



**Commune de Val-de-Ruz**

Conseil communal

# **AUGMENTATION DE LA DOTATION EN PERSONNEL DU GUICHET SOCIAL RÉGIONAL (GSR-VDR)**

**Rapport du Conseil communal au Conseil général**

Version : 1.0 – TH 190878

Date : 26.05.2015

## Révisions

Date	Version	Description	Auteur(s)
17.05.2015	0.1	Création du document	CH et FCU
19.05.2015	0.2	Modifications de forme et mise en page	MVB
19.05.2015	0.3	Relecture et compléments du document	FCU
22.05.2015	0.4	Modifications, relativement aux préavis ARH et AFI	CH
22.05.2015	0.5	Modification données salariales selon informations ARH	CH
26.05.2015	1.0	Adoption du document	CC

## **Table des matières**

<b>1.</b>	<b>Introduction .....</b>	<b>5</b>
<b>2.</b>	<b>Bref rappel des références légales et des articles y relatifs .....</b>	<b>6</b>
	2.1. Références légales.....	6
	2.2. Rappel des articles relatifs à la dotation en personnel des GSR.....	6
<b>3.</b>	<b>Situation actuelle du GSR-VdR .....</b>	<b>7</b>
	3.1. Personnel .....	7
	3.2. Dossiers.....	7
	3.3. Dotation en EPT reconnue.....	8
	3.4. Frais de personnel des services sociaux régionaux – « pot-commun » .....	10
<b>4.</b>	<b>Appréciation de la situation et propositions.....</b>	<b>10</b>
	4.1. Appréciation de la situation .....	10
	4.2. Propositions et objectifs.....	11
<b>5.</b>	<b>Impact financier .....</b>	<b>12</b>
	5.1. Evolution de la masse salariale.....	12
	5.2. Préavis de l'administration des finances (AFI) .....	12
<b>6.</b>	<b>Conclusion.....</b>	<b>13</b>
<b>7.</b>	<b>Projet d'arrêté.....</b>	<b>14</b>

## **Tables des illustrations**

Tableau 1	Tableau des EPT – Situation actuelle (assistanat uniquement).....	7
Tableau 2	Tableau des EPT – Situation actuelle (administratif uniquement) .....	7
Tableau 3	Tableau relatif au nombre de dossiers .....	8
Tableau 4	Tableau de l'évolution de la dotation reconnue par le Canton.....	9
Tableau 5	Récapitulatif de l'évolution de la masse salariale dès le 1 <sup>er</sup> septembre 2015.....	12

Madame la présidente,  
Mesdames les conseillères générales, Messieurs les conseillers généraux,

## **1. Introduction**

---

Le rapport que vous propose le Conseil communal a pour but de vous dépeindre la situation du GSR Val-de-Ruz. Bien que préoccupante, elle est toujours plus enviable que la problématique qui touche les GSR des Communes urbaines du Canton.

Le contexte du domaine social cantonal préoccupe toutes les instances politiques neuchâteloises. En effet, nous détenons la triste palme du plus haut taux d'aide sociale en Suisse !

Bien que le taux d'aide sociale à Val-de-Ruz soit encore relativement bas, sa croissance est plus importante qu'ailleurs dans le canton, ce qui n'est guère réjouissant.

Cette croissance importante est liée notamment à la pénurie de logements abordables sur le littoral neuchâtelois. Ainsi, les bénéficiaires de l'aide sociale cherchent des loyers correspondant aux normes de l'aide sociale, ce qui est encore possible à Val-de-Ruz.

Cette situation implique pour le GSR de la Commune une augmentation importante d'ouvertures de dossiers d'aide sociale, donc un accroissement de la quantité de travail.

Depuis l'automne 2014, nous avons ressenti une pression en *crescendo* au sein du service et nous avons dû mettre en place des stratégies afin de faire face à une situation compliquée qui sera développée dans le présent rapport.

Pour permettre au GSR Val-de-Ruz de faire face à cette augmentation de dossiers d'aide sociale qui se confirme depuis quelques mois, un accroissement de la dotation du service est nécessaire.

Afin d'étayer cette demande, nous vous fournissons, dans le présent rapport, tous les éléments qui doivent vous permettre de bien cerner cette problématique et d'en comprendre les mécanismes.

