



Rapport d'information du Conseil communal relatif au Service communal de l'action sociale

(du 19 mai 2021)

au Conseil général de la Ville de La Chaux-de-Fonds

Monsieur le président,
Mesdames, Messieurs,

Propos liminaires

Le Service social de La Chaux-de-Fonds est une entité importante de l'administration de la Ville, à la fois de par le nombre d'employé·e·s, du budget géré et du service à la population qu'il représente. Il a toujours rempli sa mission auprès des bénéficiaires, cependant, il a défrayé la chronique durant plusieurs mois au sujet de ses dysfonctionnements, que ceux-ci soient avérés ou supposés. En effet, entre info et intox, il n'a pas toujours été facile de séparer le bon grain de l'ivraie. Le présent rapport se veut objectif et factuel afin de dissiper des rumeurs infondées sans pour autant occulter des problèmes avérés de fonctionnement.

Lorsque s'est révélée une situation problématique, qui a non seulement eu des conséquences financières pour la Ville, mais qui engendrait également des souffrances humaines au sein même du service, l'Autorité communale, consciente de l'ampleur des problèmes (avérés ou supposés), a alors immédiatement entrepris différentes démarches pour redresser la situation. Et ceci bien avant qu'un média en particulier ne s'empare du dossier.

Le SCAS est un gros navire avec beaucoup d'inertie. Reprendre la barre et redonner un nouveau cap ne peut être envisagé dans l'immédiateté qu'affectionne notre temps, mais doit s'inscrire dans un effort soutenu de plusieurs mois avant que les premiers effets ne se fassent sentir. Tout

changement est douloureux, se heurte à des réticences et est freiné par les doutes ou les attermolements inéluctables d'une grande structure administrative. Aujourd'hui, le navire a retrouvé sa route, les machines sont relancées et l'allure est reprise. La barre est tenue par une équipe de direction motivée, engagée et aux objectifs clairs. Celle-ci peut compter sur un équipage qui retrouve une confiance certaine et peut voir l'horizon avec sérénité.

Tout n'est cependant pas gagné dans une météo qui demeure agitée, notamment par la crise sanitaire. Il est toutefois temps de faire le point pour pouvoir tourner une page tourmentée du carnet de bord et en écrire une nouvelle que nous voulons résolument plus heureuse. Le présent rapport d'information n'a pas d'autre ambition. Il ne s'agit en aucun cas de régler des comptes, cela n'aurait en effet pas de sens et ne ferait que ressasser le passé, alors que c'est vers l'avenir que nous devons désormais nous tourner.

Contexte historique et légal

En 2005, la loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales (LHaCoPS) est votée par le Grand Conseil. La réforme ACCORD est ainsi lancée dont le but est de rendre l'action sociale plus rationnelle, cohérente et efficace, mais également plus proche, accessible et compréhensible pour l'usager.

Entre 2006 et 2009, les services sociaux et les Agences AVS-AI, alors sous la responsabilité de chaque commune, se réunissent sous un même toit et sont localisés dans différentes régions du canton pour couvrir l'ensemble du territoire. Huit antennes seront ainsi créées dont une à La Chaux-de-Fonds pour ladite commune ainsi que La Sagne et Les Ponts-de-Martel. Pour les prestations du SCAS, ces communes défraient annuellement La Chaux-de-Fonds respectivement de CHF 30'000.– et de CHF 50'000.– sur la base d'une convention du 13 novembre 2013. En 2014, les Guichets ACCORD voient le jour, la mise en œuvre effective des pratiques harmonisées et de la Facture sociale intervenant au 1^{er} janvier 2015.

Ainsi, les services sociaux de l'époque se sont mués, dès 2014, en Guichets Sociaux Régionaux (GSR), constitués d'une porte d'entrée unique appelée Guichet ACCORD auquel s'adresse tout citoyen neuchâtelois qui souhaite déposer une demande pour les prestations, sous conditions de ressources décrites ci-dessous.

Le fonctionnement et l'organisation des GSR sont donc ancrés dans la loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales du 23 février 2005 (LHaCoPS) et son règlement d'exécution du 18 décembre 2013 (RELHaCoPS).

Le Département de l'économie et de l'action sociale (ci-après: le DEAS) est chargé de l'application des tâches dévolues à l'Etat par la LHaCoPS. Le service (cantonal) de l'action sociale est l'organe d'exécution du département en matière de prestations sociales versées sous conditions de ressources. En son sein, l'ODAS-contrôle est plus particulièrement chargé d'auditer les GSR afin de vérifier le respect des normes et la bonne gestion des pratiques d'aides sociales.

La LHaCoPS et son règlement d'exécution régissent les bases de l'harmonisation et de la coordination des prestations sociales cantonales versées sous conditions de ressources (ci-après prestations).

La loi définit les principes régissant :

- a) L'unité économique de référence ;
- b) Le revenu déterminant unifié ;
- c) Le processus d'examen du droit aux prestations ;
- d) L'échange d'informations ;
- e) L'organisation des structures d'accès aux prestations.

Les GSR constituent dans chaque région le point d'accès au dispositif social, en particulier pour les prestations suivantes :

- Avances sur contribution d'entretien ;
- Subsidés en matière d'assurance-maladie obligatoire ;
- Bourses et prêts d'études ;
- Aide sociale matérielle.

Une fois les demandes analysées par les collaboratrices et collaborateurs socio-administratifs-ives du Guichet ACCORD, elles sont dirigées auprès de l'office communal de l'aide sociale (OCAS) s'il s'agit d'une demande d'aide sociale, ou du service cantonal ad hoc pour les trois autres prestations.

Les principes de financement des dépenses d'aide matérielle sont pour leur part ancrés dans la Loi sur l'action sociale du 25 juin 1996 et dans son règlement d'exécution. Le Conseil d'Etat nomme au début de chaque période administrative un "Conseil des autorités d'action sociale" chargé d'analyser l'évolution des prestations et des coûts liés aux domaines de la

prévoyance sociale qui font l'objet d'une harmonisation de la prise en charge des dépenses entre l'Etat et les communes.

Les normes de dépenses d'aide matérielle qui régissent toutes les dépenses effectuées par les services sociaux régionaux pour les bénéficiaires sont définies par le biais d'un Arrêté cantonal et de quelque 40 directives émises par le service cantonal de l'action sociale (SASO).

Les charges de la prévoyance sociale sont financées entre l'État (60%) et les communes (40%); elles constituent un pot-commun dénommé "Facture sociale". Celui-ci couvre les domaines suivants :

- a) Aide sociale ;
- b) Programmes d'insertion ;
- c) Subsidés pour les primes de l'assurance obligatoire des soins ;
- d) Bourses d'études ;
- e) Avances de contribution d'entretien ;
- f) Participation financière du canton prévue par la LACI ;
- g) Indemnités financières aux organismes du social ambulatoire privé ;
- h) Allocations familiales versées aux personnes sans activité lucrative.

Les frais de personnel des services sociaux régionaux (SSR) et du guichet ACCORD sont subventionnés à hauteur de 40% par le canton et 60% par les communes au travers d'un pot commun. Ces subventions forfaitaires sont d'une part de CHF 100'000.– pour un équivalent plein temps (EPT) d'assistant·e·s sociaux/ales, quel que soit son salaire effectif, et d'autre part, de CHF 80'000.– pour le personnel administratif ou socio-administratif. Le nombre d'EPT subventionné est défini par le nombre de dossiers, un·e assistant·e social·e devant traiter entre 80 et 120 dossiers. La dotation du personnel administratif ou socio-administratif doit se situer entre 50 et 70% par poste social qualifié à plein temps pour pouvoir entrer dans le subventionnement cantonal.

