857.1)**

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Le Gouvernement de la République et Canton du Jura à l'honneur de vous transmettre le présent message qui vise à modifier trois textes législatifs relatifs au domaine de l'action sociale.

L'essentiel du présent message concerne une proposition de réforme de l'organisation et de la gouvernance des Services sociaux régionaux (SSR), qu'il convient d'adapter à l'évolution souhaitée et constatée des pratiques professionnelles. Pour ce faire, une modification du Décret concernant les institutions sociales ainsi que de la Loi sur l'action sociale doit être effectuée.

Il a été souhaité dans le même temps apporter une modification mineure au Décret concernant la répartition des dépenses de l'action sociale.

Le Gouvernement recommande au Parlement l'acceptation des modifications présentées dans le présent message.

TABLE DES MATIERES

1 REFORME DE L'ORGANISATION ET DE LA GOUVERNANCE DES SERVICES SOCIAUX REGIONAUX : CONSIDERATIONS GENERALES	3
1.1 Pourquoi une réforme de l'organisation et de la gouvernance des Services sociaux régionaux ?.....	3
1.2 Groupe de travail	5
2 PROPOSITIONS ET PROJET DE MODIFICATION DE LA LOI SUR L'ACTION SOCIALE ET DU DECRET CONCERNANT LES INSTITUTIONS SOCIALES	6
2.1 Gouvernance.....	6
2.1.1 Direction et organisation interne des SSR	6
2.1.2 Niveaux hiérarchiques supérieurs à la direction des SSR	7
2.2 Secteur « insertion ».....	7
2.3 Secteur LAVI	8
2.4 Futur organigramme des Services sociaux régionaux	8
2.5 Statut du personnel et Commission du personnel des SSR.....	9
3 PROJET DE MODIFICATION DU DECRET CONCERNANT LA REPARTITION DES DEPENSES DE L'ACTION SOCIALE (RSJU 857.1)	10
4 INCIDENCES FINANCIERES	11
5 CONCLUSION	12

1 REFORME DE L'ORGANISATION ET DE LA GOUVERNANCE DES SERVICES SOCIAUX REGIONAUX : CONSIDERATIONS GENERALES

1.1 Pourquoi une réforme de l'organisation et de la gouvernance des Services sociaux régionaux ?

Depuis 2002, avec l'entrée en vigueur du Décret concernant les institutions sociales¹, les Services sociaux régionaux (ci-après SSR) sont un établissement autonome de droit public. Ils sont placés sous la surveillance directe de la Commission cantonale de l'action sociale, en application de l'article 63 alinéa 1 de la Loi sur l'action sociale². Cette commission a un rôle consultatif à l'intention du Gouvernement en matière d'action sociale. Elle est également en charge de la conduite stratégique des SSR. Parmi les douze membres que compte cette commission, cinq sont désignés par elle pour former le Conseil de gestion des SSR en charge de la conduite opérationnelle des SSR. Concernant le détail de leurs attributions respectives, on se référera au Décret concernant les institutions sociales.

Les SSR disposent d'une antenne dans chaque district, dirigée par un responsable d'antenne. Ensemble, les trois responsables d'antenne forment le Collège de direction. L'un de ses membres est nommé directeur général et préside le Collège de direction.

Depuis 2008, la présidence du Collège de direction, auparavant tournante, est permanente. La gestion administrative (comptabilité, salaires, informatique), précédemment confiée aux trois antennes, est centralisée auprès de l'antenne de Delémont.

Actuellement, le personnel des SSR rattaché à une antenne dépend directement du responsable de l'antenne concernée.

Chaque antenne est en charge de trois domaines d'activités :

- aide sociale ;
- protection des adultes ;
- protection des mineurs.

Il convient de remarquer que, depuis quelques années, s'est opérée une spécialisation progressive des assistants sociaux et des responsables d'antenne dans ces trois domaines. Cette spécialisation résulte d'un besoin d'adaptation à la réalité du terrain.

Deux autres secteurs sont également rattachés structurellement aux SSR, soit le secteur « insertion » et le secteur « aide aux victimes (LAVI) ». Leur gestion est cependant déjà partiellement assumée par d'autres instances.

