

Delémont, le 4 octobre 2022

MESSAGE RELATIF AU PROJET DE RÉVISION PARTIELLE DE LA LOI D'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT ET DE L'ADMINISTRATION, DE LA LOI SUR LE PERSONNEL DE L'ETAT ET DU DÉCRET D'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT ET DE L'ADMINISTRATION EN VUE DE LA CRÉATION DE CINQ POSTES DE SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX DE DÉPARTEMENT

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Le Gouvernement a le plaisir de vous soumettre en annexe un projet de révision de la loi d'organisation du Gouvernement et de l'administration (RSJU 172.11 ; ci-après LOGA) et de son décret d'application (RSJU 172.111 ; ci-après DOGA), ainsi que de la loi sur le personnel de l'Etat (RSJU 173.11, ci-après LPer), en vue de créer cinq postes de secrétaires généraux de département et d'en définir les missions.

Il vous invite à l'accepter et le motive comme il suit.

Les termes employés dans le présent message pour désigner des personnes s'appliquent indifféremment aux femmes et aux hommes.

I. Contexte

La structure organisationnelle des cinq départements de l'administration cantonale et le soutien direct apporté aux membres du Gouvernement n'a pas évolué depuis l'entrée en souveraineté du Canton, alors que les conditions d'exercice de la fonction ont beaucoup changé.

Alors que dans tous les autres cantons suisses, mais également dans de nombreuses grandes villes, les membres de l'Exécutif disposent de secrétaires généraux attachés à leur département, dans le Jura, chaque chef de département ne dispose actuellement que d'un poste de secrétaire administratif de département (communément appelé secrétaire de ministre), parfois assisté d'un stagiaire ou employé en formation HEG. Les secrétaires de ministre assurent la consolidation, le contrôle et la mise à l'ordre du jour des dossiers pour le Gouvernement, la préparation des documents pour les diverses séances et rencontres, la coordination des procédures avec les services, la Chancellerie d'Etat et les autres départements, la tenue de l'agenda du ministre, le contrôle et le suivi des documents et décisions émanant du Gouvernement et du département ainsi qu'une multitude d'autres tâches administratives et de coordination. Ils n'apportent pas ou peu d'appui ou de conseil scientifiques et politiques au ministre, cela étant assuré par défaut essentiellement par les chefs de service et d'office. Ils doivent toutefois parfois endosser des responsabilités qui vont au-delà de leur cahier des tâches. Les départements n'ont pas non plus de ressources propres afin de conduire ou suivre certains projets transversaux ou stratégiques ou

d'assurer la cohérence des dossiers au sein du département. La Chancellerie d'Etat, par l'intermédiaire des délégués à la coopération et aux affaires extérieures, apporte certes un appui aux membres du Gouvernement dans la préparation et le suivi de certains dossiers intercantonaux et transfrontaliers, mais n'est pas en mesure de préparer et suivre les travaux de l'ensemble des conférences intercantionales thématiques.

Or, les attentes à l'égard des départements et des membres du Gouvernement ont beaucoup évolué ces dernières décennies, avec une nécessité de travailler de manière plus transversale entre les services ou offices mais aussi entre les départements.

Au niveau des projets transversaux, tels que l'établissement du programme de législature, la consolidation des projets de budgets ou des plans d'économies, mais aussi par exemple les projets en vue de l'accueil de Moutier ou de réforme de l'administration, il y a nécessité que l'ensemble des départements puissent être représentés dans les comités de pilotage ou les groupes de travail. Actuellement, et sans légitimité, c'est en principe un chef de service ou d'office, parfois un autre cadre, qui est désigné par département et qui se doit de rapporter à son chef de département mais aussi à ses collègues responsables d'unité administrative les discussions, les options prises ou les tâches à effectuer. Ce fonctionnement n'est pas efficient car si un responsable d'unité connaît par définition très bien les missions et l'environnement de travail de son service ou office, ce n'est pas forcément le cas pour celui des autres services ou offices de l'Etat. Le fonctionnement actuel induit aussi que les services généraux sont sur-sollicités dans ce genre de projets transversaux et doivent assumer des tâches qui vont au-delà de celles qui leur sont officiellement dévolues.

La gestion de la pandémie de COVID-19 a aussi démontré la nécessité de pouvoir disposer dans les départements et au niveau transversal d'employés qui peuvent prendre rapidement certaines responsabilités et assurer des tâches de coordination, que ce soit pour prendre en charge certaines thématiques, comme ce fut le cas pour les relations avec les organisateurs de manifestations ou la coordination avec les autres cantons, et qui puissent aussi participer à la gestion globale d'une telle crise en participant aux séances de l'Etat-Major cantonal de conduite. Les secrétaires généraux disposeraient d'un profil polyvalent adapté à ce genre de situation et sont par définition habitués à ce rôle de coordination.