Contexte actuel du Service – organisation générale

Le service communal de l'action sociale de La Chaux-de-Fonds (SCAS) a, pour des raisons historiques, conservé ce nom alors que les autres services sociaux se sont mués en GSR. Cependant, malgré cette dénomination différente, l'organisation, les conditions de fonctionnement, les contraintes et libertés d'action ou d'appréciation sont identiques pour toutes les structures.

Selon l'organigramme annexé au présent rapport, le SCAS est constitué de quelque 50 EPT et 60 personnes. Actuellement, en sus des trois secteurs

principaux, le SCAS propose également une prestation de médiation au logement dispensée par une avocate engagée à 50%. Elle s'occupe aussi, en étroite collaboration avec le Service des bâtiments et du logement, de la gestion des appartements dits protégés pour personnes âgées de la Fondation Bonne Fontaine. Cette fonction est le seul particularisme de la structure chaux-de-fonnière. Mais ce secteur reste marginal et n'a pas d'impact sur le fonctionnement global du SCAS et les considérations du présent rapport.

Conformément à une recommandation d'ODAS-contrôle (suite au premier contrôle sur site effectué en mai 2019), ainsi que pour répondre à une partie des problématiques relevées tant dans les rencontres avec les collaborateurs que par l'audit mené, une fonction de chargée des procédures internes et de la formation à 60% a été créée. La titulaire, engagée en juillet 2020, a pour missions la mise en place de processus harmonisés, la formation du personnel à ces processus ainsi que le contrôle de leurs applications. Cette personne effectue également un travail important en matière de système de contrôle interne, mis en place dès février 2021.

L'OCAS est constitué de plusieurs secteurs : aide sociale (20.9 EPT) ; insertion socio-professionnelle (1.5 EPT), réception (2.8 EPT), secrétariat (7.35 EPT) et comptabilité (5.1 EPT). Les trois premiers secteurs sont dirigés par la cheffe d'office tandis que le secrétariat et la comptabilité sont dirigés par l'adjointe à la cheffe de service.

L'Agence AVS-AI est constituée de 3.6 EPT et est directement rattachée à la cheffe de service, de même que le guichet ACCORD, constitué de 4.8 EPT, et de la médiatrice au logement.

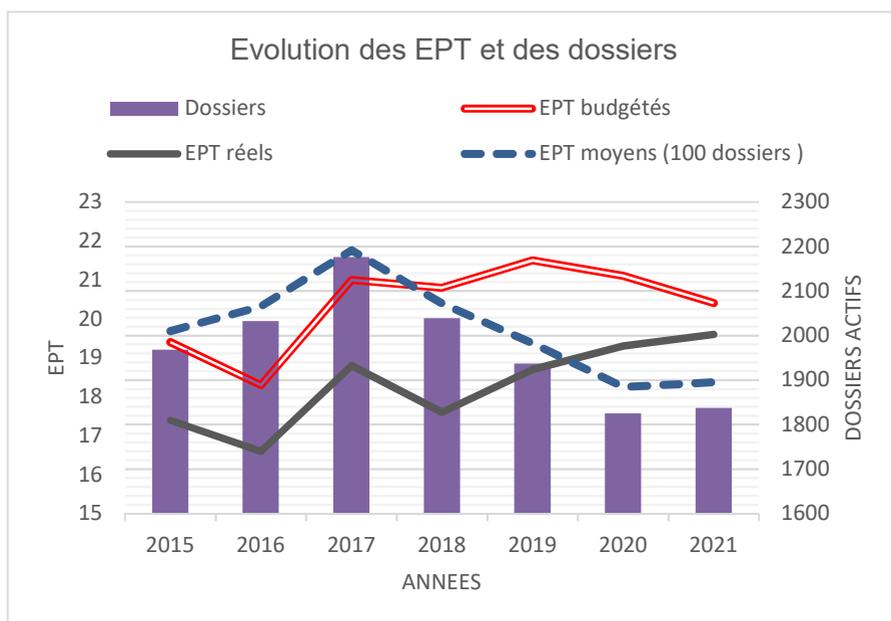
Historique des problèmes

Le SCAS est un service qui a vécu une croissance exponentielle. S'agissant du secteur aide sociale, qui est le cœur métier du service, les EPT d'assistant·e·s sociaux/ales sont passés de 5 dans les années 2000, à 12 en 2010 puis à 21 à ce jour (27 personnes), pour assumer la gestion d'aide matérielle des bénéficiaires selon les années. Il est actuellement devenu le GSR le plus grand du canton.

Les causes de cette croissance de l'aide sociale sont multiples. Tout d'abord, nous avons la professionnalisation de l'aide sociale dans les années 2000. Cela signifie que toutes les personnes en situation d'indigence ont pu bénéficier de l'aide sociale selon des critères légaux cantonaux identiques,

de fait, pour toutes les communes. Au préalable, les personnes dans le besoin s'adressaient auprès des œuvres d'entraide et des administrateurs communaux qui octroyaient une aide à bien plaisir. À cela s'ajoutent les effets de la migration des personnes sans formation au bénéfice d'un permis C qui peuvent prétendre à l'aide sociale. Puis, un facteur important à l'origine de la précarité est le divorce, dont le taux dans le canton est très élevé. Enfin, les conséquences de la réforme en matière d'assurance chômage intervenue en 2011, qui a généré un transfert important de personnes à l'aide sociale, sont importantes.

Le graphique ci-dessous illustre l'évolution des EPT des assistant-e-s sociaux/ales en lien avec l'évolution du nombre des dossiers d'aide sociale. La courbe des EPT réels pondère la dotation budgétée, prenant en considération un taux d'absentéisme et de turnover important entre 2015 et 2020.



En parallèle, les normes d'aide sociale régies par des directives cantonales se sont sans cesse complexifiées. Entre 2002 et 2020, ce sont quelque 40 directives qui ont été éditées et révisées à de multiples reprises. Cette diminution de la marge d'appréciation est justifiée par la volonté d'appliquer une politique harmonisée à l'échelle cantonale gommant les disparités régionales. C'était un objectif essentiel de la LHCoPS.

Force est de constater que l'évolution de la structure organisationnelle et fonctionnelle du service n'a pas été adaptée en conséquence. La formation du personnel à ces directives n'a pas été effectuée de manière adéquate et les professionnels du métier ont rapidement été submergés par la quantité et la complexité des normes à appliquer. Il s'est ensuivi une fatigue profonde du personnel, une démotivation, des taux d'absentéisme et de turnover importants, avec les conséquences collatérales que cela induit sur les collègues et la direction en termes de surcharge chronique de travail.

De plus, les contrôles internes qui devaient avoir lieu tout au long de ces années pour s'assurer que les prestations soient correctement délivrées n'ont pas été mis en place de manière efficace et pérenne.

