

Rapport d'évaluation synthétique de la gestion de crise COVID-19 dans le canton du Jura

**Rapport à l'intention du Gouvernement de la République et
Canton du Jura, par la Chancellerie d'État**

Lausanne, le 28 avril 2023

I Auteur·e·s

Nicolas Grosjean, Dr. (direction du projet)

Sarah Mariéthoz, M.A. (collaboration scientifique)

Chloé Brun, M.A. (collaboration scientifique)

Schwenkel Christof, Dr. (assurance qualité)

I INTERFACE Politikstudien

Forschung Beratung AG

Rue de Bourg 27

CH-1003 Lausanne

Tel +41 (0)21 310 17 90

Seidenhofstrasse 12

CH-6003 Luzern

Tel +41 (0)41 226 04 26

www.interface-pol.ch

I Mandant

Gouvernement de la République et canton du Jura

I Citation

Grosjean Nicolas ; Brun Chloé ; Mariéthoz Sarah, Schwenkel Christof (2023) : Synthèse du rapport d'évaluation de la gestion de crise COVID-19 dans le canton du Jura. Rapport à l'intention du Gouvernement de la République et canton du Jura, par la Chancellerie d'État, Interface, Lausanne.

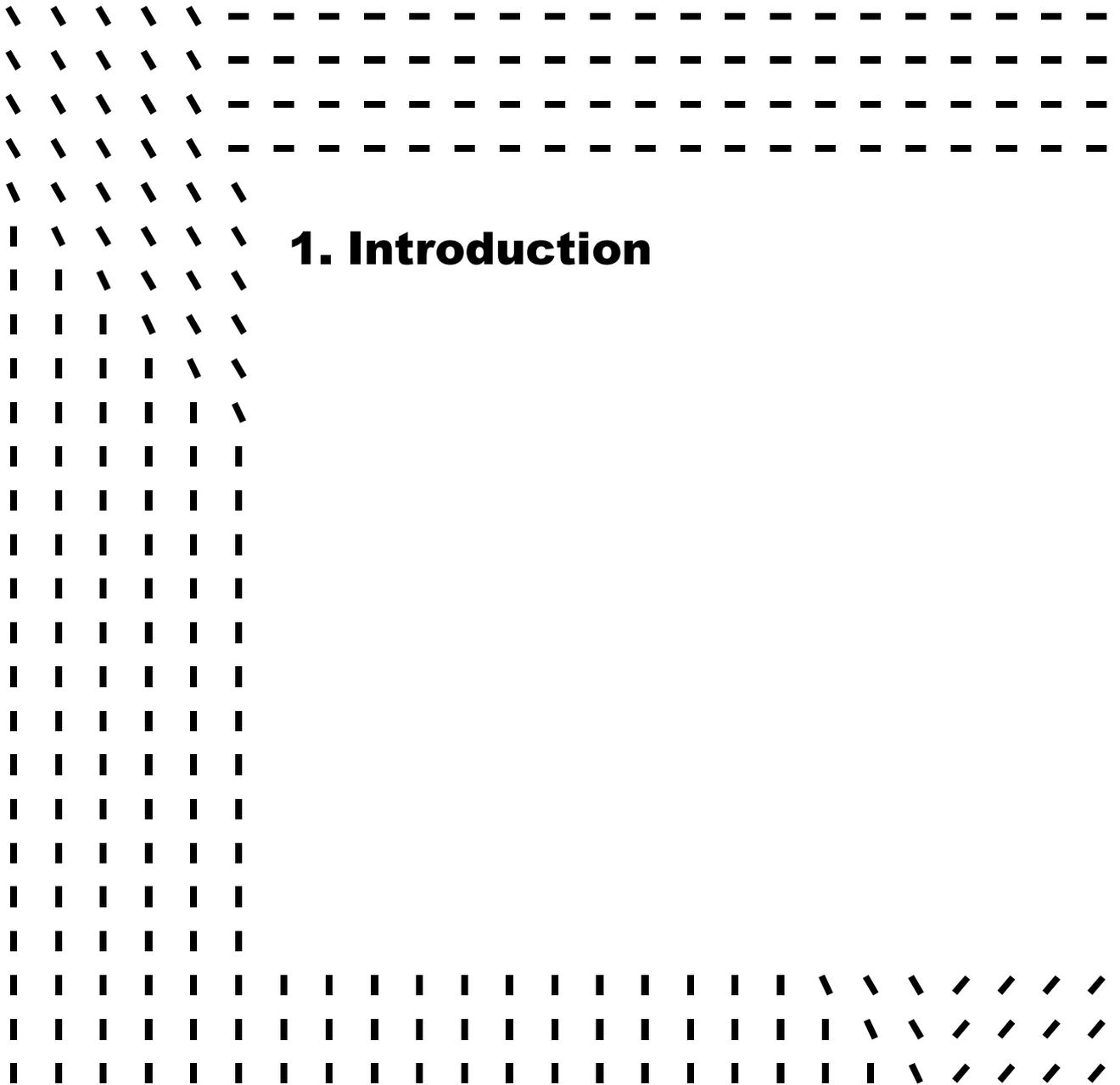
I Durée

Décembre 2022 à avril 2023

I Référence

Numéro de projet : 22-087

1. Introduction	4
1.1 Contexte et objectifs du mandat	5
1.2 Méthodologie	5
2. Constats et mise en perspective de la gestion de crise COVID-19 dans le canton du Jura	6
2.1 Les points clés de la gestion de la pandémie COVID-19	7
2.2 Gestion institutionnelle et EMCC	9
2.3 Prise de décision en matière de dépenses extraordinaires	10
2.4 Données de pilotage	10
2.5 Aides financières	11
2.6 Infrastructures et matériel	12
2.7 Ressources en personnel	13
2.8 Prestations publiques	14
2.9 Coordination avec la Confédération, les cantons et les communes	16
3. Conclusion	18



1.1 Contexte et objectifs du mandat

A l'instar de l'ensemble des autorités suisses et internationales, le Canton du Jura a dû faire face à la gestion inédite de la crise sanitaire du COVID-19 d'envergure mondiale. Dans ce contexte, une forte réactivité du Gouvernement jurassien a été nécessaire afin de relever les défis posés par la gestion d'une pandémie. Face à l'incertitude constante et avec en point de mire la protection de la santé de la population, en particulier des personnes vulnérables, le Canton du Jura s'est efforcé de rechercher et de mettre en œuvre des solutions pragmatiques adaptées à ses ressources et ses capacités.