Par ailleurs, l'évolution qu'a connu le fédéralisme helvétique depuis vingt ans, qu'on l'apprécie ou non, impose d'être plus présent et actif au niveau intercantonal, d'une part, mais aussi auprès des autorités fédérales aux différents échelons, d'autre part. Les membres du Gouvernement doivent donc consacrer une partie importante de leur temps à des séances à l'extérieur du canton, pour prendre part aux conférences intercantionales ou échanger avec des représentants des autorités fédérales. La participation des membres du Gouvernement aux conférences intercantionales, et parfois aux comités de ces dernières, est également un atout supplémentaire pour défendre la position cantonale ou être informé en amont des projets pouvant avoir des conséquences sur le Canton. Pour être efficace et apporter une plus-value pour le canton du Jura, ces séances doivent être bien préparées en amont.

Les membres actuels du Gouvernement se montrent par exemple très actifs au sein des instances intercantionales. On peut notamment citer la présidence de la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales assurée par Nathalie Barthoulot, la vice-présidence de la Conférence des gouvernements cantonaux et la présidence dans ce cadre de sa commission Europe par Jacques

Gerber, membre également du comité de la Conférence des directeurs de l'agriculture, la participation de Rosalie Beuret Siess au comité de la Conférence des directeurs des finances, celle de Martial Courtet au comité de la Conférence des directeurs de l'instruction publique ou encore celle de David Eray au comité de la Conférence de la forêt, de la faune et du paysage et à celui de l'Administration numérique suisse. Et on peut ajouter encore les conférences régionales tant au niveau de la Suisse occidentale que de la Suisse du Nord-Ouest auxquelles les membres du Gouvernement se doivent de participer. Si la Chancellerie d'Etat, au travers de ses délégués aux affaires fédérales, intercantionales et à la coopération assume le suivi et la préparation des séances des conférences intergouvernementales généralistes, de la coordination avec les élus fédéraux ainsi que des relations transfrontalières et interrégionales, pour ce qui concerne les conférences thématiques, le travail de préparation repose actuellement essentiellement sur les chefs des services ou d'offices concernés, qui doivent assurer ce travail en plus des autres tâches qui leur incombent.

De même, la multiplication des canaux de diffusion de l'information, les attentes des médias, mais aussi des citoyens conduisent à intensifier les sollicitations des membres du Gouvernement. Ils doivent pouvoir disposer de conseils pour préparer leurs interventions médiatiques ainsi que d'une veille sur les dossiers spécifiques de leur département. Le Service de l'information et de la communication, rattaché à la Chancellerie d'Etat, assure ce rôle pour le Gouvernement dans son ensemble, ainsi que pour l'Etat de manière générale mais n'a pas les ressources pour apporter un appui spécifique à chaque membre du Gouvernement dans tous les cas de figure. Les sollicitations médiatiques sont de plus en plus complexes, nécessitant souvent des réponses dans des délais courts et il importe d'être réactif et de pouvoir disposer de quelqu'un qui connaît bien les dossiers.

Ces différents éléments démontrent qu'il apparaît aujourd'hui nécessaire de pouvoir disposer d'un référent au niveau du département, qui dispose de compétences scientifiques et a une vision d'ensemble ainsi qu'un accès privilégié au chef de département pour établir des stratégies, assurer une veille politique et coordonner les actions des divers services ou offices. Il n'est pas judicieux pour l'Etat de devoir travailler ainsi sans filet. Les ministres doivent souvent préparer seuls les séances auxquelles ils prennent part. Cela représente une très grande exigence en termes de préparation sans aucune sécurité et sans avoir toujours le temps de bien préparer les enjeux stratégiques liés au dossier. Le Gouvernement estime qu'il est aujourd'hui urgent et opportun de réformer l'organisation de l'administration sur ce point et d'offrir cet appui aux membres du Gouvernement actuels et futurs, appui qui soulagera également les chefs d'unité et permettra une collaboration et une coordination plus étroite entre les départements pour le bien de la gestion de l'Etat dans son ensemble.

Cette problématique n'est pas nouvelle. Lors de la présentation du budget 2019, le Gouvernement avait déjà souhaité créer des postes de conseillers personnels, postes qu'il avait en grande partie déjà compensés par des économies d'EPT dans les unités administratives (représentant 2,95 EPT et 421'000 francs). Le Parlement avait refusé l'inscription de ces postes au budget, notamment parce que le cahier des tâches et les missions n'étaient à ses yeux pas suffisamment précisés, et au vu du contexte financier.

Si le contexte financier reste difficile, le Gouvernement estime aujourd'hui indispensable, en lien avec sa volonté de réformer l'administration et sa gouvernance de manière plus globale, de renforcer les départements en les dotant d'un poste de secrétaire général, afin de donner les moyens aux

départements de conduire des projets transversaux, de mieux coordonner les diverses actions publiques et d'assurer un meilleur contrôle de gestion.