Les conséquences de ces dysfonctionnements ont eu également des répercussions sur les bénéficiaires. Certains ont eu plusieurs assistants sociaux en peu de temps, des entretiens à intervalles irréguliers et l'équité de traitement n'a pas pu être assurée. Dans ces conditions, certains bénéficiaires faisaient légitimement part de leur colère aux professionnels auxquels ils pouvaient s'adresser. La documentation nécessaire à la bonne gestion des dossiers a été parfois lacunaire en lien avec les mouvements des assistant·e·s sociaux/ales. Toutefois, il n'a pas été constaté des conséquences financières de cet état de fait au détriment de bénéficiaires, au contraire.

Un changement de direction et de culture de management intervient cependant en 2017. Une réorganisation du service est proposée par le nouveau chef de service dans l'idée d'améliorer le fonctionnement. Dans ce cadre, plusieurs modifications interviennent. Les postes d'encadrement sont revus et une nouvelle répartition est proposée. Ainsi, trois assistantes sociales sont nommées responsables de groupe pour assumer la gestion des 27 assistant·e·s sociaux/ales afin de répartir la charge managériale, avec toutefois des visions divergentes sur l'application des normes. Malgré cela, les relations se tendent très rapidement entre les professionnels du terrain et la direction. La communication et la collaboration deviennent très compliquées. Le paquebot qu'est devenu le SCAS est à la dérive.

Gestion de la crise

Plusieurs actions ciblées ont été menées, telles qu'un audit interne en 2015 puis plusieurs supervisions d'équipes ainsi que plusieurs séances avec l'ensemble des collaborateurs·trices du SCAS, tout comme un renforcement

des effectifs avec l'accord d'un Conseil communal de plus en plus préoccupé par la perception d'une situation qui se dégradait.

| EPT | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--------------------|--------|-------|--------|--------|--------|-------|
| Budgétés | 41,50 | 41,70 | 42,10 | 46,50 | 47,40 | 49,05 |
| Effectifs | 40,86 | 41,88 | 43,25 | 47,47 | 45,99 | 47,96 |
| Taux d'absentéisme | 10.4 % | 8.9 % | 10.2 % | 15.2 % | 12.6 % | 8.2 % |

Les différences entre les EPT effectifs et budgétés révèlent les problèmes liés aux vacances induites par le turn-over, sans toutefois tenir compte d'un taux d'absentéisme significatif dans le secteur aide sociale. Entre 2017 et 2020, il faut également tenir compte d'un taux d'absentéisme important dans les postes de cadres. Dès lors en 2018, les EPT effectifs sont légitimement supérieurs au budget de par une dotation supplémentaire décidée par le Conseil communal en réponse à une situation du SCAS jugée particulièrement critique.

En 2019, il est finalement décidé de mener un audit organisationnel afin d'approfondir de manière complète les problématiques rencontrées au SCAS. Ceci reflète la volonté de décliner un plan d'action permettant d'améliorer la situation de manière pérenne. En effet, le Conseil communal est alors très inquiet de voir ce service en souffrance, notamment en ce qui concerne les conditions de travail relevées par les collaborateurs·trices. D'ailleurs, et pour illustrer cette souffrance, les collaborateurs·trices du service ont sollicité la même démarche auprès des autorités dans le même laps de temps.

En mai 2019, un audit organisationnel est formellement accepté par le Conseil communal et mené durant la saison estivale. Toutes les collaboratrices et collaborateurs du SCAS sont entendus. Les conclusions de l'audit sont communiquées au Conseil communal fin 2019 et mettent en lumière l'ampleur des problèmes, tant au niveau de la gestion des ressources humaines que de la gestion des dossiers, dans un service sans ligne directrice claire et dont les employé·e·s étaient en perte de sens. En parallèle à l'audit, des séances de supervision sont organisées pour le personnel d'encadrement du service afin de les soutenir dans leurs tâches.

Le rapport d'audit a été livré en deux parties. La première correspond à des extraits d'auditions et au diagnostic posé par l'auditeur. La deuxième partie proposait des recommandations qui pour la plupart ont été suivies par le Conseil communal. Les constats posés font ressortir des tensions inter secteurs et interpersonnelles, une perte de sens et un déficit de

compétences et de formation, notamment dus à un important turn-over. Cet audit interne n'a malheureusement pas été rédigé dans une perspective de publication alors que le Conseil communal souhaitait au contraire être transparent dans la gestion de la crise qui se révélait aigüe. C'est indéniablement une faiblesse de cet audit en regard de la nécessité de la protection de la personnalité.

Des demandes d'accès aux documents de l'audit sont très rapidement adressées au Conseil communal qui, bien qu'étant prêt à répondre favorablement, dut y renoncer suite à deux oppositions fermes formulées par des personnes directement concernées. L'audit est certes un document officiel soumis au principe de la transparence en application de la Convention intercantonale des 8 et 9 mai 2012 relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel (CPDT-JUNE). Toutefois, la divulgation du document ne doit pas compromettre d'intérêt public prépondérant ou d'intérêts privés prépondérants, ce par quoi est principalement entendu la protection de la personnalité des personnes concernées. Plusieurs demandes ont été formulées devant le Préposé à la protection des données et à la transparence (PPDT) pour avoir accès à ce document. L'une d'elles est connue; elle émane d'Arcinfo qui l'a indiqué dans ses colonnes le 9 janvier 2020. Cette demande, à laquelle s'est ajoutée une autre, a fait l'objet d'oppositions à rendre l'accès public au document.

La décision rendue le 15 avril 2021 par la Commission de la protection des données et de la transparence autorise la communication de ces documents mais uniquement après le caviardage "des identités des personnes concernées par l'audit et leurs initiales" ainsi que des "citations des déclarations des personnes entendues par l'auditeur".

Le document en résultant serait ainsi difficilement lisible en raison de ces impératifs de protection de la personnalité. Ce résultat, qui peut être jugé frustrant par certains, n'est donc pas le fruit d'une volonté du Conseil communal de cacher quoi que ce soit. Ce dernier demeure pleinement acquis aux vertus de la transparence de l'action publique, mais est tenu par les décisions des autorités en matière d'application de la CPDT-JUNE.

Il s'agit donc de préserver l'anonymat des personnes concernées. Les rapports d'audit contiennent de nombreux noms et moult citations tirées des déclarations des personnes entendues dans un cadre confidentiel. Certaines tiennent sur quelques lignes et d'autres sont bien plus étendues.. En effet, les procès-verbaux des séances, qui ne sont pas publics, ne sont pas

accessibles selon l'art. 69 al. 3 CPDT-JUNE. Tel est en particulier le cas des procès-verbaux des auditions menées par l'auditeur. En effet, les rapports d'audit ne se limitent pas à résumer les déclarations ou à les synthétiser, mais comprennent des citations qui reprennent mot à mot les déclarations de leurs auteur-e-s. Il est donc primordial de garantir aux personnes entendues que leurs déclarations resteront confidentielles. La confidentialité ne doit pas être limitée à l'anonymat, mais elle doit porter sur toutes les déclarations faites à l'auditeur dans un rapport de confiance essentiel à la validité et à la pertinence d'un audit. Un intérêt public est certes reconnu, mais l'accès à l'entier de ce document ne peut être possible, les intérêts privés ayant été jugés prépondérants.

Ce respect de la procédure a conduit dans certaines situations à imaginer, voire fantasmer, des éléments contenus dans l'audit qui n'auraient pas été partagés lors des synthèses ou des restitutions faites, par exemple, à l'ensemble des collaborateurs·trices du SCAS par l'auditeur lui-même. Il n'en est rien et seul le respect des éléments ci-dessus a empêché la mise à disposition de l'audit à laquelle était disposé le Conseil communal.