La réponse aux questionnements légitimes induits par ces éléments nouveaux est apportée tout au long du présent rapport, qui confirme le besoin d'une dotation supplémentaire.

Cette confirmation est corroborée par les statistiques cantonales en la matière, qui préconisent d'ailleurs également une augmentation du personnel social du GSR Val-de-Ruz, sans laquelle il sera difficile de remplir la mission du service.

## **2. Bref rappel des références légales et des articles y relatifs**

---

### **2.1. Références légales**

---

La dotation en personnel s'appuie sur les textes de lois suivants :

- Loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales (LHaCoPS), du 23 février 2005 ;
- Règlement d'exécution de la loi sur l'action sociale, du 27 novembre 1996.

### **2.2. Rappel des articles relatifs à la dotation en personnel des GSR**

---

Les frais et la dotation en personnel d'un GSR, hors Agences AVS et Guichet Accord, sont essentiellement basés sur les articles rapportés ci-après du règlement d'exécution de la loi sur l'action sociale :

Frais de personnel

Art. 24a

<sup>1</sup> *L'autorité d'aide sociale adresse au service en novembre un décompte provisoire des frais de personnel engagés pour l'année en cours.*

<sup>2</sup> *Elle adresse au service au cours du premier trimestre de l'année suivante le décompte définitif.*

Dotation en personnel

Art. 24b

<sup>1</sup> *Sont pris en compte dans le calcul de la dotation les postes du personnel social qualifié et du personnel administratif liés directement à la gestion des dossiers d'aide sociale.*

<sup>2</sup> *Est déterminante la part du temps de travail effectivement consacrée à cette tâche.*

<sup>3</sup> *Les postes ou parts de postes de fonctions dirigeantes ne sont pas pris en compte dans le calcul.*

<sup>4</sup> *Les postes des personnes en formation ne sont pris en compte que pour la part du temps de travail effectivement consacrée à la gestion des dossiers.*

Art. 24c

<sup>1</sup> *Fait l'objet de la répartition entre l'Etat et les communes la somme totale des forfaits accordés pour les postes pris en compte dans le calcul de la dotation.*

<sup>2</sup> *Pour le personnel social qualifié, le forfait annuel s'élève à CHF 100'000 par poste à plein temps. Il est de CHF 80'000 pour le personnel administratif et de CHF 11'000 pour les apprenti-e-s.*

La dotation en personnel quant à elle est déterminée selon le même Règlement d'exécution comme suit :

Art. 3

<sup>5</sup> *Est considérée comme nécessaire une dotation en personnel social qualifié correspondant à un poste à plein temps pour 100 dossiers financiers et 10 dossiers pour lesquels aucune aide matérielle n'est accordée. En cas de variation du nombre de dossiers, une différence de 20% en deçà ou au-delà de ces valeurs peut être acceptée par le service.*

<sup>6</sup> Est considérée comme suffisante une structure administrative correspondant à une dotation située entre 50 et 70% de postes administratifs par poste social qualifié à plein temps.

### 3. Situation actuelle du GSR-VdR

#### 3.1. Personnel

Comme évoqué dans le rapport de gestion 2014, le poste de responsable de l'aide sociale (30%) n'a pas été repourvu à la suite du départ de la titulaire au 31 décembre 2014. En effet, afin de faire face à l'augmentation croissante du nombre de dossiers et dans une situation d'urgence, il a été décidé de mettre des forces dans le domaine de l'assistanat par l'engagement d'une assistante sociale à 80%.

C'est donc le chef de dicastère qui a repris la gestion de l'aide sociale, en plus de la charge liée à l'ensemble de son dicastère.

Les tableaux ci-après présentent les taux d'activité, en équivalent plein temps (EPT), répartis respectivement entre les employés en charge de l'assistanat (ainsi que le chef de dicastère) et les employés en charge de la gestion administrative.

