



# Rapport d'information du Conseil communal

## relatif au Service communal de l'action sociale

du 10 août 2022

### au Conseil général

de la Ville de La Chaux-de-Fonds

Monsieur le président,  
Mesdames, Messieurs,

### Introduction

Le Service communal de l'action sociale (SCAS) a été fortement ébranlé par une crise profonde qui a, suite à deux contrôles de l'office cantonal de l'aide sociale (ODAS) et après des négociations avec l'Etat, abouti à un accord pour dédommager la Facture sociale du dommage occasionné par les dysfonctionnements constatés. Depuis deux ans, des mesures importantes ont été prises pour éteindre la crise et redonner à ce service important l'efficacité nécessaire à son bon fonctionnement et assurer la délivrance de prestations de qualité. Un premier rapport d'information a été établi par le Conseil communal à l'adresse de votre autorité pour faire l'analyse globale de la situation (*Rapport d'information du Conseil communal relatif au Service communal de l'action sociale du 19 mai 2021*). Aujourd'hui, il convient de proposer un second rapport d'information qui permette de faire le point sur les coûts du dommage pour la Ville de La Chaux-de-Fonds et de tirer un trait sur le passé.

## **Situation du SCAS**

### a) Mesures prises

Les différentes analyses menées par la direction pour identifier les carences à combler, toujours dans l'esprit des recommandations formulées par ODAS-contrôle lors de ses contrôles sur site, ont notamment abouti à l'engagement d'un juriste à 50% dès le 1<sup>er</sup> mai 2021, compté sur la dotation prévue pour les assistant-e-s sociales/aux (AS). En effet, vu la complexité croissante des procédures juridiques qui touchent un nombre important de dossiers, il était devenu nécessaire d'outiller le SCAS de compétences en la matière qui viennent en soutien aux AS et à la direction. Nous avons déjà pu observer les effets vertueux de cet engagement lors de nombreuses procédures.

Le Conseil communal a également accepté la création de deux postes à 50% dans l'effectif des AS ; l'un pour assurer une formation harmonisée des nouveaux AS dans la gestion des dossiers et la formation continue des quelques 30 AS ; l'autre poste a été créé pour assurer une mission de contrôle interne de la tenue des dossiers d'aide sociale. Ces deux postes sont assurés par des AS expérimentées et ont été accordés sous forme de CDMax.

Dans les mesures qui ont continué d'être prises, les journées de formation sur les directives ODAS sont toujours dispensées par la cheffe de service, non seulement lors de tout nouvel engagement d'AS, mais également par tournus, à tout le personnel du SCAS. Il a en effet été jugé indispensable que chacune et chacun soit au fait des normes qui régissent le cœur métier du service afin de pouvoir exercer sa fonction de manière optimale et harmonisée.

Lors de tout nouvel engagement, des entretiens après 1, 3 et 6 mois sont effectués systématiquement par la direction afin de suivre l'évolution du collaborateur ou de la collaboratrice et d'analyser les mesures éventuelles à mettre en place pour une évolution optimale au sein de sa fonction. De même, les entretiens annuels individuels qui n'avaient plus été effectués depuis plusieurs années ont été réinstaurés.

Les contrôles sur les doubles loyers et certaines retenues à opérer sont effectués de manière régulière, et les constats sont rassurants. De plus, de nouveaux processus internes permettent de fortement limiter les risques d'erreur, ce que confirment les contrôles.

Pour les dossiers clos, le calcul d'un éventuel contentieux est effectué par les AS puis le dossier est désormais transmis au Service des finances pour la facturation et le suivi des encaissements. Les processus sont décrits, suivis et monitorés.