En synthèse et comme déjà indiqué, l'audit révèle des éléments dysfonctionnant et une organisation à revoir, mais aucun fait répréhensible. Ces éléments ont été pris en compte et un travail de fond a été entrepris.

Dans ce contexte, en fin 2019, le chef de service décide de donner une nouvelle orientation à sa carrière professionnelle. En cascade, une nouvelle organisation est alors validée par le Conseil communal et un comité de pilotage (COPIL) est constitué afin d'accompagner la direction du SCAS dans sa réorganisation. Durant la période de janvier à juin 2020, la gouvernance du SCAS a été assumée par la cheffe de dicastère qui a endossé le rôle de cheffe de service ad interim, épaulée par l'adjointe administrative. Afin de pallier l'absence d'expertise métier dans les fonctions dirigeantes, la cheffe du Guichet Social Régional Littoral Ouest a été engagée dès le 1^{er} janvier 2020 en tant que chargée de mission à un taux d'activité de 40% jusqu'en avril, puis de 60% dès le mois de mai. Cette dernière a aujourd'hui repris la direction du SCAS.

Le COPIL, constitué des cheffes des dicastères des finances, d'une part, et de l'Action sociale, d'autre part, ainsi que des cheffes des services des finances et des ressources humaines, de l'adjointe administrative du SCAS et de la chargée de mission, a eu pour première mission de créer un groupe de travail (GT) pluridisciplinaire incluant des représentant-e-s de tous les secteurs du service communal de l'action sociale. En effet, la reconstruction

du SCAS ne pouvait pas se réaliser sans le concours de collaboratrices et collaborateurs de chaque secteur, pierres angulaires de la nouvelle organisation du service. À la demande de la Ville, un représentant du canton était également présent au sein du GT.

Le COPIL s'est réuni à raison de deux fois par mois et a été un élément facilitateur dans la mise en place de la nouvelle organisation. De plus, les services transversaux, notamment des ressources humaines, ont apporté leur soutien dans les processus de recrutement ainsi que dans la gestion du personnel en général, dans un contexte de crise telle qu'elle était vécue à tous les niveaux. Le Service des finances est venu en renfort plus spécifiquement pour le traitement des décomptes de rétroactifs AI. Quant au GT, il s'est réuni à deux reprises seulement compte tenu des mesures COVID qui ont été imposées durant cette période, toutefois des sous-groupes de travail thématiques ont pu être constitués et des travaux ont pu être menés.

Durant toute cette période de crise, les AS, en rupture de dialogue avec leur direction, ont fait appel au Syndicat du Service Public (SSP) afin que leur souffrance et leurs demandes d'amélioration des conditions de travail puissent être relayées, entendues et prises en considération. La représentante du SSP a été invitée à deux reprises avec les AS afin de faire part à la direction ad interim et au Service des ressources humaines des besoins de renforts pour les décharger. Il s'est également agi d'évoquer le processus d'accueil et de formation devant être mis en place pour les nouveaux, de définir les mesures pour protéger la santé du personnel, de communiquer l'urgence de la situation du SCAS, de définir l'intégration du SSP dans les démarches inhérentes à la sortie de l'audit, etc. La plupart de ces demandes ont été entendues et les relations ont ainsi pu s'apaiser.

La nouvelle organisation qui s'en est dégagée se traduit notamment par l'engagement de :

- Une cheffe de service au 1^{er} juin 2020, laquelle était alors cheffe du GSR Littoral Ouest et chargée de mission au SCAS ;
- Une chargée des procédures internes et de la formation au 1^{er} juillet 2020, qui a travaillé durant 30 ans au Contrôle cantonal des finances ;
- Une cheffe de l'office communal de l'aide sociale au 1^{er} septembre 2020, assistante sociale chevronnée qui a travaillé une dizaine d'années au GSR Littoral Ouest. Ce poste a été créé en lieu et place des trois fonctions de responsables de groupe des AS ;

- L'engagement pour la durée nécessaire d'un collaborateur en charge de la gestion de la problématique des doubles loyers ;
- Le renforcement du service par des engagements temporaires ou pérennes dans différents secteurs du service afin d'en améliorer la structure mais également pour soulager les collaborateurs·trices et améliorer les conditions de travail ;
- Une nouvelle répartition des tâches entre le Service communal de l'action sociale et le Service des finances pour la gestion du contentieux.

Contrôles sur site effectués par ODAS-contrôle

En exécution des articles 8 et 9 de la Loi sur l'action sociale (LASoc) et suite à la décision prise lors du Conseil de la Facture sociale du 6 juillet 2018 (devenu Conseil des autorités d'action sociale), le DEAS, par le biais de l'office cantonal d'aide sociale (ODAS), a procédé du 6 au 24 mai 2019 à un contrôle sur site de la gestion des dossiers d'aide sociale et des processus de contrôle appliqués au sein du service social régional de La Chaux-de-Fonds (SSR).

Il faut relever que le nombre des dossiers et le volume des dépenses d'aide matérielle gérés par le SCAS représentent une part significative des dépenses d'aide sociale de la Facture sociale, soit environ 30%.

Les conclusions de ce premier contrôle sur site ont été rendues par l'ODAS lors d'une séance en juin 2019 en présence de la conseillère communale en charge du DJASS et de la direction du SCAS. Les conclusions de ce contrôle mettent en exergue des manquements récurrents dans le respect des directives et des normes d'aide sociale, des problématiques générales liées à l'absence de processus clairs dans la gestion des dossiers d'aide sociale et dans le flux des informations entre les AS et le secteur de la comptabilité. Le verdict sévère et alarmant confirme la situation périlleuse dans laquelle se trouve alors le SCAS.

Compte tenu de ces constatations, l'ODAS-contrôle a émis des demandes et recommandations qui portent, dans un premier temps, sur les éléments liés à la situation de crise qui nécessitent la mise en place de dispositifs urgents et facilement réalisables. Dans un deuxième temps, il a formulé des observations relatives aux processus et aux dossiers contrôlés.

1. Observations relatives aux difficultés générales du service

1.1 Harmonisation des processus de gestion des dossiers d'aide sociale au sein du SSR

"Par conséquent, au vu de la fréquence des erreurs constatées sur aussi peu de dossiers et de leur impact financier important, au vu des manquements au niveau du personnel AS et de la surcharge de travail des responsables d'équipe, il nous semble judicieux d'engager des moyens externes pour une durée déterminée afin de :

- *Harmoniser les processus de gestion des dossiers (sur la base des bonnes pratiques existantes) ;*
- *Harmoniser la compréhension et l'utilisation des formulaires standards divers déjà existants ;*
- *Mettre en place des processus de contrôle des dossiers par les responsables d'équipe et/ou du secteur administratif afin de garantir la continuité des processus harmonisés et de prévenir les erreurs humaines."*

Pour ce point, ODAS-contrôle a émis la recommandation exceptionnelle d'engager une personne avec des connaissances dans la mise en place des processus et d'éventuelles connaissances dans la gestion administrative du secteur social de notre canton, ceci dans le but de pallier les lacunes constatées.