¹ RSJU 850.11

² RSJU 850.1

Le modèle de gouvernance introduit en 2002 a petit à petit évolué afin d'être plus efficient. Comme énoncé ci-dessus, il s'agit essentiellement :

- de l'abandon d'une présidence tournante du Collège de direction au profit d'une présidence permanente assumée par le directeur général ;
- de la centralisation de l'administration dans une des trois antennes ;
- de la spécialisation des assistants sociaux et des responsables d'antennes dans l'un des trois domaines d'activités des SSR.

Ce modèle ayant évolué positivement, il convient d'adapter le cadre légal afin que le tout soit mis en cohérence.

On constate ainsi que l'aspect *domaine d'activité* a pris l'ascendant sur l'aspect *implantation géographique*. Les contacts au sein des domaines - donc inter-antennes - se sont intensifiés, en lieu et place des contacts à l'intérieur d'une même antenne. Cependant, la répartition géographique par antenne reste importante, pour des raisons historiques et de proximité avec la population.

De cette situation découle un flou au niveau des références hiérarchiques. Les assistants sociaux doivent-ils s'adresser au responsable d'antenne ou au responsable de domaine ? Au niveau légal, le responsable d'antenne est compétent. Cela entre toutefois en conflit avec la spécialisation.

Il convient désormais de repenser et d'éclaircir les relations hiérarchiques. De plus, un des trois directeurs prendra sa retraite tout prochainement et un autre d'ici à quatre ans. Il s'agit de saisir cette occasion afin de réfléchir au fonctionnement futur et à la structure des SSR et d'envisager les adaptations législatives nécessaires. Si la situation actuelle n'est pas problématique, elle n'est plus aussi idéale qu'en 2002. Il convient par conséquent de l'adapter afin de tenir compte des réalités de ce jour.

Enfin, il doit être tenu compte également, de manière connexe, de la création au 1^{er} janvier 2013 de la nouvelle Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA). Cette dernière, au niveau de l'instance décisionnelle, ne fait pas de distinction entre les domaines « adultes » et « enfants ». Les SSR doivent également logiquement s'y adapter et regrouper ces deux domaines au niveau du pilotage directionnel.

Le Conseil de gestion des SSR a fait état de modifications et adaptations progressives au sein des SSR à la Commission cantonale de l'action sociale, qui a estimé qu'il était dès lors nécessaire de revoir l'organisation de la gouvernance des SSR.

1.2 Groupe de travail

Un groupe de travail temporaire, créé en mars 2013, a été chargé de proposer une réforme de l'organisation et la gouvernance des SSR. Il était composé de la manière suivante :

- du directeur général des SSR ;
- de la présidente de la Commission du personnel des SSR ;
- de la présidente du Conseil de gestion des SSR ;
- d'un représentant du Service juridique ;
- du chef du Service de l'action sociale et président du groupe de travail ;
- du chef du Service des ressources humaines RCJU ;
- d'une chargée de mission, Service de l'action sociale.

Le groupe de travail était notamment chargé de :

- faire des propositions pour l'organisation et la direction des SSR en tenant compte de l'existence d'une antenne dans chaque district ;
- définir les responsabilités et le fonctionnement des différents secteurs d'activités (aide sociale, protection de l'enfant et de l'adulte, insertion, aide aux victimes) ;
- émettre toutes les propositions utiles pour l'avenir des SSR en veillant au principe d'économicité.

Le groupe de travail a établi un rapport intitulé « Gouvernance des SSR ». A la demande du Chef de Département, ce rapport a été mis en consultation auprès des acteurs directement concernés, à savoir la Commission cantonale de l'action sociale, l'Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA), le Collège de direction des SSR, la Commission du personnel des SSR, le secteur "insertion" ainsi que le secteur "LAVI". Les propositions contenues dans le présent message ont recueilli une majorité d'avis favorables auprès des milieux consultés.