L'ensemble des services et partenaires de l'État ont décrit et analysé leurs activités en proposant des pistes de réflexion. Ce travail leur a été confié par l'État-major cantonal de conduite (EMCC) sur demande du Gouvernement jurassien.

A des fins de communication à l'intention tant du Parlement que de la population, le Gouvernement jurassien a mandaté le bureau d'évaluation Interface Politikstudien SA à Lausanne pour réaliser une synthèse de ces analyses. Ce mandat devait non seulement synthétiser les réflexions et les analyses à disposition de l'EMCC mais également analyser et mettre en perspective les recommandations qui y étaient formulées avec les expériences d'autres cantons ou de la Confédération.

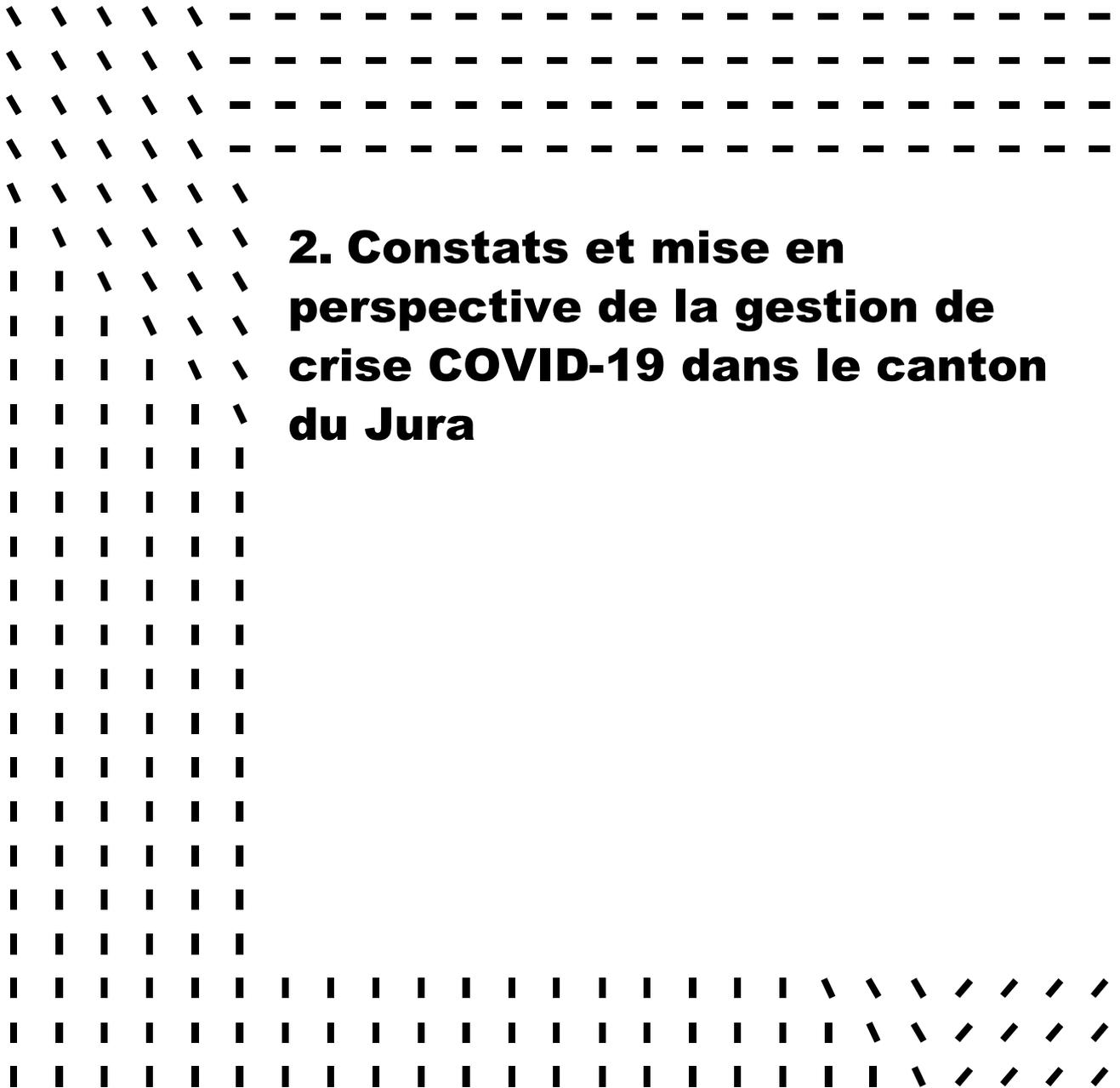
1.2 Méthodologie

Pour la réalisation de ce mandat, une lecture détaillée de l'ensemble des retours des services et des partenaires de l'État a permis de mettre en évidence de manière systématique les constats émis par les différentes entités. A la lumière de ces constats, ainsi que des résultats provenant d'autres évaluations réalisées par Interface et portant sur la gestion de la pandémie COVID-19 par d'autres cantons ou la Confédération, sept champs d'action ont été identifiés. Les recommandations et constats issus des documents à disposition de la société d'Interface, ainsi que des recommandations additionnelles d'Interface, ont été répartis dans ces différents champs.