1.2 Rattrapage des retards, notamment la gestion du contentieux

Les dysfonctionnements dans la gestion des dossiers d'aide sociale mentionnés plus haut ont notamment eu pour conséquence d'occasionner des versements trop importants au moment où les bénéficiaires sortent de l'aide sociale, montants qu'ils doivent rembourser par la suite. Cela a généré la création d'un dossier de contentieux. Ainsi, par contentieux, il est entendu des débiteurs anciennement bénéficiaires de l'aide sociale qui ont une dette à rembourser et dont le dossier a été clôturé. Dans les autres cas, les remboursements se font par l'intermédiaire de retenues.

Or, il a été constaté que depuis de nombreuses années le secteur du contentieux du SCAS n'avait pas été une priorité pour la direction et que les ressources humaines nécessaires à sa gestion, d'un point de vue qualitatif et quantitatif, n'avaient jamais été engagées. Le résultat d'une telle gestion est un nombre très important de dossiers non traités et de ce fait des

montants dus non remboursés à la Facture sociale, créant ainsi un dommage.

Pour ce point, ODAS-contrôle a émis la recommandation exceptionnelle suivante :

Au vu de ce qui précède, et selon les autres observations qui suivent dans ce rapport, la nécessité du rattrapage des retards dans les meilleurs délais est une évidence. Cependant, s'agissant d'une situation de crise, cet objectif nous semble peu réalisable avec l'effectif actuel. Considérant les pertes financières dues au manquement de certains contrôles, au manque de suivi des contentieux et à l'approche du délai de migration vers KISS, nous estimons judicieux et nous recommandons l'engagement en CDD d'une personne dans le secteur administratif-comptabilité pour renforcer l'équipe temporairement.

2. Observations relatives aux processus

Des failles importantes ont également été identifiées dans les processus suivants :

- Paiement des loyers : risques de paiement de doubles loyers ou de paiement de loyers après le bouclage d'un dossier ;
- Libération des paiements journaliers : risques de paiements à double ou de paiement après le bouclage d'un dossier ;
- Gestion des dossiers d'aide sociale : manque d'harmonisation, de pièces justificatives, trop de prestations circonstanciées versées, retenues effectuées aux bénéficiaires trop faibles (ne respectent pas la directive y relative), etc.

3. Suites du contrôle, exigences du DEAS

Au vu de l'ampleur des problèmes relevés, plusieurs échanges ont, dès leur prise de connaissance par l'autorité communale en juin 2019, eu lieu entre la cheffe de dicastère et la direction du DEAS sur les différentes natures des problèmes rencontrés par le SCAS.

Compte tenu des profonds dysfonctionnements mis en lumière en matière de respect des normes d'aides sociales, de gestion des dossiers, de gestion des flux financiers et des procédures de contrôle requises par l'activité d'un SSR, le DEAS, dans son rôle d'autorité de surveillance et de contrôle, a écrit en novembre 2019 au Conseil communal de la Ville afin de poser ses

exigences, notamment la mise sur pied d'un plan d'action. En résumé, l'Etat demande :

1. Planification de la mise en conformité ;

Remise au DEAS d'un document décrivant les mesures envisagées par le Conseil communal pour rétablir un fonctionnement adéquat du SSR. Le délai imparti par le DEAS était la fin du premier semestre 2020. De plus, sont attendus par le DEAS une liste des actions prévues, la planification temporelle et leur déploiement, de même que les questions en lien avec :

- a) Le pilotage et l'accompagnement de la démarche ;
- b) La gouvernance et l'organisation du service ;
- c) Les étapes et modalités de communication envisagées.

2. Information de la situation au Conseil de la Facture sociale ;

3. Mesures de suivi du déploiement du plan d'action.

Le Conseil communal a immédiatement réagi et tous les éléments exigés par le DEAS lui ont été fournis dans les délais impartis. De plus, des échanges approfondis ont eu lieu régulièrement courant 2020 et jusqu'à ce jour.

Afin de vérifier les résultats des mesures correctrices mises en œuvre sur lesquelles le Conseil communal s'est engagé, le DEAS a demandé à ce qu'un second contrôle sur site soit effectué. Ce dernier a eu lieu du 14 septembre au 23 octobre 2020. L'essentiel des mesures correctrices prises ayant été mises en œuvre dans le second semestre 2020, le résultat du deuxième contrôle sur site, qui a porté sur la gestion des dossiers du premier semestre, n'a, de fait, pas pu donner le résultat espéré. Ceci peut en partie s'expliquer par les contraintes liées aux mesures COVID et par une inertie naturelle des effets de tout changement de pratique. Sans doute aurait-il été judicieux que le contrôle soit reporté de quelques mois afin d'être plus pertinent. Toutefois, il est souligné que suite aux exigences du DEAS, *"la commune a entrepris rapidement des actions rigoureuses en vue de rétablir une gestion adéquate dans les meilleurs délais et qu'il était important de relever que la crise sanitaire et ses conséquences ont quelque peu retardé certaines actions entreprises par la direction du SSR, notamment les formations prévues par la cheffe du SSR auprès des AS ainsi que la mise en place de nouvelles procédures."*

Concrètement, s'il est constaté que *"les actions entreprises par le SSR sont pertinentes et que plusieurs améliorations ont été constatées"* (mises en place et harmonisation de procédures, mise à jour de la comptabilisation des recettes dans les dossiers d'aide sociale, suivi des recommandations pour l'engagement d'une chargée des procédures internes et d'un chargé de comptabilité pour la mise à jour du contentieux), la conclusion est que *"malgré les efforts considérables entrepris par l'autorité communale et la direction du SSR, les problèmes et les erreurs dans la gestion des dépenses d'aide sociale n'atteignent pas encore le niveau d'acceptabilité suffisant. Nous sommes toutefois conscients qu'un tel changement n'est pas réalisable à court terme"*.

Afin de mesurer les effets des actions entreprises durant le deuxième semestre 2020, le DEAS a demandé un troisième contrôle sur site, lequel est prévu pour la fin du mois de mai 2021.

Actions prévues et mesures correctrices prises

Comme mentionné de manière détaillée sous le chapitre "gestion de la crise", à la suite des conclusions de l'audit organisationnel mené sur le deuxième semestre 2019 et pour répondre aux exigences du DEAS, une nouvelle organisation a été validée par le Conseil communal et, comme déjà mentionné, un groupe de pilotage (COFIL) a été constitué afin d'accompagner la direction du SCAS dans le pilotage des démarches à entreprendre.

Les mesures correctrices prises durant le premier semestre 2020 sont les suivantes :

- Courriers à double signatures avec la direction lorsqu'ils engagent financièrement le service (garanties de loyers par exemple) ;
- Aide du service des finances de la Ville pour le traitement des décomptes de rétroactifs AI/PC restés en suspens ;
- Aide du service des finances de la Ville pour la mise en place d'un logiciel professionnel de gestion des débiteurs pour le traitement des dossiers de contentieux ;
- Engagement d'un chargé de comptabilité en CDD sur une année (renouvelé jusqu'à fin 2021) afin de venir en renfort pour la mise à jour du contentieux puis pour l'analyse et la récupération des doubles loyers.