2 PROPOSITIONS ET PROJET DE MODIFICATION DE LA LOI SUR L'ACTION SOCIALE ET DU DECRET CONCERNANT LES INSTITUTIONS SOCIALES

2.1 Gouvernance

2.1.1 Direction et organisation interne des SSR

Au vu des évolutions constatées et rappelées au point 1.1., il a été retenu le projet d'une organisation horizontale par domaine plutôt que l'actuelle organisation verticale par antenne. Cette nouvelle organisation entraîne logiquement la désignation d'un responsable par domaine et l'abandon des responsables d'antenne. Les antennes sont maintenues en tant que lieux de travail pour assurer la proximité avec la population.

L'organisation proposée est la suivante :

- il existe dorénavant deux domaines d'activité dans les SSR, soit le domaine « aide sociale » et le domaine « protection de l'enfant et de l'adulte » ;
- à la tête de chacun de ces deux domaines, il est nommé un responsable de domaine ;
- ces responsables de domaine sont les référents pour les assistants sociaux travaillant dans chacun des domaines respectifs ;
- l'un de ces deux responsables de domaines prend la charge de directeur général des SSR, l'autre celle de directeur adjoint ;
- ensemble, ils forment la direction des SSR et assument une présence régulière sur chaque site et la direction des trois sites ;
- la réorganisation de la direction est mise en œuvre à l'occasion du départ en retraite de l'un des trois actuels directeurs d'antenne ;
- la dotation actuelle en matière de direction est de 1.9 EPT répartie entre trois personnes. Elle passe à 1.8 EPT répartie entre deux personnes.

A relever qu'actuellement la fonction directoriale est dotée de la manière suivante : Delémont 100 %, Ajoie 65 %, Franches-Montagnes 25 % ; les directeurs des deux dernières antennes précitées assument également une fonction de travailleur social. Cette double fonction disparaîtra à l'avenir. Par conséquent, la dotation dégagée sera réaffectée au traitement des dossiers et reprise par des travailleurs sociaux.

Un poste de secrétaire comptable (poste existant) est à disposition du directeur général pour les questions administratives, de comptabilité et de salaires.

La structure de la direction et la répartition précise des deux domaines entre le directeur et le directeur adjoint ne sont cependant pas fixées dans le Décret et laissées à l'appréciation des organes supérieurs.

Les trois antennes ne sont plus considérées comme des entités administratives mais comme des lieux de travail dans lesquels il convient d'être attentif à maintenir la multidisciplinarité. L'organisation des antennes est confiée par domaine à la direction. Cette dernière gère également le fonctionnement de l'antenne et le personnel administratif.

Le contexte pouvant changer au fil du temps, l'idée générale est de procéder à une modification du Décret de manière à laisser suffisamment de marge de manœuvre aux organes dirigeants (Commission cantonale de l'action sociale et Conseil de gestion) pour adapter l'organisation de la direction et ses tâches sans devoir passer par des modifications successives du Décret.

2.1.2 Niveaux hiérarchiques supérieurs à la direction des SSR

Aucune modification majeure n'est prévue dans les niveaux hiérarchiques supérieurs à la direction des SSR (Conseil de gestion et Commission cantonale de l'action sociale). Le Gouvernement a cependant souhaité, afin d'assurer le lien entre les deux instances, que la nouvelle Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) bénéficie d'office d'un siège au Conseil de gestion, au même titre que le Service de l'action sociale (SAS) actuellement (art. 27 al. 2 du Décret concernant les institutions sociales). Avec cette proposition, l'Etat aurait deux représentants au Conseil de gestion, tout en maintenant à cinq le nombre total de sièges. A relever qu'il ne s'agit pas d'une organisation privée mais d'un établissement autonome de droit public où l'Etat doit être représenté de plein droit. L'implication de l'APEA dans le Conseil de gestion des SSR semble tout à fait logique, puisqu'il s'agit de l'autorité décisionnelle en matière de protection de l'enfant et de l'adulte, soit l'équivalent du Service de l'action sociale (SAS) quant à l'aide sociale, déjà présent au Conseil de gestion. Cela nécessite la modification de cet article 27 al. 2 du Décret concernant les institutions sociales.

