

2.10.7. Service de l'action sociale (SASO)

Missions principales

Le SASO est chargé des missions suivantes :

- appliquer la législation sur l'action sociale ;
- appliquer la législation concernant l'harmonisation et la coordination des prestations sociales ;
- appliquer la législation sur le recouvrement et l'avance des contributions d'entretien ;
- appliquer la législation sur les aides à la formation (bourses et prêts d'études) ;
- appliquer la loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-maladie ;
- appliquer la législation sur la lutte et la prévention contre le surendettement ;
- assurer la coordination de l'action sociale dans le canton ;
- prévenir les causes d'indigence et d'exclusion sociale ;
- favoriser l'autonomie et l'intégration sociale et professionnelle des personnes dans le besoin ;
- conseiller et surveiller les autorités d'aide sociale.

En complément à ces missions listées à l'article 10 du règlement d'organisation du Département de l'emploi et de la cohésion sociale (DECS), le SASO est également en charge de la gestion de la facture sociale harmonisée (article 12a LASoc).

Évolution de l'environnement et des tâches

L'environnement économique et social en Suisse et dans le Canton de Neuchâtel a peu varié en 2023 par rapport à l'année précédente, qui était déjà fortement marquée par un taux d'inflation élevé (+ 6,2% sur 2021-2023), une croissance importante des primes d'assurance-maladie et d'autres hausses de prix.

Paradoxalement, le recours aux prestations sociales cantonales sous condition de ressources (en fonction du revenu et des éléments de fortune) n'a pas augmenté ; au contraire, il est encore en légère baisse par exemple dans le domaine de l'aide sociale ou des bourses d'études.

Enfin, il convient de constater que le monitoring officiel, axé sur les aspects financiers, ne permet pas de mettre en lumière les impacts plus profonds de cette hausse généralisée des prix sur la santé, le logement ou encore l'alimentation de la part la plus fragile de la population neuchâteloise. Des observateurs privilégiés comme les services sociaux privés soulignent que la précarité sévit toujours plus fortement pour celles et ceux qui la subissaient déjà et touche désormais de nouveaux publics.

Activités et réalisations

Politique d'action sociale

Face à la situation exceptionnelle provoquée par la forte évolution de l'inflation, des primes d'assurance-maladie et des prix de l'énergie, le SASO s'est coordonné avec ses différents partenaires (cantonaux, communaux et privés) afin de pouvoir évaluer l'ampleur des difficultés vécues et réfléchir aux solutions possibles pour venir en aide aux catégories de population les plus précarisées, notamment au travers de la politique cantonale des subsides à l'assurance-maladie.

Dans un contexte de taux de chômage historiquement bas, identifié comme une « fenêtre d'opportunité » pour favoriser l'intégration professionnelle de personnes plus éloignées du premier marché de l'emploi, le SASO a participé aux travaux du département dans ce domaine et poussé les analyses pour mieux comprendre la composition et les besoins de ce public spécifique.

Sur le front de la lutte contre le surendettement, le dispositif cantonal a continué à se développer en 2023. En matière de prévention (1er axe de la LLPS), quatre projets ont pu être soutenus grâce au Fonds neuchâtelois de prévention du surendettement, administré par la Fondation neuchâteloise pour la coordination de l'action sociale (FAS) ; ce sont des séances de sensibilisation à l'impact financier de la retraite, une soirée d'information pour les personnes « aux poursuites », des podcasts sur le chômage et un « jeu sérieux » pour les jeunes. Concernant la détection précoce (2^{ème} axe de la LLPS), 407 coupons ont été distribués aux usagers et usagères en 2023 (355 en 2022), les invitant à consulter gratuitement un service de désendettement vu leur situation obérée. Par ailleurs, les guichets et services sociaux régionaux (GSR/SSR) ont intégré le dispositif de détection précoce du surendettement. Enfin, la plateforme cantonale de lutte contre le surendettement, agissant notamment comme un observatoire du phénomène, s'est réunie à deux occasions et prépare un bilan des premières années du plan d'action déployé dans le Canton de Neuchâtel.

Enfin, le réseau socio-sanitaire privé a dû faire face à de fortes augmentations des sollicitations de la part d'une population en recherche de soutiens à des degrés divers (matériels et autres). Les services de consultations des partenaires de l'action sociale privée, comme Pro Senectute, Caritas ou le Centre social protestant (tous au bénéfice d'un contrat de prestations avec l'État), ont connu en 2023 une surcharge de travail, avec pour conséquence un allongement des « listes d'attente » et des délais d'intervention. Dans le domaine de la distribution alimentaire, les sollicitations ont été également plus nombreuses en 2023 un peu partout dans le canton, preuve que la population neuchâteloise est diversement touchée par les augmentations de charges au quotidien et le contexte général.