II. Exposé du projet

Le Gouvernement propose ainsi au Parlement de modifier les textes régissant l'organisation de l'administration cantonale afin d'y inscrire la création de cinq postes de secrétaires généraux de département ainsi que de déterminer les principales tâches à leur confier. Il apparaît nécessaire d'assoir ces fonctions dans la loi et le décret afin de leur donner une légitimité et de cadrer leurs missions. Une modification de la loi sur le personnel de l'Etat est également proposée afin de tenir compte de la spécificité de ces fonctions, en lien étroit avec les chefs de département.

Dans les autres cantons, des solutions diverses existent tant au niveau de la dénomination des postes de secrétaires généraux que de leur cahier des tâches. Certains disposent d'une équipe scientifique et administrative importante pour préparer et préavisier les dossiers à traiter par le Gouvernement. D'autres, dans de petits cantons, partagent cette tâche avec la responsabilité d'un service. Dans de nombreux cantons, les membres de l'exécutif sont également appuyés par des conseillers personnels, des conseillers juridiques et scientifiques ou encore des chargés de communication, nommés par le ministre lors de son entrée en fonction.

La solution qui est préconisée, en fonction de l'organisation actuelle, de la taille de l'administration cantonale et des moyens financiers à disposition, est de créer des postes de secrétaires généraux uniquement, sans soutien administratif autre que celui dont disposent déjà actuellement les départements avec les secrétaires de département. Leurs missions seront calibrées en fonction de cette donnée. Dans ce contexte, la dénomination de secrétaire général peut se discuter mais elle convient mieux aux missions et aux attentes que celle, par exemple, de conseiller personnel qui renvoie plutôt à l'idée d'un collaborateur choisi par le ministre pour l'accompagner durant son mandat.

Comme cela est détaillé ci-après dans les commentaires des modifications législatives, il n'est pas prévu que ces secrétaires généraux disposent de compétences décisionnelles en matières financières, de ressources humaines ou d'organisation. Ils peuvent toutefois agir au nom de leur chef de département pour distribuer le travail, planifier les projets et coordonner les actions au sein du département et entre les départements. Ils peuvent aussi occasionnellement représenter leur chef de département et le Gouvernement en commission parlementaire ou dans certaines assemblées ou manifestations.

Il est indispensable que le chef de département puisse travailler en confiance, de manière fluide, directe et harmonieuse et dans un rapport de loyauté avec le secrétaire général de son département. Si le projet prévoit que les secrétaires généraux soient des employés d'Etat sans statut particulier, disposant d'un contrat de durée indéterminée et dont la poursuite de l'activité ne dépend pas d'office de la réélection du chef de département, il apparaît nécessaire de pouvoir régler les cas d'incompatibilité personnelle ou de travail entre le chef de département et le secrétaire général dans le cadre de la législation sur le personnel de l'Etat. Des rocades entre les départements peuvent aussi être envisageables en début de législature mais l'objectif est que les secrétaires généraux de

département demeurent en principe en place et assurent ainsi une poursuite des activités et une connaissance des dossiers du département lors d'un changement de ministre.

Actuellement, la LPer permet à l'employeur de mettre unilatéralement fin aux rapports de service de l'employé en cas de licenciement ordinaire (art. 87) ou extraordinaire (art. 90). Il est proposé, par analogie à ce qui existe dans la législation sur le personnel de la Confédération dont est inspiré l'actuel article 87 LPer, d'inscrire dans les contrats de travail des secrétaires généraux de département une clause de résiliation au sens de l'article 87, alinéa 2, lettre d, LPer qui permettrait de résilier unilatéralement les rapports de service lorsque le chef de département entend ne plus poursuivre la collaboration. Les délais ordinaires de résiliation trouveraient alors application. La question de l'indemnité est traitée ci-dessous.

A. Commentaire par article de la modification de la LOGA

Les modifications apportées à la LOGA visent à inscrire dans la législation la fonction de secrétaire général au même titre que celle de chef de service ou d'office ou de délégué.

Article 34a (nouveau)

Art. 34a ¹ *Chaque département dispose d'un secrétaire général chargé d'appuyer, conseiller et assister le chef de département dans ses tâches.*

² *Les tâches des secrétaires généraux sont fixées par voie de décret*

Les articles précédents définissant les tâches des départements et services et offices subordonnés, il est proposé d'ajouter un nouvel article précisant que pour accomplir ses tâches, le chef de département dispose de l'appui d'un secrétaire général. Le rôle essentiel du secrétaire général est d'assister le chef de département dans l'accomplissement de ses diverses missions. Les responsabilités décisionnelles restent de compétence du chef de département.

La disposition donne par ailleurs la compétence au Parlement de fixer par voie de décret les tâches plus spécifiques des secrétaires généraux.

Article 35, alinéas 1 (nouvelle teneur) et 3 (nouveau)

Art. 35 ¹ *Les chefs de service et d'office sont, avec le secrétaire général de département, les collaborateurs directs du chef de département.*

³ *Dans l'exécution de leurs tâches, ils collaborent étroitement avec le secrétaire général du département.*

L'introduction de secrétaires généraux ne vise pas à ajouter un étage supplémentaire entre le chef de département et les chefs des services ou offices qui lui sont subordonnés. Ceux-ci restent des collaborateurs directs du ministre. Toutefois, ils se doivent de collaborer avec le secrétaire général

du département, notamment sur les dossiers transversaux, les affaires parlementaires ou encore pour les questions de planification et de coordination.