Un projet de rapport a été transmis pour consultation aux services concernés et les retours ont été pris en considération dans cette version finale.

I Limites

Le présent rapport repose sur les appréciations et les informations apportées par les services de l'administration, les partenaires de l'Etat et l'EMCC d'une part et, d'autre part, sur nos propres précédentes analyses de la gestion de la pandémie COVID-19. Ce travail n'a pas inclus d'entretiens ou d'étude spécifique de la situation dans le canton du Jura ; il n'y a pas eu de collecte autonome de données.



2. Constats et mise en perspective de la gestion de crise COVID-19 dans le canton du Jura

Ce chapitre présente tout d'abord les points clés de la gestion de la pandémie.

Puis, les constats et recommandations, tirés de l'analyse des contributions des services et partenaires de l'Etat pour l'Etat-major cantonal de conduite (EMCC) et de notre propre appréciation, sont présentés selon les champs d'action ci-dessous :

- Gestion institutionnelle et EMCC
- Prises de décision en matière de dépenses extraordinaires
- Données de pilotage
- Aides financières
- Infrastructures et matériel
- Ressources en personnel
- Prestations publiques
- Coordination Confédération, cantons, communes

2.1 Les points clés de la gestion de la pandémie COVID-19

Le rapport de l'EMCC porte sur la période allant de février 2020 à mai 2022. Durant ce laps de temps, et comme partout ailleurs, l'Etat et ses partenaires ont dû composer avec l'incertitude. Si la priorité du Canton du Jura a été la protection de la santé de la population, et en particulier celle des personnes vulnérables, la durée et les différentes vagues de la crise ont vite mis en lumière l'importance de prendre également en compte les conséquences économiques, sociales, culturelles ainsi que les répercussions au niveau de la formation.

En termes de gestion de crise, le Gouvernement jurassien a activé son Etat-major de conduite (EMCC) dès le 28 février 2020, et ce conformément à l'art. 5 de la loi du 26 septembre 2006 sur la protection de la population et la protection civile (LPCi)¹. A l'instar d'autres cantons, l'EMCC a effectivement piloté la crise, dès le début de la pandémie dans le Jura. Cette activation rapide fait son sens dans un tel contexte et cela d'autant plus que, par rapport à d'autres cantons, le Canton du Jura dispose de ressources limitées au niveau des départements.

L'EMCC est l'organe cantonal responsable de la planification, de la conduite et de la coordination en cas de situation sortant de l'ordinaire. Il permet d'assurer à la fois la coordination verticale (échelons stratégique, opérationnel et tactique) et la coordination horizontale. Chaque personne intégrée à l'EMCC assume des responsabilités de conduite, d'information, d'expertise et/ou d'appui. L'organisation de l'EMCC a évolué en fonction de la dynamique de la crise. L'EMCC a joué un rôle de transmission d'information entre les différents échelons (bottom-up pour les besoins des services et des groupes de travail et top-down pour la mise en application des décisions des autorités). Il a également permis

¹ RSJU521.1

de coordonner et de consolider les propositions de décisions soumises ensuite au Gouvernement. La gestion des tâches courantes est quant à elle restée en main des départements et des services de l'administration cantonale.

L'activation et le rôle de l'EMCC dans le Canton du Jura doivent être relevés comme étant adéquats pour deux raisons. Premièrement, les tâches confiées ont été claires. D'autre part, il y a eu une continuité dans l'exercice de ces responsabilités. Dans d'autres cantons, ces responsabilités n'étaient pas toujours claires et ont aussi parfois fluctué entre le gouvernement, un département, une structure ad hoc, l'Etat-major de conduite.

Les domaines de la santé et de l'économie ont été particulièrement impactés par le COVID-19, c'est pourquoi le Département de l'économie et de la santé (DES) a joué un rôle central dans la gestion de la crise. Cette situation a donné une charge de travail considérable au niveau du Département, notamment du Service de la santé publique (SSA) et du Service de l'économie et de l'emploi (SEE), mais a permis une bonne coordination entre les mesures sanitaires et économiques, ainsi que d'assurer une gestion cohérente et d'impliquer la plupart des instances concernées. Le ministre en charge du DES participait de manière régulière aux séances de l'EMCC et assurait la coordination avec le Gouvernement. Une cellule COVID dépendant du SSA a été créée. En outre, hormis la Chancellerie, qui a soutenu le Chef du DES, des services d'autres départements ont délégué du personnel, notamment pour la hotline, le centre de dépistage, la vaccination et l'EMCC. Les contacts hebdomadaires avec les représentant·e·s des acteurs économiques et le SEE ont permis de suivre l'évolution de la situation, mais aussi d'expliquer, d'éviter les oppositions frontales et de favoriser l'efficacité des mesures. Dans le cadre de la gestion des tests, une collaboration de qualité a été observée avec la Confédération et d'autres cantons (notamment le Canton de Berne).

Le Département de la formation, de la culture et des sports (DFCS) a également été fortement mis à contribution en raison de la situation extraordinaire décrétée par le Conseil fédéral, qui a conduit à la fermeture de la plupart des classes, puis à leur réouverture. Le suivi et la poursuite des apprentissages ont pu être réalisés avec l'implication de l'ensemble du personnel enseignant. Il convient de relever que les mesures prises ont notamment permis de maintenir l'enseignement présentiel et de contrôler la transmission du virus dans les écoles par la mise en œuvre de tests répétitifs organisés dans toutes les structures scolaires. Il est aussi intéressant de relever que l'école a permis d'accoutumer les familles aux gestes barrières et aux respects des prescriptions.