Contributions d'entretien

En 2023, l'office de recouvrement et d'avances des contributions d'entretien (ORACE) a ouvert 199 nouveaux dossiers (179 en 2022). Le nombre total de dossiers traités par l'office s'élève désormais à 3'085 (3'126 en 2022). S'agissant de la dépense effective à charge de la facture sociale harmonisée (différence entre les avances octroyées par l'État et les avances recouvrées), elle s'élève à CHF 692'700. Cela correspond à un excellent taux de recouvrement de 71% réalisé par l'ORACE. Enfin, dans le cadre de ses démarches de recouvrement, qui constituent l'essentiel de son activité, l'office a entrepris en 2023 un total de 324 procédures judiciaires.

En matière de politique sociale et de développement des « aides en amont », les réformes introduites à l'ORACE depuis 2019 continuent de démontrer leur utilité, puisqu'en 2023 elles ont permis à 150 personnes de ne pas ou de ne plus dépendre de l'aide sociale.

Sur l'ensemble de l'année 2023, le montant total des avances accordées par l'ORACE s'élève à CHF 2'400'000, contre CHF 3'000'000 en 2022. Cette baisse importante (- 20%) était prévue et attendue. Elle s'explique par la fin de l'effet « ponctuel » lié à la modification du régime des avances qui a étendu la durée des avances à 36 mois dès le 1^{er} juillet 2021. Ce phénomène se répercute également sur le nombre de bénéficiaires d'avances qui, en moyenne mensuelle, a lui aussi diminué, passant de 425 personnes en 2022 à 356 en 2023.

Enfin, la charge de travail continue de peser lourdement sur l'ORACE, notamment depuis l'entrée en vigueur, en janvier 2022, de l'Ordonnance fédérale sur l'aide au recouvrement des créances d'entretien du droit de la famille (OAIr), qui a imposé de nouvelles tâches (notamment l'aide au recouvrement des allocations familiales) et de nouveaux processus de travail (notamment la collaboration avec les institutions de prévoyance). Cette situation s'est encore accentuée en 2023 puisque l'office a enregistré une augmentation de 11% des nouvelles demandes d'aide.

Aide sociale

Dans l'attente des chiffres officiels 2023 de l'OFS, on peut déjà faire le constat que la tendance à la baisse du recours à l'aide sociale se poursuit : sur l'année 2023 pour l'ensemble des autorités d'aide sociale du Canton de Neuchâtel, on enregistre une légère diminution du nombre moyen de dossiers, qui passe de 5'146 en 2022 à 4'995. Ce résultat réjouissant d'une diminution du taux d'aide sociale dans le Canton de Neuchâtel peut s'expliquer par la bonne conjoncture mais également par les réformes engagées dans le cadre de la redéfinition des prestations sociales. Malgré cela, il convient de préciser que la charge de travail des services sociaux n'est pas en diminution. On constate en effet toujours un fort « taux de rotation », où près de la moitié des bénéficiaires d'aide matérielle sortent de l'aide sociale dans la même année où ils y sont entrés.

En avril 2023, le Canton de Neuchâtel a indexé complètement le « forfait d'entretien » attribué aux bénéficiaires de l'aide sociale, comme dans la majorité des cantons suisses. Le forfait standard est ainsi passé de 997 francs à 1'031 francs par mois et par personne. Concernant les dépenses d'aide sociale générées en 2023 (aide matérielle versée par les services sociaux régionaux (SSR) et les services sociaux privés, en tant qu'autorités d'aide sociale, et par l'office cantonal d'aide sociale (ODAS)), leur montant, encore provisoire à ce stade, est estimé à près de 94 millions de francs. Cela représente une légère augmentation de 1% par rapport à l'année précédente. Cette hausse provient essentiellement du domaine de l'aide sociale aux réfugiés dont le statut, lié à la durée de séjour dans notre canton (permis B de plus de 5 ans et F de plus de 7 ans), implique légalement un transfert de la charge financière, passant de la Confédération au canton et à la facture sociale harmonisée (partagée avec les communes). Toutefois, il est constaté une baisse des charges d'aide matérielle versée par les services sociaux régionaux (SSR).