Nom	Taux d'activité	Taux dédié aux dossiers	Taux dédié Adm./Gestion AS
Assistante sociale	50%	50%	0%
Assistante sociale	50%	50%	0%
Assistante sociale	50%	50%	0%
Assistante sociale	80%	80%	0%
Chef de dicastère	0%	0%	30%
<b>Totaux</b>	<b>230.00%</b>	<b>230.00%</b>	<b>30.00%</b>

**Tableau 1** Tableau des EPT – Situation actuelle (assistanat uniquement)

Nom	Taux d'activité	Taux dédié aux dossiers	Taux dédié à la gestion du service
Administratrice	70%	50%	20%
Collaboratrice Adm.	100%	100%	0%
Collaborateur Adm.	60%	60%	0%
<b>Totaux</b>	<b>230%</b>	<b>210%</b>	<b>20%</b>

**Tableau 2** Tableau des EPT – Situation actuelle (administratif uniquement)

#### 3.2. Dossiers

A ce jour, le nombre de dossiers se monte à 227. Chaque semaine, les assistantes sociales ouvrent en moyenne quatre à cinq dossiers.

Sur le premier trimestre 2015, les fermetures ont passablement compensé les ouvertures. En effet, le GSR-VdR a pu enregistrer bon nombre de décisions AI positives et ainsi transmettre les dossiers à l'Agence AVS-AI.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dossiers traités	253	251	277	304	327	382
Dossiers ouverts au 31.12	148	130	156	160	199	221

**Tableau 3** Tableau relatif au nombre de dossiers

A l'augmentation annuelle conséquente des dossiers s'ajoute celle du nombre de dossiers appelés « en transit » et traités sur l'ensemble de l'année. Comme l'illustre le tableau ci-dessus, l'évolution de ces derniers est impressionnante depuis 2010. Entre 2013 et 2014, l'augmentation du nombre de dossiers ouverts au 31.12 et celle du nombre de dossiers « en transit » dépasse 11%.

Ces dossiers dits « en transit » représentent :

- des bénéficiaires en attente d'une rente AI, AVS, SUVA ou APG, ou
- des personnes en attente de chômage, fréquemment pénalisées par cette assurance, ou
- des personnes en fin de droit en attente de MIP (mesures d'intégration professionnelle).

Ils ont de courtes durées de traitement, mais nécessitent la même démarche qu'un dossier standard et la même énergie à déployer. Sur les six derniers mois, le GSR-VdR est celui qui semble avoir enregistré le plus d'ouvertures de dossiers d'aide sociale au niveau cantonal.

La complexité des dossiers devient également préoccupante. Les dépôts de plainte pénale, les dénonciations à l'autorité tutélaire et les recours contre des décisions du GSR sont en croissance. Dans le cadre de l'organisation temporaire imaginée au départ de la responsable du GSR-VdR, ces tâches, ainsi que le suivi et l'administratif y relatif incombent directement à l'assistante sociale en charge du dossier.

Cette pratique est relativement lourde. Depuis peu, les assistantes sociales sont amenées à représenter le GSR-VdR devant les tribunaux en cas de litige, ce qui est peu confortable ensuite pour le suivi du dossier et qui représente une surcharge considérable de travail.

A l'heure actuelle, les assistantes sociales ont toutes un quota d'heures variables important. De plus, le besoin d'un-e responsable de l'aide sociale sur site se fait cruellement ressentir, malgré la disponibilité du chef du dicastère et ses compétences en la matière.

### 3.3. Dotation en EPT reconnue

---

A fin mars 2015, l'Office d'aide sociale (ODAS) procédait au comptage des dossiers pour l'ensemble des GSR du canton. Selon la LHCoPS et le règlement d'exécution de la Loi sur l'action sociale, une dotation en personnel social qualifié de 278% a été reconnue au GSR-VdR, soit 0.48 EPT de plus que la dotation actuelle.



	Dotation reconnue en personnel qualifié		Dotation GSR en personnel qualifié	Différence	Dotation reconnue en personnel administratif		Dotation GSR en personnel administratif lié aux dossiers	Différence
	min %	max %			%	min %		
01.04.2015	185	278	230	<b>-48</b>	93	195	210	<b>15</b>
01.01.2015	180	270	230	<b>-40</b>	90	189	210	<b>21</b>
01.10.2014	170	255	180	<b>-75</b>	85	179	210	<b>31</b>
01.07.2014	170	255	180	<b>-75</b>	85	179	210	<b>31</b>
01.04.2014	167	250	180	<b>-70</b>	84	175	210	<b>35</b>

**Tableau 4** Tableau de l'évolution de la dotation reconnue par le Canton

Ce tableau démontre clairement que le manque de force de travail en matière d'assistantat a été conséquent en 2014.