Les services transversaux ont aussi été considérablement mobilisés. La gestion de la communication a constitué un véritable enjeu, tant au niveau de son contenu que de son volume. Le Service de l'information et de la communication (SIC) a été directement intégré au sein de l'EMCC. Le nombre d'interventions de communication a été particulièrement important et les canaux de diffusions (existants et nouveaux) furent multiples. Le SIC a par ailleurs répondu à plusieurs centaines de demandes concernant l'évolution de la situation émanant de médias de toute la Suisse. Par ailleurs, les adaptations très fréquentes des dispositifs légaux fédéraux et cantonaux ont induit un travail intense pour le Service juridique (JUR). Celui-ci a été amené d'une part à préparer des décisions, des prises de position ou encore des ordonnances pour le gouvernement. D'autre part, JUR a également appuyé plusieurs unités administratives avec des conseils juridiques ou pour la rédaction d'arrêtés, d'ordonnances voire de directives dans leurs domaines respectifs.

En termes d'impact financier pour le Canton, la crise a engendré une charge nette totale de près de 34,3 millions de francs pour les années 2020 et 2021. La charge nette prend en

considération la déduction des revenus telles que les subventions fédérales. Cette charge nette se décompose en incidences directes 36,6 millions et en incidences indirectes de - 2,4 millions de francs.

Les incidences directes sont liées d'une part aux mesures sanitaires (coûts sanitaires, charges de personnel, vaccination) pour un montant de 8,2 millions de francs et, d'autre part, aux mesures de soutien (économie, santé (indemnités aux institutions), social, cultures, transports, formation, fiscalité, médias) pour un montant de 36,6 millions de francs. Dans ce total, les mesures économiques comptent pour 13,4 millions de francs et les mesures de santé pour 8,5 millions de francs).

Les incidences indirectes sont les manques à gagner (baisse des revenus fiscaux et de taxes ou de parts à des revenus fédéraux) et les dépenses non engagées (baisses d'activités de certaines prestations publiques, baisses des charges propres telles que les déplacements et la formation). Les manques à gagner s'élèvent à 20,5 millions de francs et les économies de charges à 22,9 millions de francs. Le solde de 2,4 millions de francs vient donc en diminution des charges nettes totales.

2.2 Gestion institutionnelle et EMCC

I Bases légales

A plusieurs reprises, le Gouvernement et l'EMCC ont dû fonctionner de manière intuitive sans pouvoir s'appuyer sur une base légale claire. Cela a notamment été le cas par rapport à l'état de nécessité dont la législation d'application n'existe pas. A titre d'exemple, le niveau d'implication du Parlement durant cette période n'a reposé sur aucune base légale. Ce constat n'est pas spécifique au Canton du Jura et d'autres cantons mènent actuellement une réflexion sur la question.²

Par ailleurs, le Canton ne dispose pas de texte d'application de la loi fédérale sur les épidémies, ce qui a créé des problèmes de définition de compétences. La loi sanitaire du 14 décembre 1990 n'a pas été adaptée à la loi fédérale sur les épidémies du 28 septembre 2012, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

Recommandations

- Le projet de loi d'application de l'état de nécessité devrait être concrétisé. Une telle loi pourrait définir les compétences, les droits et devoirs des différents pouvoirs. Dans ce cadre, le Canton du Jura pourrait s'inspirer des réflexions menées dans d'autres cantons.
- Par ailleurs, le Service de la santé publique (SSA) devrait envisager la création d'une ordonnance d'application de la loi fédérale sur les épidémies ou la modification de la loi sanitaire cantonale.

I Composition et fonctionnement de l'EMCC

Durant la crise, la composition de l'EMCC a évolué avec la situation. Cette flexibilité a constitué un atout. L'Etat-major a toutefois fait face à certains défis, comme la représentativité du Gouvernement en son sein ou le manque de groupes de réflexion « techniques » dans certains domaines pour formuler des propositions et des recommandations. Par ailleurs, de l'extérieur, la structure et le rôle de l'EMCC ont été jugés complexes à saisir.

² Communiqué de presse du Conseil-exécutif, Canton de Berne, 13.01.2023, <https://www.sta.be.ch/fr/start.html?newsID=7ac80bd3-f043-45df-aabf-6e400d203f32>

Recommandations

Afin d'assurer une représentativité optimale au sein de l'Etat-major de conduite, une réflexion devrait être menée sur :

- la représentation du Gouvernement au sein de l'Etat-major ;
- la présence des entités transversales au sein de l'EMCC, à l'exemple du Service de l'informatique (SDI) ou du Service juridique (JUR) qu'il a fallu intégrer très rapidement lors de la crise du COVID-19.

Pour que l'EMCC dispose d'une vision globale et transversale, il devrait pouvoir bénéficier d'apports spécialisés en lien avec la crise en cours. Ces compétences pourraient provenir :

- d'organes thématiques de réflexion technique (ex. social, psychologique, éthique, scolaire, petite enfance), lesquels pourraient être animés par le·la représentant·e du domaine au sein de l'EMCC.

Afin d'assurer un fonctionnement aussi efficient et efficace que possible durant une période de crise, il est essentiel :

- que les responsabilités et les compétences décisionnelles des autorités cantonales (Gouvernement, départements, EMCC, Cellule COVID, services de l'Etat) ainsi que des partenaires soient réglées précisément.
- que ces responsabilités, l'organisation et les principaux processus soient communiqués auprès des services de l'Etat et des partenaires et que les changements en la matière soient également clairement annoncés.

2.3 Prise de décision en matière de dépenses extraordinaires

La crise du COVID-19 a contraint les autorités publiques à prendre des décisions sur l'engagement de dépenses extraordinaires, en composant avec l'urgence, le manque de disponibilité des personnes responsables et le respect des bases légales. Les processus décisionnels en matière financière étaient donc complexes et parfois peu clairs, notamment pour les services métiers et les services transversaux.