Enfin, en collaboration avec le Service des bâtiments et du logement et du Service informatique cantonal, la direction du SCAS a eu le plaisir de pouvoir conceptualiser le projet d'une réception unique avec système de ticketing et d'écrans d'information regroupant les secteurs de l'Agence AVS-AI, du Guichet Accord et du Service social régional, secteurs qui occupent tous le rez-de-chaussée de Collège 9-11. Cette nouvelle réception devrait être finalisée en juillet 2022. Elle permettra une sécurisation des locaux et favorisera une polyvalence du personnel. Elle offrira également des espaces d'attente adéquats pour les différentes populations accueillies dans les trois secteurs. Ces travaux s'inscrivent dans une double volonté d'améliorer le cadre de travail et la qualité de prise en charge du public.

#### b) Turnover

Depuis le rapport d'information présenté au Conseil général du 19 mai 2021, le SCAS a encore été impacté par un taux de turnover important durant quelques mois.

Depuis le 1<sup>er</sup> mai 2021, ce sont 10 assistant-e-s sociales/aux (AS), sur une équipe composée de 28 personnes, qui ont quitté le SCAS et qu'il a fallu remplacer et former. Il y a en effet peu d'AS sur le marché de l'emploi et les personnes engagées ne bénéficient souvent pas d'expérience dans le domaine de l'aide sociale ordinaire.

Ces départs ont des causes multiples, certain-e-s AS en poste depuis de nombreuses années ont légitimement souhaité s'orienter vers un autre domaine social, d'autres ont démissionné pour des raisons de concurrence salariale, d'autres n'ont pas supporté l'importante charge de travail générée par un taux de dossiers trop important et des dossiers rendus compliqués car tenus par plusieurs AS successives/fs, cela cumulé à une pression liée aux contrôles internes effectués devenus indispensables pour assurer la qualité des prestations délivrées.

Le SCAS a également dû se séparer de quelques collaboratrices et collaborateurs, parce qu'arrivés à la fin de leur temps d'essai, ils n'arrivaient pas à intégrer les éléments nécessaires à une bonne gestion des dossiers d'aide sociale.

Le taux de turnover a eu un effet collatéral pesant sur l'ensemble de l'équipe, dans la mesure où, lorsqu'un-e nouvel-le AS est engagé-e, il n'est pas

possible de lui confier un taux de dossiers usuel (100 dossiers +/- 20 par AS à 100%).

Afin de pallier à ce problème de surcharge lié au turnover et à l'absence d'AS sur le marché de l'emploi et de soulager les équipes, le Conseil communal a accepté d'octroyer un EPT en CDD en surnuméraire. In fine, il s'agira de ne pas réengager lorsque l'effectif sera stabilisé et que le taux de dossiers par AS avoisinera 80 dossiers pour un 100%, alors qu'il oscille encore entre 90 et 95 dossiers.

De plus, le SCAS a fait appel, durant une brève période critique, au renfort des autres GSR afin d'obtenir de l'aide pour traiter les dossiers bouclés dans lesquels des tâches complexes étaient encore à effectuer; l'équivalent d'un 0,4 EPT a pu être obtenu sur 4 mois.

Toutefois et heureusement, les mesures prises ont permis d'infléchir significativement cette dynamique problématique. Et dès le second semestre, le turnover a fortement chuté au point que le SCAS n'a plus enregistré de démission durant 4 mois consécutifs. Depuis, le taux de démission-engagement est stabilisé à un rythme normal pour un service de cette taille. On peut donc considérer que le SCAS est en phase de sortie de la crise qui l'a affecté durant plusieurs années.

### c) Collège de direction

Les problématiques vécues ces dernières années ont mis en lumière la nécessité de revoir la structure organisationnelle du service. Les cadres du SCAS se sont réunies à quelques reprises afin d'analyser les faiblesses du système actuel et les éléments nécessaires à une gouvernance plus efficiente. En effet, la structure précédente constituée d'une cheffe de service, d'une adjointe administrative et de la cheffe d'office de l'aide sociale, avec des rôles et une répartition de secteurs parfois confus, ne permettait pas une gouvernance optimale.