Dans le domaine de l'insertion sociale et socio-professionnelle (ISP), les programmes ou mesures ont proposé en 2023 quelques 517 places à mi-temps. Pas moins de 1'319 bénéficiaires de l'aide sociale ont signé un contrat d'insertion (1'334 en 2022). Parmi ceux-ci, 61% ont intégré un programme d'insertion financé par l'ODAS et 39% ont bénéficié d'un placement ISP individuel auprès d'une entité externe. Au final, 14,5% des participant-e-s ont connu un débouché positif, soit en trouvant un emploi, soit en reprenant des études ou une formation. Et 9,5% supplémentaires ont atteint le niveau du Pronostic 1, nécessaire pour pouvoir bénéficier d'un suivi du service de l'emploi (SEMP/ORP) dans une démarche d'intégration professionnelle. Par ailleurs, il est à relever que le programme Ressources-CSP a cessé son activité en cours d'exercice et que l'Atelier Fil s'est dissout en fin d'année avec reprise de ses prestations principales par deux programmes existants (OSEO et l'Atelier93). Les Couturiers du Temps ont également interrompu leur activité telle que déployée jusqu'alors pour renaître avec une nouvelle direction, un repositionnement et un nouveau nom : Elan. D'autre part, deux sites supplémentaires d'Addiction Neuchâtel ont été reconnus dans le cadre du partenariat avec l'État : Goéland Location et le Devens. Enfin, le projet La Marmite est venu compléter en fin d'année de manière novatrice le panel de prestations du dispositif ISP, dans le domaine de la médiation culturelle et de l'insertion sociale.

Sur un plan organisationnel et suite au démarrage de la nouvelle application informatique KiSS (projet LIANE) en mai 2022, l'année 2023 s'est caractérisée par un engagement encore très important de l'équipe de projet (service informatique de l'entité neuchâteloise (SIEN), Direction du SASO et ODAS). Cette première année « entière » de fonctionnement a également été l'occasion de demander plusieurs adaptations de l'application informatique, afin de répondre au mieux aux besoins des utilisateurs et utilisatrices.

Enfin, du côté du Projet RAISONE (Repenser l'aide sociale neuchâteloise) mené de concert entre les communes et l'État, les travaux en prévision de la mise en œuvre du suivi différencié harmonisé (SDH) se sont poursuivis avec une grande intensité en vue de préparer la phase d'opérationnalisation pour 2024-2025. Cette étape particulièrement importante pour la réussite du projet a mobilisé d'importantes ressources au sein des services sociaux, au SASO et à l'ODAS, ainsi qu'auprès d'Objectif.ne, partenaire externe qui assure l'accompagnement des différent-e-s professionnel-le-s sollicité-e-s.

Aides à la formation

Lors de l'année scolaire 2022-2023, le nombre de personnes au bénéfice de bourses a sensiblement diminué dans tous les degrés (secondaire 2 et tertiaire ; -8,2% au total), entraînant une baisse du montant total versé par l'État (CHF -320'330). Néanmoins, le montant moyen de la bourse octroyée a augmenté. Sur un total de 2'048 demandes examinées par l'office cantonal de l'assurance-maladie et des bourses d'études (OCAB), 46% ont abouti à l'octroi d'une bourse ; 13% ont été rejetées pour non-conformité aux conditions d'octroi (personne ou formation), et 41% ont été refusées en raison de moyens financiers jugés suffisants selon la réglementation.

Le nombre de bénéficiaires de prêts (à rembourser, sans intérêt) a légèrement augmenté (+2), tout comme le montant total attribué. Le montant moyen des prêts pour l'année sous revue est de CHF 7'118, soit une augmentation des montants alloués de 13% par rapport à 2021-2022.

Le tableau ci-dessous, établi par l'OCAB, présente le résultat des deux dernières années sur le plan de l'octroi des bourses d'études (prestations non remboursables) et des prêts d'études. Les statistiques 2022-2023, arrêtées à mi-février 2024, ont été harmonisées avec celles de l'Office fédéral de la statistique (OFS).

Niveau de formation	2021-2022			2022-2023			Variations en %	
	Nb. Boursiers	Montants CHF	Moyenne CHF	Nb. Boursiers	Montants CHF	Moyenne CHF	Nb. Boursiers	Montants
Secondaire II	520	2'612'010	5'023	467	2'548'217	5'456	-10,19 %	-2,44 %
Tertiaire	430	3'839'275	8'929	406	3'583'088	8'825	-5,58 %	-6,67 %
Formation continue	1	3'850	3'850	1	3'500	3'500	0	-9,09 %
Total bourses	951	6'455'135	6'788	873	6'134'805	7'027	-8,20 %	-4,96 %
Prêts d'études	13	81'940	6'303	15	106'770	7'118	+15,38 %	+30,30 %

Assurance-maladie (LAMal)

En moyenne en 2023, les primes d'assurance-maladie (incl. franchises à option et modèles particuliers d'assurance), toutes classes d'âges confondues, ont augmenté de 9,5% dans le Canton de Neuchâtel. Dans le détail, les primes des catégories des adultes (dès 26 ans) ont augmenté en moyenne de 9,0% (à CHF 462.10 /mois), celles des jeunes adultes (19-25 ans) ont augmenté de 7,6% (à CHF 318.60 /mois) et celles des enfants (0-18 ans) également de 7,6% (à CHF 118.30 /mois).