Recommandations

En complément des deux recommandations figurant dans le chapitre 2.2 (Composition et le fonctionnement de l'EMCC) valables ici aussi, nous invitons en outre les services métiers et les services transversaux à :

- désigner des remplaçant·e·s dont le rôle et les compétences devraient être clairement indiqués aux autres services et partenaires de l'Etat, afin de pallier le manque de disponibilité des personnes responsables.

2.4 Données de pilotage

I Constat : mise à disposition des données de pilotage

Les données statistiques et épidémiologiques cantonales publiées ont été réalisées et mises en ligne par le SSA et le Service de l'informatique. Ceci a demandé une forte mobilisation de ressources, étant donné que le Canton ne dispose pas de service statistique propre.

Recommandations

- Dès les premiers signes d'une crise, il conviendrait d'identifier les données clés à récolter et apprécier la faisabilité de leur récolte que ce soit au sein de l'administration jurassienne ou de son mandataire.

- En matière sanitaire, l'expérience de la pandémie COVID-19 devrait être valorisée notamment sur l'utilité des données épidémiologiques, des données relatives à l'état du système sanitaire ou à l'économie.

2.5 Aides financières

I Constat : financement et mission des partenaires de soins et de santé en cas de crise
L'Hôpital du Jura et Curaviva ont consenti des dépenses extraordinaires liées à l'application des mesures COVID qui ont été en partie prises en charge par le Canton.

Recommandation

- Le financement de la mission des services de soins et de santé en cas de crise et leur rôle vis-à-vis de la santé publique devraient être clarifiés.

I Constat : réduction de l'horaire de travail (RHT) et dispositif des cas de rigueur

Le Canton du Jura a appliqué, conformément au cadre fédéral, le dispositif des indemnités relatives à la réduction de l'horaire de travail. Le Conseil fédéral ayant chargé les cantons de mettre en œuvre des ordonnances régissant les cas de rigueur, le Canton a pu mettre à disposition des contributions financières aux entreprises ayant subi d'importantes pertes de chiffre d'affaires en raison de la pandémie de COVID-19.

Dans ce cadre, le Canton du Jura a pris l'option de répondre au cas par cas tout en mettant à disposition très rapidement des liquidités aux entreprises (jusqu'à 20% du montant de leur chiffre d'affaires 2018-2019). En 2020-2021, les bénéficiaires devaient communiquer leur comptabilité et, lorsque les charges fixes étaient couvertes, les liquidités mises à disposition étaient considérées comme un prêt sans intérêt et remboursable sur cinq ans. Si les charges fixes n'étaient pas entièrement couvertes, une grande partie (80%) était considérée comme un prêt à fond perdu.

Le dispositif jurassien a permis la mise à disposition rapide de liquidités aux entreprises et établissements qui en avaient besoin. La réalité des comptes des entreprises était prise en considération. Les montants des fonds alloués étaient donc fonction des besoins et non des forfaits comme cela a été observé dans d'autres cantons.

Ce système a nécessité des ressources (analyse au cas par cas), mais le Canton du Jura a pu maîtriser l'enveloppe budgétaire à disposition et renforcer l'efficacité des aides.

Un fonds cantonal de solidarité a été créé sur la base de dons avec un résultat plutôt satisfaisant, de bonnes collaborations avec les acteurs de terrain et des procédures administratives allégées. Ce fonds était avant tout destiné à des petites et moyennes entreprises

I Constat : soutiens financiers extraordinaires (social, culture)

Dans les domaines social et culturel, des soutiens financiers extraordinaires ont été nécessaires afin de venir en aide aux personnes en situation de précarité d'une part, et aux artistes d'autre part. A titre d'exemple, le Service de l'action sociale (SAS) a opté pour une procédure simplifiée et standardisée de l'aide sociale, impliquant moins de suivi des cas.

L'Office de la culture a été désigné comme l'autorité compétente, en collaboration avec le Service de l'économie et de l'emploi, pour la mise en œuvre du dispositif des aides conjointes dans les milieux culturels (RHT, APG, aides financières).

Pour le domaine de la culture, une ligne budgétaire a été créée afin d'assurer la part de financement cantonal en complément, à parité, des aides fédérales. Ce système d'aide culturel est subsidiaire aux autres aides financières (RHT, APG, aides aux cas de rigueur). Il a engendré certaines lourdeurs administratives et s'est avéré complexe à mettre en œuvre dans les structures existantes. Par ailleurs, les collaborations et la répartition des tâches entre services concernés n'ont pas toujours été optimales.

Recommandations

- Certains services ont joué un rôle opérationnel important mobilisant beaucoup de ressources internes. Lors d'autres crises, la possibilité de confier des mandats externes pourrait être envisagée.
- Si nécessaire, il conviendrait d'appuyer à nouveau les services qui sont moins familiers avec l'octroi de soutiens financiers directs. Cet appui pourrait passer par l'engagement de spécialistes ou la collaboration avec d'autres entités en charge d'aides extraordinaires.

2.6 Infrastructures et matériel

I Constat : infrastructures et stock de matériel

Durant la pandémie COVID, plusieurs infrastructures et systèmes logistiques ont été mis en place de manière rapide, dans l'urgence. Or, en cas de crise, il convient de pouvoir mobiliser immédiatement des moyens informatiques (matériel et réseaux) et certaines infrastructures (par ex. un local pour accueillir une hotline et une centrale d'appels, une plateforme de distribution de matériel). Il s'agit également de définir d'une part les types et les niveaux des stocks de matériel essentiel, et d'autre part, le type de locaux adéquats à leur conservation .