Dans les faits, la dotation de 100 dossiers par EPT n'est pas réaliste, car elle ne tient pas compte de la complexité des dossiers, comme évoqué au point 3.2 du présent rapport.

En effet, la dotation en personnel définie dans le règlement ne correspond pas à la réalité pour un service de la taille du GSR-VdR. Plus le nombre de dossiers se rapproche du quota 100 dossiers pour 100% de taux d'activité, plus il devient difficile de rencontrer les bénéficiaires de manière régulière, et, de ce fait, de faire du bon travail social (accompagnement dans diverses démarches, contrôle en matière de travail au noir et abus d'aide sociale, etc.).

Dans ces conditions, les assistantes sociales ont le sentiment de faire office de « bancomat » uniquement. Le GSR-VdR doit faire face, depuis le début de l'année 2013, à une augmentation exponentielle du nombre d'ouverture de dossiers d'aide sociale. Actuellement, le délai pour l'obtention d'un premier rendez-vous au GSR-VdR est d'environ trois semaines. Ce phénomène est inquiétant et exceptionnel pour l'administratrice en place depuis 16 ans.

Depuis 2014, les services de l'Etat demandent aux GSR de pratiquer une politique plus active de réinsertion professionnelle, cela dans le but de stabiliser les coûts de l'aide sociale. Le GSR-VdR souscrit pleinement à cette orientation. Néanmoins, elle induit une plus grande implication de la part des professionnels de l'aide sociale. Ceci justifie notamment une dotation en relation avec les standards maximums, transmis par le service de l'action sociale.

Lors de la première réorganisation du GSR-VdR, il avait été décidé de mettre des forces dans le domaine de l'administratif, malgré le dépassement d'EPT reconnu par le Canton, non seulement afin de décharger au maximum les assistantes sociales de ces tâches-là, mais également pour des questions évidentes de coûts. Cette option s'est avérée positive.

Cependant, l'augmentation constante d'ouverture de dossiers nécessite un besoin indéniable en personnel social qualifié. Il devient en effet difficile de palier le manque de personnel qualifié par du personnel administratif.

De plus, comme le démontre le tableau ci-dessus, la différence s'amenuise et l'augmentation de dossiers provoque également une augmentation du travail administratif.

### 3.4. Frais de personnel des services sociaux régionaux – « pot-commun »

---

Pour rappel, la répartition des frais de personnel des services sociaux cantonaux, plus communément appelé « pot commun en matière de frais de personnel », n'est pas favorable au GSR-VdR. Il peut, de surcroît, difficilement être budgétisé étant donné qu'il tient compte de l'ensemble des frais de personnel reconnus des services sociaux du canton et donc inévitablement de l'évolution du nombre de dossiers y relatifs.

Selon la clé de répartition, le nombre de dossiers d'aide sociale est trop faible par rapport à son bassin de population et, de ce fait, le Val-de-Ruz est contributeur et non receveur.

Par conséquent, non seulement le GSR-VdR assume seul ses frais liés à la rémunération de son personnel, mais verse, depuis quelques années, environ CHF 160'000 dans le pot commun des frais de personnel.

Ce phénomène est encore accentué par le fait que le GSR-VdR ne s'est jamais doté du nombre maximum d'EPT auquel il aurait droit, selon les statistiques cantonales en la matière.

## 4. Appréciation de la situation et propositions

---

### 4.1. Appréciation de la situation

---

Si le non remplacement de la responsable de l'aide sociale au profit d'un renforcement en matière d'assistanat a permis au personnel de stabiliser momentanément la situation, le répit aura été de courte durée. En effet, l'augmentation constante des dossiers d'aide sociale péjore le fonctionnement du GSR-VdR.

Le fonctionnement adopté au départ de la responsable du secteur social du GSR-VdR, s'il a permis une stabilisation bienvenue, a également généré quelques difficultés relatives à la configuration de la structure, à la réorganisation du service et à l'éloignement du responsable.