2.2 Secteur « insertion »

En application de l'article 15 de la Loi sur l'action sociale, l'Etat et les communes mettent en place des programmes d'activité, d'occupation et de formation, ainsi que des stages et d'autres actions propres à permettre au bénéficiaire de l'aide sociale de retrouver ou de développer sa capacité de travail et son autonomie sociale. Le secteur « insertion », en charge de leur mise en œuvre, est actuellement rattaché aux SSR. Il représente 2,3 EPT. Bien qu'il soit juridiquement rattaché aux SSR, il est, dans les faits, presque entièrement dépendant du Service de l'action sociale (SAS). Il existe ainsi une relative contradiction entre la pratique sur le terrain et le rattachement organisationnel de ce secteur.

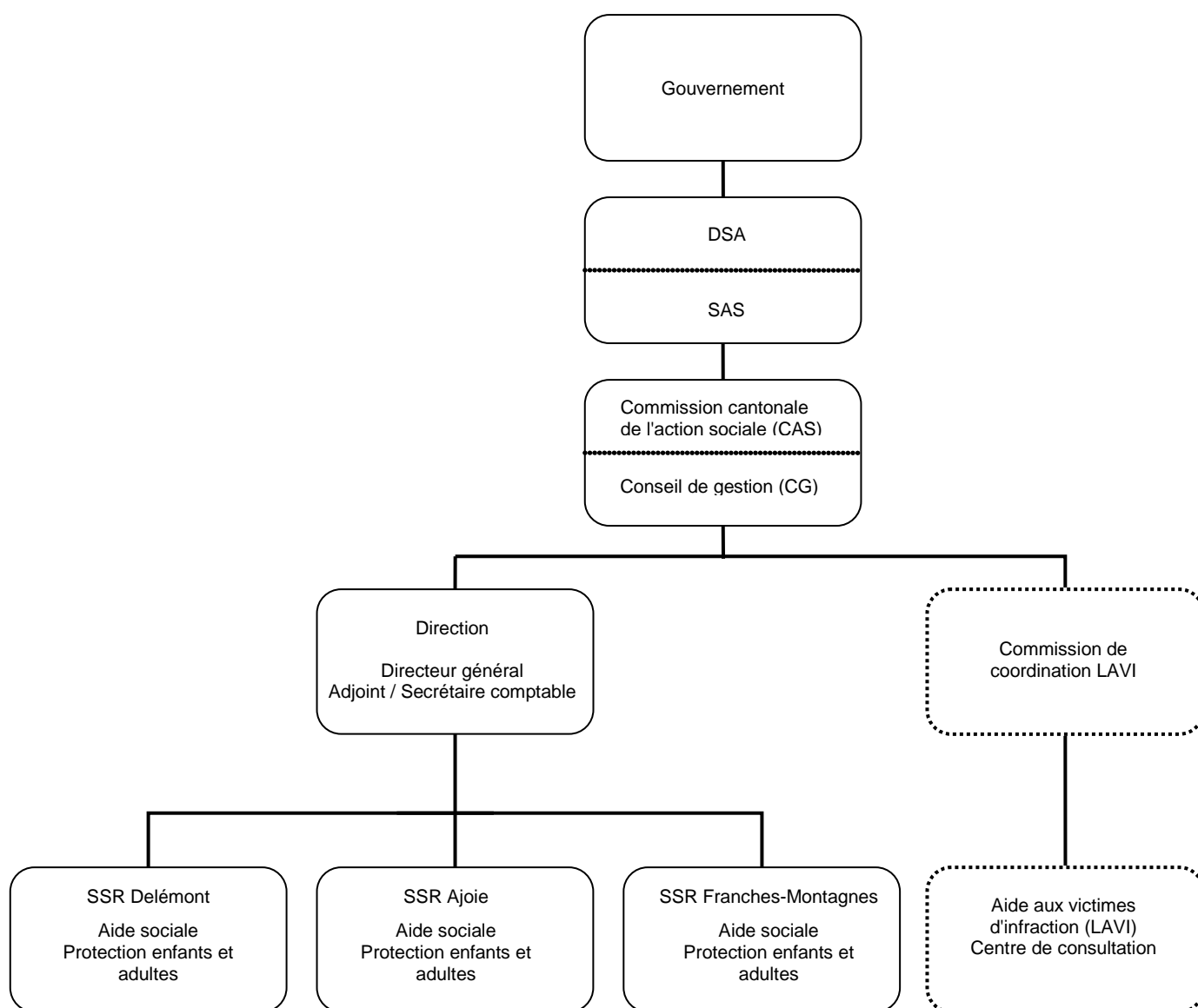
Actuellement, le personnel du secteur insertion travaille déjà dans les locaux du SAS. De plus, les contrats d'insertion sont discutés quotidiennement et signés par le SAS. Les postes étant admis à répartition des charges (art. 4 du Décret sur la répartition des dépenses de l'action sociale)³, le rattachement à l'Etat n'aurait aucune incidence financière. De plus, les salaires étant gérés par le Service des ressources humaines (SRH) et les bureaux localisés dans les locaux du SAS, il convient de traduire cet état de fait par un rattachement formel au SAS. Tous les acteurs consultés se prononcent clairement en faveur d'un tel rattachement, y compris le personnel du secteur concerné. Le rattachement du secteur insertion au SAS est la solution la plus logique et la plus cohérente avec la pratique actuelle. Ce rattachement nécessite la modification des articles 49 et 64b de la Loi sur l'action sociale. Dans le sillage, les articles 17, 24 et 26 de l'Ordonnance sur l'action sociale ainsi que le contrat de prestations des SSR seront modifiés en conséquence.