Pour rappel, le SCAS est constitué de quelque 50 EPT répartis sur les secteurs d'activité suivants :

- Direction
- Aide sociale
- Comptabilité
- Secrétariat
- Réception

- Guichet Accord
- Agence AVS-AI
- Médiation au logement

La complexité du domaine de l'aide sociale, ainsi que les liens intersectoriels nécessaires au bon fonctionnement du service ont rendu la réorganisation hiérarchique indispensable.

La nouvelle structure hiérarchique, qui bénéficie d'une assistante administrative à 70% est représentée par un collège de direction placé sous la direction de la cheffe de service et complété de trois cadres ayant chacune la responsabilité de secteurs : l'aide sociale, l'administration, la logistique ainsi que les processus internes et flux financiers.

### **Conséquences financières – dommage à la Facture sociale**

Pour rappel, suite aux résultats 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 décembre 2020.

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.

Lors du bouclage des comptes 2020, un montant de CHF 1'441'950.- a été versé à la Facture sociale harmonisée et un montant de CHF 283'050.- a été provisionné dans les comptes de la Ville pour les loyers payés à double.

En ce qui concerne "les autres dépenses non conformes", une indemnité forfaitaire de CHF 460'000.- a été versée pour solde de tout compte, indemnité comprise dans le dédommagement versé à la Facture sociale en 2020. Nous développons dès lors uniquement ci-après les démarches effectuées pour les loyers payés à double et le contentieux.

La gestion du contentieux et des doubles loyers a été reprise par le Service des finances en 2021.

## Loyers payés à double

Pour cette catégorie, le dommage porte sur la période 2015 à 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.

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.

Pour les doubles loyers 2015 et 2016, une indemnité forfaitaire de CHF 191'000.- a été versée à la Facture sociale pour solde de tout compte (indemnité comprise dans le dédommagement versé à la Facture sociale en 2020). Les remboursements obtenus après le 31 décembre 2020 sont acquis au SCAS et s'élèvent au 25 juillet 2022 à CHF 20'848.60, mais des démarches sont encore en cours et ce montant augmentera à l'avenir.

En ce qui concerne les doubles loyers 2017-2019, un montant de CHF 130'284.- a été identifié. Des factures ont été adressées aux gérances et aux anciens bénéficiaires pour un montant de CHF 79'197.95. Le solde dû au 31 décembre 2021 s'élevait à CHF 45'316.95 et sera pris en compte dans le décompte final du dédommagement de la Facture sociale 2021. Les encaissements acquis après le 31 décembre 2021 restent acquis au SCAS et s'élèvent à CHF 4'565.60 au 25 juillet 2022. Pour les bénéficiaires actifs, les doubles loyers s'élevaient à CHF 51'086.05 et des retenues sont effectuées mensuellement pour récupérer ces montants (solde à récupérer de CHF 16'326.15 au 25 juillet 2022). Les montants récupérés augmenteront encore à l'avenir.

Le montant versé à la Facture sociale 2021, soit CHF 45'316.95, est ainsi nettement inférieur au montant de CHF 283'050.- provisionné à cet effet dans les comptes 2020. L'excédent de provision, soit CHF 237'733.05, sera dissout dans les comptes 2022.

Pour les doubles loyers 2020, les montants ont été totalement récupérés par le SCAS. Les procédures mises en place depuis et les contrôles excluent désormais les doubles loyers.

## 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 vétérinaire, etc.) ;
- L'aide sociale remboursable liée principalement à des pénalités chômage ;
- L'escroquerie ;
- Les gains extraordinaires (héritage, loterie, etc.).

Pour les dossiers liés au contentieux "non suivis", une indemnité forfaitaire de CHF 790'950.- a été versée en 2020, pour solde de tout compte, dans le cadre du dommage à la Facture sociale avec l'exigence que ces dossiers soient cependant traités. La gestion de ces dossiers a été reprise par le Service des finances en février 2021.