Le cumul des fonctions du conseiller communal, qui assure la direction stratégique du GSR-VdR, préside la CDC-Social, siège au sein du Conseil de la facture sociale et assume en outre une tâche de direction opérationnelle du service, n'est pas souhaitable à long terme.

Il s'est agi d'un dépannage, qui a certes rendu service, mais qui génère une demande d'investissement trop important pour un membre de l'Exécutif en fonction. Cette situation ne permet pas au service de jouir d'une réactivité immédiate du responsable.

Ces constats plaident pour la création d'un poste de responsable du GSR-VdR, afin de rendre ce service plus efficient. Toutefois, comme la réglementation en la matière le spécifie, si les postes du personnel qualifié sont inclus dans la dotation du pot commun, « *les postes ou parts de postes de*

*fonctions dirigeantes ne sont pas pris en compte dans le calcul* » (article 24b, alinéa 3, du règlement d'application de loi sur l'action sociale, du 26 novembre 1996).

La dotation en personnel est réglée par la LHaCoPS et le règlement d'exécution de la loi sur l'action sociale. Elle est déterminée par le nombre de dossiers d'aide sociale, qui, malheureusement, est en constante augmentation depuis 2011, particulièrement à Val-de-Ruz.

Le financement des postes de travail des GSR neuchâtelois passe par le pot commun décrit dans le présent rapport. La situation actuelle démontre que les entités urbaines du canton sont de « gros consommateurs de ressources ». En augmentant la dotation du GSR Val-de-Ruz, dans les limites indiquées par l'Etat, nous pratiquons de la même manière que les GSR urbains. Ce sera également la garantie du bon fonctionnement et de la pérennité de la structure sociale de Val-de-Ruz.

Voici donc la troisième fois, depuis la fusion, que la direction du GSR-VdR se voit contrainte de présenter un rapport au Conseil général pour une augmentation d'EPT. A l'instar de la dotation d'enseignants dans les écoles, elle est également déterminée par une réglementation étatique. Par contre, pour la dotation des GSR, contrairement aux cercles scolaires, les statistiques existent, mais n'ont pas de caractère contraignant.

Afin de pouvoir adapter la dotation des GSR en temps réel, en fonction des statistiques cantonales et sans induire de fâcheux délais de carence, il serait possible d'imaginer l'élaboration d'un arrêté permettant aux dirigeants du GSR-VdR de procéder à l'engagement « automatique » de personnel, en fonction de l'augmentation des dossiers. L'automatisme deviendrait pertinente lorsque l'augmentation des dossiers serait confirmée par le Canton sur deux trimestres consécutifs. Il est évident qu'en cas de forte diminution de dossiers d'aide sociale, une réduction d'EPT serait pratiquée de la même manière.

Cette proposition serait à étudier si l'augmentation de dossiers d'aide matérielle se confirme. En effet, dans ces conditions, le service serait à nouveau contraint de revenir vers votre autorité, mais cette fois, nous limiterions le délai de carence en déposant un rapport dès les premières statistiques démontrant un besoin supplémentaire d'EPT.

Il est à relever que pour la démarche en cours, parce que nous avons voulu attendre la confirmation de l'augmentation constatée en novembre 2014, le délai de carence que le GSR-VdR doit subir sera de plus de 8 mois, délai référendaire inclus. Ce temps d'attente met le service sous une pression qui nuit à la bonne marche de la structure.

## **4.2. Propositions et objectifs**

---

Dès lors, et relativement à tout ce qui a été soulevé dans le présent rapport, le GSR-VdR souhaite en premier lieu renforcer son effectif par l'engagement d'un-e assistant-e social-e à 50% selon la dotation reconnue par le Canton.

D'autre part et afin de mettre un terme à cette situation intérimaire de prise en charge de la fonction de responsable de l'aide sociale par le chef du dicastère, il est proposé la (re)création du poste de responsable de l'aide sociale à 30%.