³ RSJU 857.1

2.3 Secteur LAVI

La situation actuelle correspond à l'art. 6 de la Loi portant introduction à la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LiLAVI)⁴, qui reprend l'exigence d'indépendance découlant du droit fédéral. Il semble clair qu'au vu de ces exigences, il convient de ne pas changer l'organisation actuelle. Il est actuellement rattaché aux SSR, bien qu'il soit pourtant un secteur autonome. Il représente 1 EPT. Ses locaux sont géographiquement éloignés des SSR et du SAS. L'organisation actuelle donnant satisfaction, aucune mesure quant au secteur LAVI ne doit être prise.

2.4 Futur organigramme des Services sociaux régionaux



⁴ RSJU 312.5

2.5 Statut du personnel et Commission du personnel des SSR

Dans un souci de cohérence des politiques publiques, le Gouvernement a la volonté de faire coïncider le statut du personnel des SSR avec le statut du personnel de l'Etat (Loi sur le personnel de l'Etat et Ordonnance sur le personnel de l'Etat⁵). Afin de mettre en œuvre cette volonté, et si le principe général est bien de suivre en tous points les règles de l'Etat pour le personnel, les instances et procédures ne peuvent être totalement identiques (pour les licenciements par exemple). En outre, un règlement du personnel précisera les compétences pour les SSR, sans s'écarter de l'esprit des règles appliquées pour le personnel de l'Etat.

Concernant la Commission du personnel, le Gouvernement propose de décharger la Commission cantonale de l'action sociale de sa nomination et de laisser le soin au personnel de s'organiser. Ainsi, c'est l'assemblée du personnel qui désignerait la Commission du personnel. Ce mode de fonctionnement paraît plus logique.

⁵ RSJU 173.11 et 173.111

3 PROJET DE MODIFICATION DU DECRET CONCERNANT LA REPARTITION DES DEPENSES DE L'ACTION SOCIALE (RSJU 857.1)

Le Parlement étant saisi de propositions de modifications législatives dans le domaine de l'action sociale, le Gouvernement a souhaité en profiter pour corriger un oubli dans une législation connexe, à savoir le décret concernant la répartition des dépenses de l'action sociale.

Suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle péréquation financière Confédération – cantons en 2008, la clé de répartition entre l'Etat et les communes pour les dépenses de l'action sociale a été modifiée par la Loi concernant la péréquation financière⁶. Selon l'article 30 de cette loi, cette clé pour l'action sociale est de 72 % pour l'Etat et de 28 % pour les communes. Concernant le service dentaire scolaire, elle est fixée paritairement à 50 %. L'article premier du Décret sur les dépenses de l'action sociale aurait dû être modifié en conséquence au sens de la nouvelle teneur de la loi concernant la péréquation financière du 26 octobre 2010. Suite à un oubli, cette modification n'a pas été faite dans le Décret, mais la nouvelle clé a bien été appliquée correctement (la loi primant le Décret). Ainsi, pour corriger cette coquille, le Gouvernement propose la modification du Décret par un renvoi à la loi concernant la péréquation financière. L'article premier du Décret aurait ainsi la teneur suivante :

"Les dépenses de l'action sociale, y compris celles du service dentaire scolaire, sont réparties entre l'Etat et les communes selon les dispositions de la loi concernant la péréquation financière".