B. Commentaire par article de la modification du DOGA

Article 15a (nouveau)

Art. 15a ¹ *Le secrétaire général de département est placé directement sous l'autorité du chef de département. Il collabore étroitement avec les chefs des services et des offices ainsi que les délégués rattachés au département mais n'a pas autorité sur eux.*

² *Il accomplit notamment les tâches suivantes :*

- a) *collaboration à la préparation des dossiers du Gouvernement, incluant, à la demande du chef de département, une analyse et une détermination sur certains objets;*
- b) *appui au chef de département en matière de contrôle de gestion des unités rattachées au département;*
- c) *préparation et suivi des travaux des conférences intercantoniales et autres organes fédéraux liés au département;*
- d) *traitement ou suivi des affaires parlementaires concernant le département;*
- e) *pilotage et participation au suivi de projets transversaux ou stratégiques relevant du département;*
- f) *collaboration à l'élaboration et au suivi de projets interdépartementaux;*
- g) *coordination des politiques sectorielles entre les services et offices;*
- h) *appui au chef de département sur les questions de communication et de relations publiques sur les affaires du département;*
- i) *appui au chef de département sur les réflexions stratégiques dans les domaines relevant du département;*
- j) *coordination de la planification des dossiers avec la Chancellerie d'Etat et les autres départements;*
- k) *représentation ponctuelle du chef de département et de l'Etat;*
- l) *toute autre mission ou analyse particulière sur demande du chef de département.*

Sur la base de la délégation de compétences de l'article 34a LOGA, le nouvel article 15a détermine les compétences et tâches spécifiques qui sont dévolues aux secrétaires généraux.

Il est tout d'abord précisé que le secrétaire général est placé directement sous l'autorité du chef de département. S'il collabore étroitement avec les chefs des services ou offices rattachés au département, il n'a pas d'autorité directe sur eux, ni sur leurs collaborateurs. Il peut néanmoins agir au nom du chef de département pour leur attribuer des missions ou confier certaines tâches spécifiques.

L'alinéa 2 liste une série de tâches confiées aux secrétaires généraux des départements qu'il convient de détailler ci-après :

- *Collaboration à la préparation des dossiers du Gouvernement, incluant, à la demande du chef de département, une analyse et une détermination sur certains objets* : l'examen des dossiers du Gouvernement ne connaît pas, pour l'heure, la procédure du co-rapport. Or il pourrait s'avérer judicieux que les dossiers d'importance, aux nombreuses incidences, puissent faire l'objet d'un examen préalable au niveau des autres départements, afin de permettre de concentrer les débats au sein du Gouvernement sur les points contestés. Une des tâches des secrétaires généraux serait d'apporter une lecture critique sur des dossiers

spécifiques intégrant les éléments propres à chaque département. Il est toutefois évident qu'en limitant la structure à un seul collaborateur, il s'agira de déterminer le type de dossiers devant faire l'objet de ces analyses. Aujourd'hui, chaque ministre prépare seul les séances du Gouvernement. Cela limite la possibilité d'étudier en détail tous les dossiers qui ne dépendent pas de son département et qui lui sont soumis. Le secrétaire général aurait ainsi notamment la mission de rendre attentif le ministre aux points essentiels des dossiers importants permettant une discussion politique plus fournie lors des séances gouvernementales hebdomadaires.

- *Appui au chef de département en matière de contrôle de gestion des unités rattachées au département* : un objectif du Gouvernement avec le projet de réforme qu'il entend proposer au Parlement dans le cadre du Plan Equilibre 22-26 est de moderniser la gestion de l'Etat et des services ou offices et de pouvoir donner plus d'autonomie de gestion aux services et offices. Dans un premier temps les secrétaires généraux devront s'impliquer fortement dans la mise en œuvre de la réforme, notamment en participant aux travaux de l'équipe de projet et en coordonnant sa mise en place au niveau du département. A plus long terme, bien que la surveillance demeure de la responsabilité du chef de département, le secrétaire général apportera son appui et son expertise dans le contrôle de la gestion des services au niveau du département. Il devra notamment assurer une mise en place et une application de processus administratifs et décisionnels communs entre services, mais également entre départements.
- *Préparation et suivi des travaux des conférences intercantionales et autres organes fédéraux liés au département* : comme cela a déjà été évoqué ci-dessus, les membres du Gouvernement consacrent une partie importante de leur temps à participer aux conférences intercantionales, aux niveaux suisse ou régional, ainsi qu'à diverses autres organismes intercantonaux ou fédéraux. Les secrétaires généraux doivent contribuer à la préparation de ces séances et au suivi des dossiers des conférences en lien direct avec les affaires du département. Ils seront un appui nécessaire notamment pour les membres du Gouvernement exerçant une responsabilité au sein des comités des conférences. Ils pourraient aussi participer à certaines séances des conférences intercantionales. De son côté, la Chancellerie d'Etat, avec les délégués aux affaires extérieures, continuera d'assurer la préparation des conférences intergouvernementales généralistes, ainsi que des dossiers transfrontaliers ou des affaires fédérales qui peuvent être portés par des ministres différents. Les secrétaires généraux devront impérativement se coordonner avec les délégués aux affaires extérieures pour le suivi de certains dossiers traités à divers niveaux. Le secrétaire général pourra également assumer des missions de coordination entre plusieurs cantons, notamment avec les secrétariats généraux des départements homologues. Ils pourront également appuyer les membres du Gouvernement assumant des mandats spécifiques au sein d'organes fédéraux ou internationaux (p. ex. Conseil de l'Europe).
- *Traitement ou suivi des affaires parlementaires concernant le département* : le secrétaire général doit suivre le traitement des projets législatifs conduits par le département au niveau des organes du Parlement et apporter son concours à leur préparation. De même, certaines interventions parlementaires doivent faire l'objet d'une lecture plus politique que technique et le secrétaire général doit appuyer dans ce sens les services ou offices pour la préparation des prises de position et des réponses du Gouvernement. Il collaborera à la rédaction des