Dans un contexte de forte augmentation des primes LAMal pour la seconde année consécutive et d'une hausse généralisée des prix en 2022, le Conseil d'État a amendé en novembre son projet de budget 2023, avec plusieurs mesures pour venir en aide à la population « paquet vie chère ». Dans le domaine de la réduction individuelle des primes, il a ainsi décidé le « maintien de l'intensité de l'aide », augmentant les montants des subsides dans la même proportion que la hausse des primes (par catégorie d'âge, en faveur des assuré-e-s de condition économique modeste). De plus, il a majoré les montants maximaux des subsides des enfants pour les familles en classification S12 à S15 à hauteur de 100% de la classification S1 (montant du subside le plus élevé de la catégorie ordinaire). Par ailleurs, il a aussi décidé un élargissement du cercle des bénéficiaires, en augmentant certaines limites de revenus. À la suite de l'amendement au budget 2023 du Conseil d'État, renforcé par le Grand Conseil, pour lutter contre les effets de l'inflation, le dispositif a encore été complété en février 2023, avec pour objectif annoncé d'assurer à environ 28'000 personnes un « subside extraordinaire pouvoir d'achat (SEPA) » de 21 francs par mois et par bénéficiaire.

En 2023, le nombre total de bénéficiaires de subsides LAMal, sans compter la mesure SEPA, s'est élevé dans le canton de Neuchâtel à plus de 34'200 personnes, pour un montant total de CHF 135,5 millions (CHF 120 millions en 2022). L'augmentation entre 2022 et 2023 du montant total de subsides versés concerne les effectifs des bénéficiaires de prestations complémentaires à l'AVS-AI mais aussi le nombre de bénéficiaires de subsides dits de "classification ordinaire" (class. S1-S15 ; +20% à ce stade).

La répartition des bénéficiaires dans les différentes catégories se présente comme suit au 31.12.2023.

À noter que les effectifs des bénéficiaires de subsides ordinaires sont encore appelés à évoluer à la hausse, dans la mesure où l'OCAB doit rendre des décisions en 2024, avec effet sur 2023 (traitement en retard).

Catégories de bénéficiaires	En millions de CHF	*Nombre personnes de
PC à l'AVS-AI	77,6	12'709
Aide sociale	34,0	8'402
Subsides ordinaires (class. S1-S15)	23,9	13'102
**Total	135,5	34'213

*Considère une moyenne arithmétique (nombre de mois subsidiés divisé par 12 mois).

**Ces données recensent uniquement les subsides attribués et validés par les assureurs du 1er janvier au 31 décembre de l'année (incl. les correctifs des années antérieures à 2023) et ne considèrent, en conséquence, pas les écritures transitoires ni le subside extraordinaire pouvoir d'achat.

Enfin, dans le cadre du système de la « quasi-automaticité », sur la base des coupons envoyés aux assurés par l'OCAB suite à la communication des taxations fiscales, 4'498 ont été retournés dans les délais et traités par l'office (2'238 en 2022). Sur les 4'498 coupons traités, 3'394 ont donné droit à l'attribution d'un subside, 974 ont dû faire l'objet d'un renvoi auprès d'un guichet social régional pour examen détaillé du droit à la prestation (suite à un changement de situation financière et/ou personnelle) et 130 personnes n'ont formellement pas revendiqué de subside.

Prestations transversales

La direction du service a pu enfin mettre un terme à la démarche d'optimisation de l'organisation du SASO et de ses entités (OPTI-SASO), validant en juin 2023 un rapport présenté et rédigé par le chef de l'office cantonal de l'aide sociale (ODAS). En résumé, les mesures pour l'ODAS résultant de ce dernier volet d'OPTI-SASO, peuvent être présentées ainsi : a) Renfort de la direction d'office, avec création d'une nouvelle fonction de chef-fe d'office adjoint.e au 1^{er} janvier 2024 ; b) Nouvelle organisation hiérarchique du secteur ODAS-contrôle (organigramme aplani) ; c) Autres propositions de mesures organisationnelles, avec objectif de décloisonnement et d'autonomisation des secteurs.