Au total, 817 dossiers ont été transmis au Service des finances. Au 25 juillet 2022, 718 dossiers ont été totalement analysés avec les résultats suivants :

- 66 factures ont été effectuées et intégralement payées pour un montant total de CHF 87'476.30
- 203 factures sont en cours de recouvrement pour un montant total de CHF 1'401'165.95
- 13 factures sont en procédures de poursuites pour CHF 116'971.20
- 25 factures ont été passées en pertes pour CHF 33'591.25
- 54 dossiers pour un montant total de CHF 227'388.40 ont été bouclés sans suite en raison soit du dépassement du délai de prescription ou du manque d'éléments justificatifs
- 81 dossiers ont été bouclés suite à des départs à l'étranger pour un montant total de CHF 393'686.-
- 7 dossiers d'un montant total de CHF 10'120.05 ont été bouclés suite au décès des bénéficiaires
- 119 dossiers ont été transmis au SCAS suite à la réouverture du dossier des bénéficiaires et font l'objet de retenues

- 34 dossiers sont suivis par le contentieux général de l'Etat
- 12 dossiers sont suivis directement par le SCAS
- 104 dossiers ont été clôturés sans contentieux suite à l'analyse des dossiers

Pour toutes les factures effectuées par le Service des finances, les démarches de recouvrement habituelles sont réalisées à savoir, un rappel, une sommation et la mise aux poursuites. Des arrangements de paiement (échelonnement des paiements) sont, suivant les cas, accordés aux anciens bénéficiaires et les encaissements vont ainsi se poursuivre sur plusieurs années.

La totalité des dossiers est désormais traitée. Il reste cependant 99 dossiers en cours d'analyse ou en attente de renseignements au Service des finances. Après une première analyse, le montant global restant à facturer s'élève à CHF 591'099.-. Ce montant doit encore être confirmé par un double contrôle.

En résumé, c'est un montant total de CHF 1'487'266.95.- qui a été sorti de la Facture sociale en 2020 et 2021 et porté à charge de la Ville. Ce montant sera réduit des doubles loyers encaissés qui restent acquis à la Ville, soit CHF 25'414.20 au 25 juillet 2022. 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 290'000.- par année. Ce montant doit être mis en relation avec la masse financière en jeu pour la période concernée qui est d'environ CHF 9 millions (centre 321, rubrique 36110230 Aide sociale) par année.

## **Conclusion**

Au vu des éléments susmentionnés, la charge totale pour la Ville sera finalement au maximum de CHF 1'450'000.-. Comme pour tout contentieux, le suivi des dossiers et les encaissements vont se poursuivre sur plusieurs années et viendront en déduction de cette somme. Les divers éléments demandés par le Service cantonal de l'action sociale (SASO) ont été transmis en début d'année. Ce dernier a exprimé sa satisfaction avec les documents reçus. Le dossier du dommage à la Facture sociale résultant de la crise qui a affecté le SCAS peut ainsi être considéré comme clos suivant un courrier du chef du Service cantonal de l'action sociale daté du 7 avril 2022. Les montants définitivement identifiés et retenus ne sont pas insignifiants, certes, mais bien inférieurs à certaines extrapolations infondées relayées à l'époque par la presse.

De plus, l'ensemble résumé des mesures prises évoqué dans la première partie du présent rapport permet aujourd'hui de disposer d'un service stabilisé dont l'efficience est en forte progression. Le SCAS est un gros navire qu'il a fallu depuis bientôt deux ans remettre dans le bon cap et dont la vitesse de croisière n'est pas encore totalement atteinte. L'objectif est de trouver un fonctionnement totalement satisfaisant, aussi bien aux yeux de l'ODAS, des employé-e-s et des bénéficiaires d'ici la fin de l'année. Le canton a d'ailleurs prévu un nouveau contrôle sur site durant le second semestre qui devrait permettre de confirmer le bon fonctionnement de ce service.

Ce rapport a été soumis aux membres de la Commission de l'action sociale le 17 mai 2022, qui l'ont préavisé favorablement à l'unanimité des membres présents.

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

Patrick Herrmann

La chancelière a. i.

Sarah Steinweg Clark