interventions et prises de position du ministre à la tribune du Parlement (p. ex. allocution d'entrée en matière, réponse à une question orale, etc.).

- *Pilotage et participation au suivi de projets transversaux ou stratégiques relevant du département* : le déploiement de certaines politiques publiques, de même que certains projets dépassent les compétences d'un seul service ou office. Il est parfois nécessaire que le département puisse piloter lui-même la mise en œuvre ou la préparation de certains dossiers. Cette mission pourra être confiée au secrétaire général qui fonctionnera alors comme chef de projet.
- *Collaboration à l'élaboration et au suivi de projets interdépartementaux* : dans le cadre de projets importants pour l'Etat, que ce soit le programme de législature, la mise en place du plan équilibre et d'autres programmes d'économie, mais aussi la préparation du budget, il est souvent nécessaire de pouvoir réunir des représentants de services spécifiques, notamment les services généraux (Service juridique et Trésorerie générale), mais aussi des représentants des différents départements qui puissent avoir une vue d'ensemble, recueillir et condenser les informations des services ou offices, proposer des options consolidées avec le chef de département. Ces missions sont en général confiées à un chef de service ou d'office qui fait le relai avec ses collègues mais ne dispose pas toujours de la vision d'ensemble. Les secrétaires généraux pourront apporter cette vision plus globale et transversale et pourront s'investir dans ce genre de projets et assurer la coordination avec les services ou offices.
- *Coordination des politiques sectorielles entre les services et offices* : ce rôle est assuré actuellement par le chef de département lui-même qui doit veiller à assurer une cohérence entre les différentes politiques déployées au niveau de son département, mais plus généralement au niveau de l'ensemble de l'administration.
- *Appui au chef de département sur les questions de communication et de relations publiques sur les affaires du département* : en plus des actions déjà conduites par le Service de l'information et de la communication, les secrétaires généraux doivent assurer une veille sur les questions médiatiques en lien avec les dossiers du département ou l'actualité du ministre ; ils peuvent contribuer à la rédaction de discours, de communiqués de presse ou préparer les interventions médiatiques du chef de département. Ces sollicitations ont pris, au cours des dernières années, de plus en plus d'importance.
- *Appui au chef de département sur les réflexions stratégiques dans les domaines relevant du département* : de par sa vision transversale, tant au niveau du département que de l'ensemble de l'administration, le secrétaire général doit pouvoir accompagner le membre du Gouvernement dans ses réflexions stratégiques et lui donner des conseils d'ordre politique.
- *Coordination de la planification des dossiers avec la Chancellerie d'Etat et les autres départements* : il s'agit ici essentiellement de contribuer à améliorer la planification des dossiers à traiter par le Gouvernement, à assurer la cohérence et l'uniformité des processus internes à l'administration. Cela pourra se faire notamment via la conférence des secrétaires généraux introduite par le projet de nouvel article 15b du DOGA.

- *Représentation ponctuelle du chef de département et de l'Etat* : à l'instar des chefs de service ou d'office, le secrétaire général peut être amené à représenter le chef de département, notamment lorsqu'il est empêché, par exemple lors de séances de commission parlementaire ou lors de certaines assemblées générales d'associations en lien avec le département. Il n'a toutefois aucune compétence décisionnelle dans ces cas-là.
- *Toute autre mission ou analyse particulière sur demande du chef de département* : il n'est pas possible de lister dans le DOGA l'ensemble des missions qui peuvent échoir à un poste d'état-major tel que celui de secrétaire général. Il va de soi que chaque chef de département peut confier à son secrétaire général des tâches spécifiques, certaines analyses ou actions prospectives.