Recommandations

- Il convient d'étudier l'opportunité de documenter et de mettre en veille certains moyens techniques, matériels ainsi que certains dispositifs de collaboration et de coordination (hotline, task force, etc.) mis en place durant la pandémie COVID. Cela permettrait de les réactiver en cas de besoin ou, au moins, d'en tirer les enseignements.
- Le Canton devrait disposer d'un concept et d'un suivi du matériel stratégique. Les éventuels stocks devraient être renouvelés conformément au concept. Celui-ci ne devrait pas se limiter à des crises sanitaires. Dans certains cantons, le matériel stratégique est par exemple constitué de moyens autonomes de communication, utilisables aussi en cas de black-out total ou de cyberattaques. L'Office fédéral de la protection de la population OFPP a également établi un aide-mémoire relatif à l'analyse des dangers et à la préparation aux situations d'urgence (Kataplan)³.
- En début de crise, les intervenants-clés (rôles et compétences) en lien avec l'infrastructure et le matériel devraient être rapidement identifiés ou nommés.
- Durant une crise, une gestion centralisée des commandes devrait être mise sur pied.

I Constat : gestion des outils informatiques

Globalement, la gestion des outils informatiques durant la crise COVID a bien fonctionné dans le Canton du Jura. Le Service de l'informatique (SDI) a été réactif pour répondre aux demandes urgentes, également durant les week-ends et les soirées. La coordination et la communication entre les différentes équipes SDI, ainsi que les collaborations externes ont été positives. La décision du Canton de posséder ses propres outils informatiques et d'impliquer des utilisateur·trice·s finaux dès leur élaboration ont été des choix stratégiques

³ Site internet de l'OFFP, édition de janvier 2023, consulté le 17 mars 2023
<https://www.babs.admin.ch/fr/aufgabenbabs/gebraeundrisiken/ktgefanalyse.html>

pertinents au début de la crise. Une attention particulière a également été portée à la problématique de la protection des données médicales.

L'utilisation de la plateforme SharePoint soulève quant à elle des opinions contrastées. Si certains relèvent la rapidité du développement d'applications simples et la réactivité aux demandes d'amélioration de cet outil, d'autres estiment que sa grande flexibilité présente des limites et que son utilisation en parallèle d'autres outils, telle que l'application « Pandémie », a été fastidieuse.

Certaines entités ne disposaient pas d'outil ou de plateforme numérique avant la crise. Dès lors, la nécessaire mise en place de ces instruments durant cette période n'a pas été aisée.

Ainsi, il apparaît que la réactivité et la flexibilité ont été des atouts en début de crise. Cependant, le Canton n'a pas pu investir sur des solutions informatiques de plus grande envergure (par ex. des plateformes spécifiques) et la mise en place d'outils numériques. Dans ce domaine, les cantons de plus grande taille et disposant de moyens plus importants ont développé ou acquis des outils numériques plus adéquats.

Recommandations

- Les entités qui ont mis en place, dans l'urgence, des outils ou plateformes numériques durant la crise devraient lancer une réflexion sur l'adéquation de ces outils et le besoin de les compléter ou de les faire évoluer.
- Des collaborations intercantionales pourraient être envisagées afin de participer au développement d'outils numériques ou d'en acquérir.

2.7 Ressources en personnel

I Constat – « Réquisition » de personnel

Différents services de l'Etat, en particulier le Service de la santé publique, celui des ressources humaines, le Service des infrastructures ou celui de l'hygiène du travail ont dû être renforcés durant la crise. Des ressources internes ont pu être trouvées sur base volontaire. Le très fort engagement des équipes est à saluer. Toutefois, la surcharge de travail, d'information et de tâches absorbées par les personnes en place a eu pour conséquences non seulement des difficultés dans la gestion du travail, mais également un épuisement des collaborateur·trice·s, voire des démissions. À l'inverse, il convient aussi de relever que d'autres services ont eu une charge d'activité beaucoup plus réduite durant cette période. A l'instar d'autres cantons, la question se pose de savoir comment réquisitionner du personnel en cas de crise.

D'autres entités, en particulier celles créées spécialement durant la crise (ex. centres de tests/dépistage), ont fait face à une forte fluctuation de personnel, à des horaires irréguliers et à des changements fréquents. Le personnel a été principalement recruté en collaboration avec l'ORP et plusieurs types de contrat ont été utilisés pour répondre aux besoins.⁴ La désescalade de la crise a également apporté quelques difficultés en matière de gestion du personnel.

Il convient aussi de mentionner que des services du Canton ont mené une réflexion quant aux prestations à mettre de côté, en cas de besoin.

⁴ Il s'agit de 1) contrats mensualisés jusqu'à la fin des mesures COVID, 2) de contrats mensualisés en CDD (1 à 3 mois) et 3) de contrats à l'heure.

Recommandations

Afin de disposer des ressources adéquates en cas de crise, une réflexion devrait être portée sur :

- l'établissement d'une procédure permettant de réquisitionner du personnel. Celle-ci préciserait notamment les conditions requises (définition de la situation de crise, limites), le processus décisionnel (Gouvernement), le processus de mise en œuvre (EMCC, Départements, Services...). L'adaptation des cahiers des charges et des bases normatives peut s'avérer nécessaire dans ce cadre,
- l'opportunité de créer une cellule RH *ad hoc* dès le début de la crise, avec l'engagement de ressources spécifiques,
- la faisabilité de développer un référentiel de compétences permettant une mobilisation plus rapide des ressources-clés,
- la possibilité en plus des exercices réguliers organisés par l'EMCC, de compléter la formation de collaborateur·trice·s au sein de l'administration afin qu'ils·elles disposent de compétences-clés en matière de gestion de crise,
- l'établissement d'un plan de fin de crise.

En outre, la réalisation d'une priorisation globale des prestations du Canton en situation de crise, basée sur une analyse de risques permettrait aussi de dégager des ressources pour la gestion de crise et les tâches centrales (par. ex. le Business Continuity Management du Canton de Berne⁵). En effet, il conviendrait de valoriser les réflexions menées en matière de délestage des tâches des services, en fonction de crises et de risques de différentes natures.

Durant la crise, une certaine continuité en matière de personnel devrait être assurée dans les équipes spécialement constituées (ex. service de traçage).