Les mesures correctrices prises durant le deuxième semestre 2020 sont les suivantes :

- Nouveau processus sécurisé et harmonisé pour le paiement des budgets mensuels et les paiements journaliers afin de stopper tout paiement à double (impression d'une liste ad hoc vérifiée puis visée par chaque AS), condition sine qua non pour que la comptabilité effectue les paiements. En effet, aucun contrôle en bonne et due forme des pièces comptables visées n'existait jusque-là ;
- Obligation d'avoir eu un contact avec le/la bénéficiaire avant la libération de son budget mensuel ;
- Obligation d'avoir des notes d'entretien sous format informatique suivant le modèle ad hoc ;
- Mise en place de nombreuses procédures visant à garantir les retenues qui doivent être opérées sur différentes prestations (frais médicaux, dentaires, prestations circonstancielles, loyers hors normes) afin d'harmoniser les pratiques et être conforme aux directives ;
- Mise en place de journées de formation par la cheffe du SCAS dédiées à la maîtrise des directives d'aide sociale afin de combler les nombreuses lacunes constatées ;
- Coaching des AS ayant un besoin accru de compléments ;
- Formation en assurances sociales pour les assistant-e-s sociaux/ales sans formation académique spécifique (formation dans l'éducation par exemple) ;
- Formation comptable du personnel du secteur comptabilité ;
- Vérification des doubles loyers 2015 à 2016 et facturation.

S'agissant des engagements en lien avec les différentes recommandations :

- Engagement d'une chargée des procédures internes et de la formation à 60% en CDI dès le 1^{er} juillet 2020 ;
- Engagement d'une cheffe de l'office communal de l'aide sociale, afin de remplacer les trois responsables de groupes ;
- Renfort du secteur comptabilité par l'augmentation de la dotation de 0.7 EPT et la nomination d'une responsable de secteur (fonction qui n'avait pas été repourvue depuis le départ de l'ancien responsable au 30 septembre 2017) ;

- D'autres renforts ont été consentis dans les différents secteurs pour stabiliser ce service et sécuriser les nouvelles procédures en place.

Mesures prises durant le premier trimestre 2021 :

- Externalisation du secteur contentieux au service des finances de la Ville, avec une procédure ad hoc ;
- Contrôles internes systématiques mis en place durant le premier trimestre 2021 :
 - 1) Vérification de l'application des nouvelles procédures internes, notamment en lien avec les différentes retenues à effectuer par les AS ;
 - 2) Vérification de la bonne tenue des dossiers d'aide sociale ;
 - 3) Vérification des doubles loyers 2017 à 2020 ;
 - 4) Vérification de la double signature avec la direction de tout paiement dans les dossiers bouclés, des prestations circonstanciées remboursables ou des restitutions d'argent.
- D'autres mesures de contrôle par sondage ont également été mises en place. En tout, ce sont une dizaine de processus qui ont été mis en œuvre depuis le 1^{er} février et qui font l'objet d'un suivi régulier par la direction du SCAS ;
- Engagement d'un juriste à 0.5 EPT dans le contingent des AS pour les épauler sur les questions légales qui deviennent de plus en plus complexes et limiter les risques de vice-de-forme dans les décisions ou les procédures, ce qui a eu dans le passé d'importantes conséquences financières lors de litiges qui ont valu à la Ville d'être déboutée.

Nous jugeons nécessaire de relever que si les mesures mises en place en matière de procédures et de contrôles internes sont indispensables afin de pallier les très nombreuses carences héritées de ces 5 dernières années, cela génère, en plus des contrôles sur site par ODAS-contrôle et des réformes cantonales, une charge de travail considérable sur une équipe majoritairement nouvelle. Nous estimons toutefois qu'il s'agit d'une situation passagère, le poids des contrôles devant diminuer significativement à mesure que le nombre d'erreurs en fera de même.

Conséquences financières – accord du CE

Sur la base du résultat des deux contrôles sur site menés par ODAS-contrôle et après plusieurs échanges avec le chef du DEAS, le périmètre du dommage financier à imputer au SCAS a pu être déterminé.

En effet, les dépenses d'aide matérielle que l'Etat ne peut pas admettre au sens de la Loi sur l'action sociale ne pouvaient être mises à la charge de la Facture sociale portée par l'Etat à 60% et par l'ensemble des communes à hauteur de 40%.

Ainsi, le dommage a été identifié et réparti en trois catégories :

- 1) Les loyers payés à double ;
- 2) Les autres dépenses non conformes ;
- 3) La gestion des dossiers de contentieux.

Il a également été convenu que le dommage devant être estimé et pris en compte devait porter sur la période qui s'écoule entre la mise en place effective de la Facture sociale harmonisée en 2015 et l'exercice qui a fait l'objet du premier contrôle sur site, soit en 2019.

1. Loyers payés à double

Pour cette catégorie, le dommage porte sur la période 2015 et 2019, mais aussi sur 2020 dans la mesure où le deuxième contrôle sur site a démontré que le problème n'était pas encore entièrement résolu. Les procédures mises en place depuis et décrites ci-avant excluent désormais les doubles loyers.

En effet, il faut préciser que le dysfonctionnement des doubles loyers provenait de problèmes de communication entre les AS et la comptabilité. Pour bien comprendre, un double loyer peut résulter d'un loyer versé deux fois à la gérance, ou une fois à la gérance et une fois au bénéficiaire, et finalement deux fois au bénéficiaire. D'un point de vue des opérations comptables, deux facteurs expliquent ce dysfonctionnement : durant des années, de peur que les budgets mensuels ne soient pas versés aux bénéficiaires (vu notamment l'important taux d'absentéisme des AS), lesdits budgets, y compris les loyers, étaient générés automatiquement sur 3 mois dans un principe d'ordre permanent. En parallèle, les AS effectuaient leurs budgets parfois sans tenir compte de ces pré-saisies. La seconde origine de ce dysfonctionnement est liée à des loyers payés à la fois par l'AS dans un budget mensuel et à la fois par la comptabilité. Dans les premiers cas, vu

l'absence d'établissement d'une pièce comptable répertoriant tous les montants constitutifs du budget mensuel contrôlée et validée par l'AS, ces doubles paiements n'étaient jamais détectés. Dans le deuxième cas, l'absence de contrôle du compte du bénéficiaire par la comptabilité ne permettait pas de détecter si le loyer avait déjà été versé par l'AS. Aujourd'hui, l'immense majorité des loyers est payée par les AS dans le cadre du budget mensuel, ce qui évite le risque de paiement à double.

En fonction de l'état d'avancement de l'analyse des doubles loyers par le SCAS et des montants qui avaient d'ores et déjà pu être récupérés, c'est un montant de CHF 117'000.– qui a été arrêté pour 2015 et de CHF 74'000.– pour 2016, soit un montant total pour ces deux années de **CHF 191'000.–** qui a été sorti de la Facture sociale 2020 de manière forfaitaire et mis à charge de la Ville. Il est convenu que les remboursements récupérés pour cette période reviendraient à la Ville et ne seraient pas reversés à la Facture sociale. Compte tenu des délais de prescription de 5 ans, la priorité a été mise sur l'année 2016 : au 30 avril, CHF 17'000.– avaient pu être récupérés sur CHF 29'000.– facturés. De plus, il s'est avéré que CHF 30'000.– ont été finalement jugés irrécupérables car les personnes sont parties à l'étranger ou sont décédées. Ainsi, la majorité du travail qu'il reste à effectuer sur ces deux années consiste à rendre des décisions administratives avec voie de recours à l'attention des bénéficiaires, pour la plupart sortis de l'aide sociale, et ce afin d'obtenir un titre de mainlevée. Ces montants seront soit retenus sur le budget mensuel des personnes encore à l'aide sociale, soit portés au contentieux.