Avec la création de postes de secrétaires généraux, il s'agit de libérer les membres du Gouvernement de certaines contingences administratives, organisationnelles et procédurales afin qu'ils puissent plus se concentrer sur les questions stratégiques et de politique générale et sur le travail de lobbying pour le canton du Jura.

Article 15b

Art. 15b ¹ *Une conférence des secrétaires généraux, présidée par le chancelier, peut se réunir pour examiner, en particulier sous l'angle de la planification, de la coordination et de la mise en œuvre, les projets et questions qui concernent notamment :*

- a) *les structures et les processus administratifs;*
- b) *le personnel, la gestion financière, l'informatique et l'équipement;*
- c) *l'information et la communication;*
- d) *les dossiers transversaux qui intéressent l'ensemble des départements.*

² *La conférence peut intégrer d'autres employés de l'Etat, notamment des chefs de service ou d'office, et confier à l'un de ses membres des tâches spécifiques.*

³ *Le Gouvernement détermine le fonctionnement de la conférence par voie de règlement.*

Afin de permettre de mieux piloter l'activité de coordination au sein de l'administration et de participer à la préparation, à l'exécution et à la coordination des affaires gouvernementales à orientation stratégique, le projet prévoit de mettre sur pied une Conférence des secrétaires généraux.

La tâche de coordination étant dévolue de manière générale à la Chancellerie d'Etat, cette conférence sera dirigée par le chancelier. Il est prévu qu'elle se réunisse au moins une fois par mois, ou plus selon les besoins. Il ne s'agit pas d'une instance décisionnelle mais plutôt de coordination, d'organisation et de proposition. Elle pourra notamment aussi coordonner la rédaction des programmes et rapports de législature.

Le porte-parole du Gouvernement, les délégués aux affaires fédérales de même que ponctuellement certains chefs des services transversaux participeront aux séances de cette conférence. Une telle conférence permettra de soulager les séances du Gouvernement en réglant en amont certaines questions d'ordre organisationnel. Elle contribuera à assurer une activité administrative prévoyante, efficace et cohérente.

Un règlement, adopté par le Gouvernement, en définira le fonctionnement.

C. Commentaire par article de la modification de la loi sur le personnel de l'Etat

Article 88a (nouveau)

Art. 88a ¹ En cas de résiliation au sens de l'article 87, alinéa 2, lettre d, des rapports de service d'un secrétaire général de département, l'autorité d'engagement lui verse une indemnité, pour autant que celui-ci n'ait pas refusé un emploi analogue correspondant à son profil.

² Le montant de l'indemnité équivaut à 6 mois de traitement.

³ L'article 84, alinéa 5, s'applique par analogie¹.

Lors de la révision de la LPer, l'article 87, alinéa 2, lettre d², avait été prévu à l'image de ce qui existe dans la loi sur le personnel de la Confédération pour intégrer et encadrer les situations dans lesquelles des conditions d'engagement particulières pouvaient être prévues par la loi ou le contrat de travail, en particulier des exigences particulières liées à l'exécution de la fonction. Cependant, à ce moment-là, il n'avait pas été prévu d'en tirer un motif de résiliation pour de futurs secrétaires généraux de département, raison pour laquelle cet aspect n'avait pas été évoqué dans le message relatif à la modification de la loi.

Aujourd'hui, le contexte jurassien évolue et la création de ces nouveaux postes entraîne une réflexion particulière sur la nature de la collaboration avec cette catégorie très spécifique d'employés. Vu la proximité et les rapports de confiance forts qui doivent exister entre le secrétaire général de département et le chef de département auquel il est rattaché, il est proposé d'ajouter une mention dans le contrat de travail prévoyant l'application de l'article 87, alinéa 2, lettre d, LPer lorsque le chef de département entend ne plus poursuivre la collaboration avec son secrétaire général de département. Cela sera précisé par le Gouvernement dans l'ordonnance sur le personnel de l'Etat (RSJU 173.111). Il est à noter que l'article 87, alinéa 3, LPer prévoyant la nécessité d'un avertissement préalable avant licenciement ne peut pas trouver application dans ce cadre, étant entendu que l'on ne reproche pas au secrétaire général des manquements dans son travail.

¹ Art. 84, alinéa 5, LPer : L'indemnité est versée sous la forme d'un capital. Elle est due au moment où les rapports de service prennent fin ou au moment où la diminution du taux d'occupation devient effective. Dans cette dernière hypothèse, le montant est versé au pro rata du taux d'occupation supprimé.

² L'article 87, alinéas 1 à 3 LPer a la teneur suivante :

¹ Après la fin de la période probatoire, l'autorité d'engagement peut licencier l'employé pour des motifs fondés en respectant les délais prévus à l'article 79.

² Cette condition est remplie notamment dans les cas suivants:

a) violation d'obligations légales ou contractuelles importantes;

b) manquements dans les prestations ou dans le comportement;

c) aptitudes ou capacités insuffisantes pour effectuer le travail convenu dans le contrat ou exigé par la fonction ou mauvaise volonté de l'employé à accomplir ce travail;

d) non satisfaction de l'une des conditions d'engagement fixées dans la loi ou dans le contrat de travail de l'employé. L'article 78a prévoyant une résiliation d'office est réservé.