2.8 Prestations publiques

I Constat : externalisation de certaines tâches

Le SSA a dû gérer, via la cellule COVID, la mise en place de toutes les prestations pour la population et instaurer tous les processus qui en découlent, ainsi que les différentes adaptations. Le SSA a tenté de confier des tâches aux prestataires externes, comme dans d'autres cantons, mais ceci n'a pas été concluant et a accentué la charge de travail du personnel (gestion de contrat, RH, coûts, etc.) du SSA. Dans d'autres cantons, l'externalisation de tâches a bien fonctionné. Dans le Canton du Jura, le volume et l'organisation des prestations (taille réduite de la population et sa répartition sur le territoire) n'engendrent pas un intérêt économique pour des prestataires externes.

Cependant, la collaboration et l'implication des médecins de famille et des pharmaciens pour les tests et la vaccination ont bien fonctionné dans le Jura alors que dans de nombreux cantons, cette collaboration a posé des problèmes. Dans le Canton, la mise en place d'un groupe de travail santé réunissant les partenaires a permis d'assurer cette liaison et de faciliter les échanges.

⁵ Communiqué du Conseil exécutif, optimisation du plan de continuité des activités, Canton de Berne 19.01.22,
<https://www.be.ch/fr/start/dienstleistungen/medien/medienmitteilungen.html?newsID=369dcc18-c1ed-4d7d-9a65-10e91067d091>

Recommandation

- Les opportunités, les risques et les conditions de confier des tâches à des partenaires externes devraient être analysées.

I Constat : dépistage systématique

Un concept cantonal de dépistage systématique à large échelle a été élaboré et validé par le Gouvernement en avril 2021. L'analyse des tests a été confiée à l'externe. Des tests poolés ont été réalisés principalement dans les écoles jurassiennes, les institutions de soins et quelques entreprises. Ces tests ont entraîné une forte charge de travail pour les directions d'écoles, les enseignant·e·s et le Service de l'enseignement ; en outre la gestion logistique des tests de confirmation a été complexe. Des retards de résultats ont donc été constatés, générant la gestion de situations parfois délicates.

Recommandations

- Dans le cas d'une nouvelle crise sanitaire, il conviendrait de mettre sur pied un système permettant d'analyser directement les prélèvements individuels lors d'un pool positif sans devoir réaliser de nouveaux prélèvements.
- Le processus de test, de confirmation et d'information devrait être simplifié, notamment en réduisant le nombre d'intervenants dans la chaîne

I Constat : cellule de coordination et de suivi des manifestations de plus de 30 personnes

La mise en place d'une cellule de coordination et de suivi des manifestations de plus de 30 personnes, regroupant le SSA, l'hygiène du travail, OCC, OCS et SEE a été très bien accueillie par les organisateur·trice·s. La hotline a été largement utilisée et appréciée de la population.

La mise en place de la cellule a permis d'avoir une cohérence et une unité sur la manière d'appliquer les directives cantonales et fédérales, une vue d'ensemble de la situation et d'éviter des contradictions internes à l'administration sur les règles à appliquer.

La cellule (ou autrement dit, l'ensemble du personnel de la cellule) ne disposait pas de pouvoir d'amende, de fermeture ou d'interdiction administrative. Il y a donc eu quelques flottements dans les tâches conduites par les différentes membres de la cellule, issus de différents services métiers⁶ : établissement de consignes et parfois participation aux contrôles et à l'application de sanctions.

Recommandations

- La composition, les compétences (et leurs limite) des cellules telle que la cellule de coordination et de suivi des manifestations de plus de 30 personnes, devraient être clairement spécifiées afin que les équipes puissent assumer pleinement le rôle qui leur a été assigné. Il convient dans ce cadre de préciser les liaisons principales avec des autorités décisionnelles ou disposant de la compétence d'agir.
- Un système optimal différencierait les personnes chargées d'effectuer les contrôles et de signaler les infractions à la police, des membres de la police. L'extension des compétences relatives à des tâches souveraines est problématique en temps de crise. Les contrôles effectués conjointement par des personnes de la police et de l'administration (binômes) ont bien fonctionné et pourraient être systématisés dans de telles situations.

⁶ OCC, OCS, SEE et POC

I Constat : cohésion sociale

La crise sanitaire a contraint une large partie de la population au confinement et isolé de fait des personnes en situation de vulnérabilité qui n'avaient plus accès aux services usuels. La promiscuité au sein des familles a généré parfois des tensions, des violences, une péjoration de l'état de santé physique et psychique. Le manque de lien social, l'arrêt complet de toutes les activités culturelles, sportives et sociales ont eu un impact majeur sur la vie des personnes. Les phases de relâchement ont mis en évidence l'importance pour tout individu d'être en lien, de participer à la vie en société, au vivre-ensemble.

Recommandation

- La pandémie a poussé les dispositifs sociaux à leur limite ; il conviendrait de tirer les enseignements de cette situation : écoute des besoins de la population, collaboration plus étroite avec les communes, encouragement de projets favorisant le vivre-ensemble, reconnaissance et renforcement du rôle essentiel des associations, du bénévolat et des institutions, création de liens sur le terrain en allant notamment à la rencontre des jeunes.

2.9 Coordination avec la Confédération, les cantons et les communes**I Constat : collaboration avec la Confédération**

La collaboration avec la Confédération et les différents offices fédéraux a été complexe. La coordination des informations et celle de la mise en œuvre des mesures ont constitué un défi. La communication et la coordination entre les deux échelons ont été assurées grâce aux contacts interpersonnels entre membres des gouvernements fédéral et cantonal. Ce constat a également été relevé dans d'autres cantons.