Ces renforts pourront permettre au GSR-VdR de :

- faire face à l'explosion du nombre de dossiers d'aide sociale ;
- retrouver un responsable de l'aide sociale de terrain ;
- recevoir dans des délais décents les nouveaux bénéficiaires ;
- améliorer le suivi des dossiers en permettant aux assistantes sociales de mieux cadrer les bénéficiaires dans leurs démarches pour une meilleure réinsertion dans le monde du travail, de mettre en place des réseaux, contrôler les abus, etc. ;
- accroître la maîtrise des coûts de l'aide sociale ;
- travailler dans un climat décent avec maîtrise des heures supplémentaires.

## 5. Impact financier

### 5.1. Evolution de la masse salariale

Tableau 1	Tableau 2	Différence 1 et 2	Tableau 3	Différence 1 et 3
Masse salariale 2015 standard	Masse salariale 2015 y.c. nouveaux postes (dès le 01.09.2015)	pour 2015	Masse salariale 2016	2015-2016
CHF 617'747	CHF 645'353	CHF 27'606	CHF 712'299	CHF 94'552

Tableau 5 Récapitulatif de l'évolution de la masse salariale dès le 1<sup>er</sup> septembre 2015

La direction du GSR-VdR souhaite que le poste de responsable soit repourvu à l'interne. Ceci engendrerait une réattribution des taux d'activité, ce qui semble être accueilli favorablement par les personnes concernées. Quant au poste d'assistantat (50%), il est prévu un partage de poste de travail. De ce fait, seul l'achat d'un poste informatique est nécessaire.

### 5.2. Préavis de l'administration des finances (AFI)

Selon le préavis du 20 mai 2015 de l'AFI, certaines modifications ont été apportées suite aux remarques émises par ce dernier. Néanmoins l'appréciation de l'AFI concernant l'augmentation de dotation reste réservée au vu de la situation financière actuelle de la Commune, mais n'est pas partagée par le service. En effet, sans cette force de travail supplémentaire, c'est l'action même du GSR-VdR qui serait compromise.

## **6. Conclusion**

---

La situation du GSR-VdR est particulière, car il doit assumer la plus forte évolution de dossiers sociaux dans le canton.

Selon les normes du « pot commun », bien qu'il ne lui soit pas favorable pour les raisons évoquées plus haut, comme il peut le faire, le GSR-VdR souhaite augmenter sa dotation de personnel afin de répondre aux standards cantonaux.

Les plus grands services sociaux du canton peuvent mieux se doter en personnel administratif que les petits GSR, car ils bénéficient d'un effet multiplicateur – en fonction de leur taille – qui fait défaut à Val-de-Ruz.

Pour les raisons qui précèdent, nous vous remercions de bien vouloir prendre le présent rapport en considération et d'adopter le projet d'arrêté qui l'accompagne.

Veillez croire, Madame la présidente, Mesdames les conseillères générales, Messieurs les conseillers généraux, à l'expression de notre haute considération.

Val-de-Ruz, le 26 mai 2015

**AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL**  
La présidente                      Le chancelier  
A.-C. Pellissier                      P. Godat

## 7. **Projet d'arrêté**

---

### **Commune de Val-de-Ruz**



Conseil général

### **Arrêté du Conseil général relatif à l'augmentation en dotation en personnel du GSR-VdR**

*Le Conseil général de la Commune de Val-de-Ruz,*

Vu le rapport du Conseil communal du 26 mai 2014 ;  
Vu la loi sur les communes (LCo), du 21 décembre 1964 ;  
Vu la loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales (LHaCoPS), du 23 février 2005 ;  
Vu le règlement général, du 19 décembre 2012 ;  
Sur la proposition du Conseil communal,

#### **arrête :**

*Augmentation-  
création de poste*

#### **Article premier :**

Le Conseil communal est autorisé à procéder à l'augmentation de 0.50 EPT (assistantat) ainsi qu'à la création de 0.30 EPT (responsable) au sein du Guichet social régional de Val-de-Ruz (GSR-VdR).

*Exécution*

#### **Art. 2 :**

Il est chargé de l'exécution du présent arrêté à l'expiration du délai référendaire et dès sa sanction par le Conseil d'Etat.

AU NOM DU CONSEIL GENERAL  
La/Le président-e                      La/Le secrétaire

Val-de-Ruz, le 29 juin 2015