³ Le licenciement peut être prononcé par l'autorité d'engagement si l'employé s'est préalablement vu signifier formellement les faits ou les manquements reprochés sans amélioration suffisante après un délai raisonnable. Pour l'employé dont les aptitudes sont en cause, la voie de la mutation est réservée.

En parallèle, il vous est proposé un nouvel article 88a LPer afin de régler les modalités de départ des secrétaires généraux de département en pareil cas. En effet, à l'image de ce qui existe au niveau fédéral, il paraît cohérent de prévoir une indemnité lorsque le secrétaire général de département ne peut pas conserver son poste et qu'il ne peut pas être affecté à un autre emploi. Une indemnité correspondant à six mois de traitement est proposée.

III. Effets du projet

A. Statut des secrétaires généraux

Hormis les conditions spécifiques mentionnées ci-dessus quant à la fin des rapports de travail, le statut des secrétaires généraux ne connaît aucune autre particularité par rapport aux autres employés d'Etat. Il relève uniquement de la LPer. Il a été décidé de ne pas les soumettre à un contrat de durée déterminée calquée sur la durée de mandat, privilégiant plutôt la possibilité qu'ils puissent demeurer en place, sous la condition que la collaboration avec le ministre puisse se faire.

Les secrétaires généraux bénéficieront donc d'un contrat de durée indéterminée.

Sur la base du cahier des charges détaillé ci-dessus, le poste correspond, selon le répertoire des fonctions établi par la commission paritaire de classification et d'évaluation des fonctions en se basant sur le système Evaluation JU, à la fonction de collaborateur scientifique IIIc colloquée en classe 22 de l'échelle des traitements. Ces postes sont prévus à plein temps. Un partage de poste pourrait être envisageable.

B. Effets organisationnels

La création de postes de secrétaires généraux va de pair avec la volonté du Gouvernement de revoir l'organisation et le mode de gouvernance de l'Etat jurassien, en donnant plus de marge de manœuvre aux chefs de service ou d'office et en offrant aux autorités politiques des outils de contrôle et de gestion nouveaux, basés sur les missions, les objectifs et des indicateurs de l'activité de l'Etat.

Les secrétaires généraux occuperont une place importante dans ce nouveau dispositif tant lors de la mise en place de la réforme que dans le contrôle de gestion à opérer. Ces postes sont donc également liés à la mise en œuvre du projet Modernisation de l'administration.

C. Effets financiers

Le coût des cinq postes de secrétaires généraux représente un montant brut de l'ordre de 900'000 francs (traitements bruts et charges sociales). A cela s'ajoute la mise à disposition d'une place de travail, avec les outils informatiques usuels, à proximité des chefs de département.

Si le Parlement valide les modifications légales proposées, les postes seront mis au concours et il sera procédé à un engagement dans le courant de l'année 2023. Ces postes sont ainsi déjà prévus au budget avec un début d'activité au début du deuxième semestre au mieux.

Cela représente certes un coût supplémentaire important mais il y a lieu de préciser que dans le cadre du budget 2023, la création de ces postes n'induit pas d'augmentation du nombre total d'équivalents plein temps. Il faut par ailleurs rappeler que dans le cadre du budget 2019, le Gouvernement avait procédé à des réductions d'EPT (à hauteur de 2,95 pour la première année) pour permettre la création de cinq postes de collaborateurs personnels, création qui n'avait finalement pas été acceptée.

On peut aussi espérer à terme qu'avec la création de ces postes et la reprise de certaines tâches assumées au sein des services pour le soutien direct aux missions des chefs de département, des économies soient envisageables au niveau des postes de collaborateurs scientifiques dans les services ou offices et également dans le nombre d'heures supplémentaires effectuées par les cadres.

Le Gouvernement estime que la création des postes de secrétaires généraux est un investissement nécessaire pour l'amélioration de la structure et du fonctionnement de l'Etat et permettra d'atteindre une meilleure efficacité. Une telle adaptation permettra notamment de gagner en professionnalisme dans la gestion des projets intersectoriels dont ceux indispensables pour une amélioration durable des finances cantonales. Les membres du Gouvernement et ceux qui leur succéderont pourront compter sur un appui essentiel dans leur mission leur permettant aussi de consacrer plus de temps à la réflexion stratégique et prospective et à pouvoir encore mieux défendre les intérêts du Canton aux niveaux intercantonal et fédéral. Il s'agit de saisir l'opportunité, en marge du Plan équilibre 22-26, du projet de Modernisation de l'administration et de l'accueil de Moutier, de donner des moyens nouveaux dans les ressources de gestion et de coordination des politiques publiques.

Veillez croire, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Députés, à l'assurance de notre parfaite considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

David Eray
Président



Jean-Baptiste Maître
Chancelier d'Etat

Annexes :

- Projet de modification de la LOGA
- Projet de modification du DOGA
- Projet de modification de la LPer

Loi d'organisation du Gouvernement et de l'administration cantonale

Projet de modification du 10 août 2022

Le Parlement de la République et Canton du Jura

arrête :

I.