Quant aux doubles loyers des années 2017 à 2020, vu le temps nécessaire à l'analyse de leur justification et au délai des remboursements, le montant du dédommagement y relatif sera calculé à la fin de l'année 2021 et sorti de la Facture sociale de cet exercice. Au 30 avril 2021, l'ensemble des années 2017 à 2019 a été analysé de sorte à identifier les doubles loyers effectivement versés. Dès le 1^{er} mai, l'analyse d'éventuels remboursements dans d'autres rubriques comptables est menée afin de pouvoir obtenir le montant net des doubles loyers qu'il s'agira ensuite de facturer ou de retenir sur le budget des bénéficiaires concernés. S'agissant de l'exercice 2020, le travail est terminé et porte sur un montant de CHF 77'791.– Tous les doubles loyers ont été identifiés, les reconnaissances de dettes signées ou en voie de l'être et, cas échéant, les montants ont été réclamés aux gérances ou sont actuellement retenus mensuellement aux bénéficiaires sur leurs budgets. Au 30 avril, CHF 20'247.– ont été en partie remboursés par les gérances et en partie retenus aux bénéficiaires.

Dans l'attente du montant définitif du dédommagement pour ces années, la somme de CHF 283'000.– a été estimée comme raisonnable et portée en provision dans les comptes 2020.

2. Autres dépenses non conformes

Par autres dépenses non conformes, nous entendons les charges d'aide matérielle qui ne s'inscrivent pas dans le respect des directives ODAS (loyers non conformes, forfaits inadéquats, prestations circonstanciées erronées, etc.) ainsi que d'autres manquements dans la gestion des dossiers. Ces montants indument accordés par les AS ne peuvent pas faire l'objet de remboursement de la part des bénéficiaires, ceux-ci ne pouvant être reconnus d'une faute ou d'une négligence. Nous pouvons considérer pour les dépenses non conformes l'adage : ce qui est donné est donné. Si de telles dépenses ont aussi été identifiées lors des contrôles sur site d'autres SSR, leur intensité était largement moindre à celle constatée au SCAS. La fréquence de ces écarts et leur importance financière par rapport aux normes peuvent s'expliquer par l'absence d'une harmonisation des pratiques au sein du SCAS et d'une mauvaise connaissance de l'évolution de la politique sociale instillée au niveau cantonal. Les mesures de formation, d'encadrement et de contrôle mises en place depuis doivent fortement limiter les erreurs et les écarts d'appréciation qui sont toujours possibles mais devraient être d'une intensité fortement réduite.

Lors du premier contrôle sur site effectué par l'ODAS-contrôle, 72 dossiers ont été analysés en détail. Il a alors été constaté un nombre très important d'erreurs, lesquelles ont, sur cette base, été extrapolées à un dommage d'un montant d'environ CHF 92'000.– par année pour l'ensemble des dossiers, déduction faite des erreurs de doubles loyers traitées séparément. Cette estimation débouche sur un dommage forfaitaire de **CHF 460'000.–** pour les années 2015 à 2019. Cette somme a été sortie de la Facture sociale 2020 et mise à la charge de la Ville. Initialement, il était prévu de contrôler 350 dossiers. Toutefois, vu les difficultés rencontrées dans la lecture des écritures comptables et la recherche de documents dans la GED, cet objectif a dû être abandonné en regard du coût des investigations que cela aurait demandé. Il faut relever qu'un chiffrage précis aurait nécessité un audit exhaustif de tous les dossiers durant cette période de cinq exercices, ce qui aurait pu occasionner un résultat significativement différent, vu l'importance du montant d'erreurs constatées sur un faible échantillonnage. Il apparaît néanmoins que le chiffrage statistique résultant du contrôle de l'ODAS-contrôle est raisonnable et respectueux des finances publiques. De plus, les coûts d'une analyse exhaustive auraient été à la charge de la Ville sans

garantir que l'investissement ainsi consenti aurait réduit dans les mêmes proportions le montant du dommage estimé.

3. Dossiers de contentieux

Par dossiers de contentieux, nous entendons des dossiers clôturés par le SCAS qui doivent encore faire l'objet de remboursements de la part d'anciens bénéficiaires. Les types de prestations concernées par un suivi potentiel de contentieux sont les suivantes :

- Les prestations circonstanciées remboursables qui ne peuvent pas être récupérées le mois suivant en fonction de l'importance du montant (arriérés d'électricité, frais de vétérinaires, etc.) ;
- L'aide sociale remboursable liée principalement à des pénalités chômage ;
- L'escroquerie ;
- Les gains extraordinaires (héritage, loterie, etc.).

Il est à relever que la fraude à l'aide sociale impacte directement le contentieux, pas tellement dans le nombre de dossiers, mais dans les montants en jeu. À titre d'exemple, sur les 46 dossiers identifiés entre 2015 et 2020 portant sur des fraudes, ce ne sont pas moins de CHF 1.63 millions qui font l'objet de contentieux. Le nombre de fraudes identifiées est relativement faible en regard du nombre de dossiers faisant l'objet d'un contentieux, mais les montants sont souvent importants.

| Année | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|
| Nb dossiers | 5 | 7 | 12 | 15 | 5 | 2 |

Comme dans les autres SSR, un nombre important de dossiers est suivi normalement par le SCAS et fait l'objet de recouvrements. À titre d'exemple, sur une période de six mois (novembre 2020 - avril 2021), 66 dossiers de contentieux, dont 4 issus de fraude, ont été identifiés et font l'objet d'un traitement ordinaire pour un montant de CHF 324'000.–, soit par extrapolation environ 160 dossiers par année pour un montant estimé de près de CHF 780'000.–. Cela correspond à environ 7% des dossiers traités, ce qui est tout à fait dans la norme; à titre comparatif, un GSR du canton nous a communiqué un taux, pour la même période, de 8,6% de contentieux dans leurs dossiers.

Ces dossiers, traités de manière ordinaire, n'entrent pas dans le périmètre du dommage pris en compte. Par contre, lors du premier contrôle sur site, il a été identifié un nombre important de dossiers "recensés mais non suivis" et de dossiers "non recensés et non suivis". Ainsi, tous ces dossiers dormants ne faisaient l'objet d'aucune démarche en vue du recouvrement des sommes identifiées, ou supputées, devant être réclamées. Les remboursements relatifs à ces dossiers étant indubitablement plus difficiles, voire souvent impossibles à obtenir, ils font partie du périmètre du dommage considéré. Ces dossiers font néanmoins l'objet, depuis le 1^{er} février, d'une reprise en main rétroactive par le service du contentieux afin de récupérer les sommes qui peuvent l'être.

Le montant retenu a été construit sur la base d'un montant moyen de contentieux et sur la base d'un échantillonnage de 699 dossiers analysés en détail, soit globalement CHF 3.9 millions. Ce montant portant sur cinq exercices, qui peut paraître énorme, ne doit pas être considéré comme une perte sèche résultant d'un dysfonctionnement grave des AS si on le compare à d'autre GSR ou au traitement ordinaire des dossiers du SCAS depuis novembre 2020. Le problème vient clairement du traitement défaillant du contentieux par le SCAS durant de nombreuses années, ce qui a généré le dommage identifié par l'ODAS-contrôle. Ainsi, le recensement des dossiers en déshérence non recensés et non suivis a montré que 249 dossiers étaient concernés, soit un montant global statistique de CHF 1.37 million. Il en ressort que 450 dossiers étaient recensés mais non suivis pour un montant global de CHF 2.53 millions. Sachant que le taux de recouvrement usuel est de plus de 30% lorsque les dossiers sont traités avec diligence et que l'efficacité du SCAS constatée en la matière n'était malheureusement que de 15% sur les dossiers régulièrement suivis, il a été considéré que la perte pour la Facture sociale serait de 30% sur les 249 dossiers et de 15% sur les 450 autres, soit un dommage arrêté à CHF 790'950.– pour les cinq exercices retenus (2015-2019). Cette somme a également été sortie de la Facture sociale 2020 et mise à la charge de la Ville.