⁶ RSJU 651

4 INCIDENCES FINANCIERES

Les incidences financières des propositions émises sont neutres. Actuellement la direction est dotée de 1,9 EPT, répartis entre trois personnes. Avec la nouvelle organisation, deux personnes (directeur et adjoint) se répartiraient 1,8 EPT. Les 10 % gagnés resteraient à disposition dans le cadre de l'enveloppe budgétaire pour la gestion des dossiers. Ainsi, la dotation globale en personnel n'est pas modifiée. Le tableau des indicateurs du 13.12.2011 du contrat de prestations des SSR en vigueur pour les années 2012-2015 prévoit, en termes d'objectifs qualitatifs, le respect d'un nombre de dossiers à traiter par EPT annuellement, cela afin d'assurer la qualité requise aux clients des SSR. Les bases sont les suivantes :

- aide sociale : 75 dossiers par EPT ;
- protection adulte : 50 dossiers par EPT ;
- protection enfant : 65 dossiers par EPT.

Ce nombre peut varier de plus ou moins 10 % durant l'année. Au vu de l'augmentation constante du nombre de dossiers, il paraît difficile d'envisager des économies à ce niveau. En effet, depuis quelques années, les SSR font face à une augmentation constante du nombre de dossiers. Afin de répondre correctement aux demandes, il est indispensable de maintenir la dotation globale actuelle (env. 40 EPT). A relever que le système d'enveloppe budgétaire laisse une marge de manœuvre au Conseil de gestion pour adapter la dotation en personnel en fonction du nombre de dossiers et des ressources allouées. Pour les années 2014 et 2015, les subventions accordées par le contrat de prestations sont respectivement de CHF 5'225'000.00 et de 5'300'000.00.

Concernant le secteur « insertion », son rattachement au Service de l'action sociale n'aura pas d'impact sur les dépenses admises à la répartition des charges et par conséquent aucune incidence nouvelle, tant pour l'Etat que pour les communes.

La modification du Décret sur la répartition des dépenses de l'action sociale est purement formelle et n'engendre également aucune conséquence financière nouvelle pour l'Etat et les communes.

5 CONCLUSION

Les SSR ont procédé, depuis leur création en 2002, à des adaptations afin de rendre leur fonctionnement plus efficient. Le Gouvernement reconnaît la pertinence de ces adaptations et souhaite adapter les textes législatifs en conséquence.

Ces modifications n'auront des influences ni sur les prestations offertes à la population ni sur les finances de l'Etat. Par contre, elles participent à la clarification de la gouvernance et de l'organisation des SSR.

Certes, l'intégration du secteur « insertion » au sein du SAS fait augmenter la dotation en EPT du personnel de l'Etat de 2.3 unités. Mais les dépenses y relatives sont incluses chaque année au budget de l'Etat depuis la création de ce secteur, par le biais de la répartition des charges entre l'Etat et les communes.

Le Gouvernement est persuadé que les modifications apportées sont nécessaires et pertinentes afin de clarifier le fonctionnement des SSR. En conséquence, il invite le Parlement à accepter :

- **les modifications proposées aux articles 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31 et 32 du Décret concernant les institutions sociales ;**
- **les modifications proposées aux articles 49 et 64b de la Loi sur l'action sociale ;**
- **la modification proposée à l'article premier du Décret sur la répartition des dépenses de l'action sociale.**

Le Gouvernement vous prie de croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Député-e-s, à l'assurance de sa parfaite considération.

Delémont, le 18 mars 2014

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Charles Juillard
Président

Jean-Christophe Kübler
Chancelier d'État

Annexes : Projet de modifications de la Loi sur l'action sociale (RSJU 850.1)
 Projet de modifications du Décret concernant les institutions sociales (RSJU 850.11)
 Projet de modification du Décret sur la répartition des dépenses de l'action sociale
 (RSJU 851.1)