Recommandations

- Dans certains projets impliquant beaucoup de cantons, il conviendrait d'envisager une gestion plus centralisée, par l'Administration fédérale. (Ceci n'est pas du seul ressort du Canton du Jura).
- La participation du Canton du Jura aux groupes intercantonaux et aux groupes auxquels participe la Confédération devrait être poursuivie et assurée. L'expérience montre que les contacts personnels qui s'y nouent sont des aides aux cantons en temps de crise.

I Constat : coordination intercantonale

La coordination avec les autres cantons a été un défi tout au long de la crise, notamment au niveau de l'harmonisation des mesures sur le territoire national. La coordination a été réalisée par la Conférence suisse des directeurs et directrices de la santé (CDS) au niveau national et par la Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS) pour le niveau romand, laquelle se réunissait une fois par semaine.

Recommandation

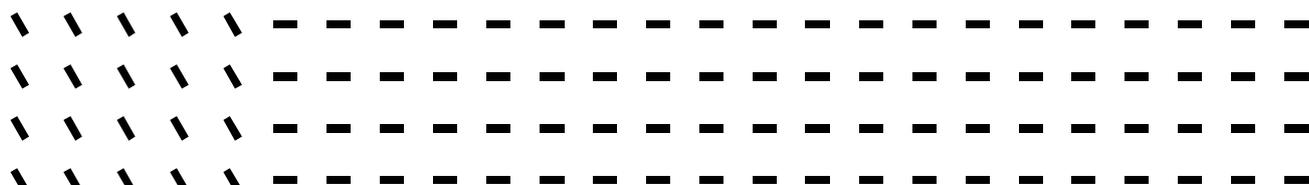
- La collaboration intercantonale au niveau suisse et romand devrait être une priorité lors d'une prochaine crise, mais n'est pas du seul ressort du Canton du Jura.

I Constat : coordination Canton-communes

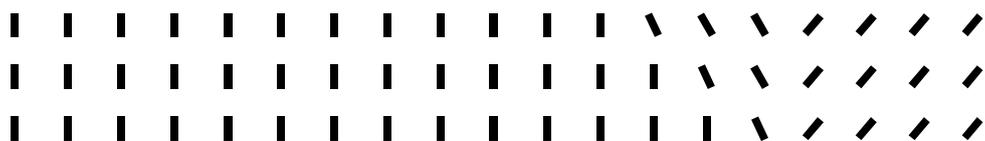
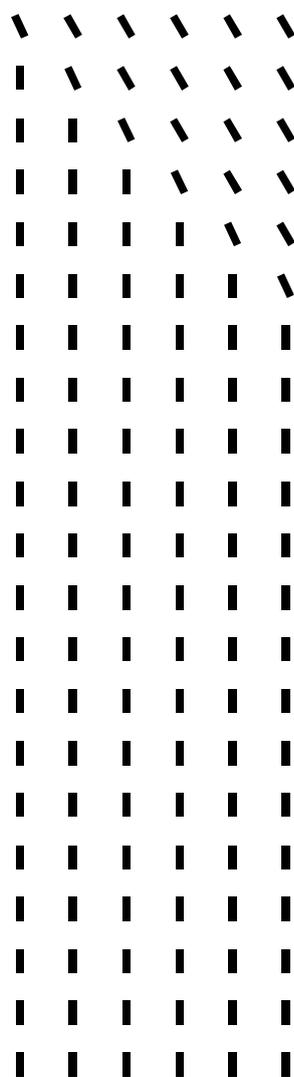
Durant la crise, les communes ont été informées de manière régulière sur les mesures en vigueur et sur l'évolution de la situation sanitaire via le délégué aux communes. Toutefois, aucune tâche ne leur a été confiée de manière formelle. Les communes auraient par exemple certainement pu prendre en charge la gestion des manifestations ou l'exécution de certaines mesures sur le terrain.

Recommandations

- Les communes pourraient être davantage intégrées dans la gestion de crise afin de bénéficier de leur proximité avec la population.
- Une réflexion quant aux responsabilités qui pourraient leur être confiées en cas de crise devrait être conduite. Il conviendrait d'intégrer dans cette réflexion certains partenaires de l'Etat et le domaine associatif.



3. Conclusion



Le Canton du Jura a maîtrisé la crise liée à la pandémie COVID-19 de manière cohérente par rapport à la taille du canton et de sa population ainsi qu'avec les moyens de son administration et de ses partenaires.

Le Gouvernement jurassien a déclenché très rapidement son Etat-major cantonal de conduite (EMCC) et lui a confié toutes les tâches prévues relevant de sa compétence. Dans d'autres cantons, la répartition des compétences de l'organe cantonal de crise et du gouvernement était moins claire, ce qui a rendu le pilotage de crise plus complexe. En outre, le fait qu'un même département chapeautait à la fois l'économie et la santé (DES) a facilité la coordination de ces deux domaines et, par conséquent, la gestion de la crise dans le canton.

Le Canton du Jura a mis en place des mesures (par exemple le prêt de liquidités aux petites et moyennes entreprises, le dépistage systématique dans les structures de soins, les mesures et les tests mis en place dans les écoles, etc.) qui se caractérisent par une adaptation au terrain et un traitement au cas par cas. Ceci a permis des aides ciblées et adaptées à la population jurassienne

La marge de manœuvre du Canton est donc appréciable lorsqu'il s'agit d'affiner des mesures fédérales en fonction des besoins des groupes cibles ; elle s'avère toutefois très réduite lorsqu'il s'agit d'organiser les prestations nécessaires en temps de crise. En effet, les partenaires sont peu nombreux et l'externalisation de tâches est peu rentable vu le volume réduit des prestations à fournir.

Il convient finalement de souligner, comme dans d'autres cantons, l'engagement du personnel, même si l'ensemble des collaborateur·trice·s n'a pas été touché de la même manière. Alors qu'une partie a vu son activité croître et ceci sur de nombreux mois, une autre partie a connu une forte baisse.