En résumé, c'est un montant total de **CHF 1'441'950.–** qui a été sorti de la Facture sociale en 2020 et facturé à la Ville. A celui-ci s'ajoutera le montant des doubles loyers 2017 à 2020 en cours de calcul, mais provisionné à hauteur de CHF 283'000.–, qui sera sorti de la Facture sociale 2021. Pour la Ville, c'est ainsi un montant total arrondi à **CHF 1'725'000.–** qui a été enregistré dans les comptes 2020.

Cet accord de dédommagement passé avec le DEAS est équilibré et raisonnable. Des pondérations ont été introduites dans les calculs

statistiques, tenant partiellement compte d'une économie induite par la sous dotation politiquement assumée du SCAS qui a été un facteur aggravant du dysfonctionnement constaté. Un audit exhaustif n'aurait sans doute pas abouti à un montant global significativement différent, soit en réduction du dommage ou en augmentation de celui-ci. La base méthodologique pourra servir le cas échéant si les contrôles d'autres GSR par l'ODAS devaient relever des dysfonctionnements importants ayant induit un dommage à la Facture sociale. Actuellement, l'ODAS-contrôle a audité les SSR du Val-de-Travers et du Val-du-Ruz. Neuchâtel, le deuxième plus important après celui de La Chaux-de-Fonds, est en cours.

Sans que cela ne minimise la responsabilité du SCAS dans le dommage constaté, il faut tout de même relever que celui-ci concerne cinq exercices, soit environ CHF 345'000.– par année. Ce montant doit être mis en relation avec la masse financière en jeu pour la période concernée qui est d'environ CHF 10 millions (centre 321, rubrique 36110230 Aide sociale), soit un dommage d'environ 3,5%.

Perspectives de la législature

L'ambition claire et partagée est de faire du SCAS un GSR de référence à la gestion exemplaire, dont les collaboratrices et collaborateurs sont sereins et les bénéficiaires satisfaits. L'enjeu est donc de créer une dynamique positive, une véritable culture d'entreprise visant la qualité et le sérieux sans négliger la bienveillance que les bénéficiaires sont en droit d'avoir.

En termes d'efficacité opérationnelle, les mesures correctrices prises devront avoir porté leurs fruits et le SCAS devra avoir retrouvé une stabilité et un fonctionnement optimal d'ici quelques mois. Les objectifs suivants sont visés :

- a) La mise en place pérenne d'un système de contrôle interne ;
- b) La sécurisation des flux financiers ;
- c) Le respect des directives ODAS ;
- d) Le respect des processus harmonisés mis en place depuis 2021 ;
- e) Un niveau de formation optimal de l'ensemble du personnel, tout secteur confondu.

En termes de ressources humaines, une attention particulière de la direction devra permettre de stabiliser les effectifs. En effet, un des problèmes très importants rencontrés jusqu'à présent, et ce depuis de nombreuses années, concerne un turn-over très élevé, notamment en ce qui concerne les AS. Cet état de fait est une des raisons importantes des dysfonctionnements

constatés. Cela induit en effet des changements fréquents de référent pour les bénéficiaires, ce qui peut créer chez eux un sentiment anxiogène, mais aussi d'arbitraire lorsque les pratiques et les appréciations des AS divergent. De plus, cela crée durant les périodes de remplacement une surcharge de travail pour les autres employé·e·s, ainsi qu'une surcharge pour les cadres qui doivent assurer le recrutement et la formation des arrivants. Cela occasionne une forme d'instabilité et de stress pouvant déboucher sur des arrêts maladies ou des départs. Une stabilisation du personnel du SCAS est donc une priorité, mais n'est pas un objectif simple à atteindre. La direction en est consciente et y travaille d'arrache-pied. Il faut également relever la qualité et l'engagement de la plupart des employé·e·s malgré une pression médiatique qui attise le mécontentement souvent infondé de certains bénéficiaires. Le passé ne doit pas accabler ceux qui sont aujourd'hui au front !

Il faut également souligner l'environnement concurrentiel du recrutement de nouveaux AS. En effet, une partie des départs du SCAS est motivée par l'attrait des conditions, notamment salariales, accordées par d'autres GSR dans le canton. Dans une situation de pénurie de ce profil de compétences, cet élément ne facilite pas la fidélisation des employé·e·s, qui pour près de la moitié sont pendulaires.

En termes de ressources humaines, les objectifs sont donc de rendre plus attractifs les postes offerts et de tendre à un taux de turnover et d'absentéisme dans la moyenne de la Ville.

Propos conclusifs

Il n'y a ni lieu de minimiser les défaillances, ni lieu d'accabler qui que ce soit. Les manquements managériaux, une culture laxiste des normes (bien que bienveillante pour les bénéficiaires), un turn-over trop important (qui génère une dynamique négative de sous dotation temporaire et qui finit par devenir chronique), l'absence de contrôle, ou encore un excès de confiance sont autant des facteurs qui ont précipité la crise du SCAS.

Si les dégâts sont conséquents, tant humainement (mal-être des employé·e·s) que dans la qualité de la prise en charge des bénéficiaires, il est également relevé un impact financier important pour la Ville, dont le dommage dû à la Facture sociale est l'illustration. Il paraît toutefois nécessaire de souligner qu'il n'y a pas eu d'incidence financière négative au détriment des bénéficiaires en général, tout comme il n'y a pas eu d'acte délictueux de détournement de fonds ou de gestion financière déloyale. Une

forme d'insouciance qui a frôlé parfois une incompétence de circonstance n'est pas pénalement punissable. En outre, ni l'audit, ni les contrôles de l'ODAS ou les observations et analyses attentives faites à l'interne ne révèlent un·e coupable, mais bien une responsabilité collective inconsciente. Vouloir désigner un·e coupable pour le/la livrer à la vindicte serait injustifié et relèverait d'une chasse aux sorcières indigne. La page doit être tournée. Il est temps de poursuivre un nouveau cap et de donner les moyens au SCAS pour tenir l'allure qui doit être celle d'un service social exemplaire. Cela passera par la confiance témoignée à la nouvelle équipe dirigeante et à l'ensemble des collaboratrices et collaborateurs, ainsi qu'aux moyens qui seront alloués.

Le SCAS est un service essentiel pour une partie de notre population, c'est pourquoi notre attention doit désormais porter sur la qualité et l'efficacité des prestations, la justesse de celles-ci et la bonne gestion des deniers publics.

Lors de sa séance du 18 mai 2021, la Commission de l'action sociale a préavisé favorablement à l'unanimité le présent rapport sans remarques particulières.

Au vu de ce qui précède, nous vous remercions, Monsieur le président, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir prendre acte de ce rapport d'information.

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL

| | |
|--------------------|----------------|
| Le président | Le chancelier |
| Théo Huguenin-Elie | Daniel Schwaar |