La loi d'organisation du Gouvernement et de l'administration cantonale du 26 octobre 1978¹ est modifiée comme il suit :

Article 34a (nouveau)

Secrétaire
général de
département

Art. 34a ¹ Chaque département dispose d'un secrétaire général chargé d'appuyer, conseiller et assister le chef de département dans ses tâches.

² Les tâches des secrétaires généraux sont fixées par voie de décret.

Article 35, alinéas 1 (nouvelle teneur) et 3 (nouveau)

Art. 35 ¹ Les chefs de service et d'office sont, avec le secrétaire général de département, les collaborateurs directs du chef de département.

³ Dans l'exécution de leurs tâches, ils collaborent étroitement avec le secrétaire général du département.

II.

¹ La présente modification est soumise au référendum facultatif.

² Le Gouvernement fixe l'entrée en vigueur de la présente modification.

Delémont, le

AU NOM DU PARLEMENT DE LA
REPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

La présidente :

Le secrétaire :

Brigitte Favre

Fabien Kohler

¹) RSJU 172.11

Décret d'organisation du Gouvernement et de l'administration cantonale (DOGA)

Projet de modification du

Le Parlement de la République et Canton du Jura

arrête :

I.

Le décret d'organisation du Gouvernement et de l'administration cantonale du 27 avril 2016 (DOGA)¹ est modifié comme il suit :

Article 15a (nouveau)

Secrétaire
général de
département

Art. 15a ¹ Le secrétaire général de département est placé directement sous l'autorité du chef de département. Il collabore étroitement avec les chefs des services et des offices ainsi que les délégués rattachés au département mais n'a pas autorité sur eux.

² Il accomplit notamment les tâches suivantes :

- a) collaboration à la préparation des dossiers du Gouvernement, incluant, à la demande du chef de département, une analyse et une détermination sur certains objets;
- b) appui au chef de département en matière de contrôle de gestion des unités rattachées au département;
- c) préparation et suivi des travaux des conférences intercantionales et autres organes fédéraux liés au département;
- d) traitement ou suivi des affaires parlementaires concernant le département;
- e) pilotage et participation au suivi de projets transversaux ou stratégiques relevant du département;
- f) collaboration à l'élaboration et au suivi de projets interdépartementaux;
- g) coordination des politiques sectorielles entre les services et offices ;
- h) appui au chef de département sur les questions de communication et de relations publiques sur les affaires du département;
- i) appui au chef de département sur les réflexions stratégiques dans les domaines relevant du département;

- j) coordination de la planification des dossiers avec la Chancellerie d'Etat et les autres départements;
- k) représentation ponctuelle du chef de département et de l'Etat;
- l) toute autre mission ou analyse particulière sur demande du chef de département.

Article 15b (nouveau)

Conférence des
secrétaires
généraux

Art. 15b ¹ Une conférence des secrétaires généraux, présidée par le chancelier, peut se réunir pour examiner, en particulier sous l'angle de la planification, de la coordination et de la mise en œuvre, les projets et questions qui concernent notamment :

- a) les structures et les processus administratifs;
- b) le personnel, la gestion financière, l'informatique et l'équipement;
- c) l'information et la communication;
- d) les dossiers transversaux qui intéressent l'ensemble des départements.

² La conférence peut intégrer d'autres employés de l'Etat, notamment des chefs de service ou d'office, et confier à l'un de ses membres des tâches spécifiques.

³ Le Gouvernement détermine le fonctionnement de la conférence par voie de règlement.

II.

Le Gouvernement fixe l'entrée en vigueur de la présente modification.

Delémont, le

AU NOM DU PARLEMENT DE LA
REPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

La présidente :

Le secrétaire :

Brigitte Favre

Fabien Kohler

¹) RSJU 172.111

Loi sur le personnel de l'Etat (LPer)

Projet de modification du

Le Parlement de la République et Canton du Jura

arrête :

I.

La loi du 22 septembre 2010 sur le personnel de l'Etat (LPer)¹⁾ est modifiée comme il suit :

Article 88a (nouveau)

d) Indemnité en faveur d'un secrétaire général de département

Art. 88a ¹ En cas de résiliation au sens de l'article 87, alinéa 2, lettre d, des rapports de service d'un secrétaire général de département, l'autorité d'engagement lui verse une indemnité, pour autant que celui-ci n'ait pas refusé un emploi analogue correspondant à son profil.

² Le montant de l'indemnité équivaut à 6 mois de traitement.

³ L'article 84, alinéa 5, s'applique par analogie.

II.

¹ La présente modification est soumise au référendum facultatif.

² Le Gouvernement fixe l'entrée en vigueur de la présente modification.

AU NOM DU PARLEMENT DE LA
REPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

La présidente :

Le secrétaire :

Brigitte Favre

Fabien Kohler

1) RSJU 173.11