



Rapport

du

Département de la santé et des affaires sociales

Exercice 2009

DEPARTEMENT DE LA SANTE ET DES AFFAIRES SOCIALES

2009 EN BREF

A nouvelle législature, nouvelle cheffe de département. Le Département de la santé et des affaires sociales (DSAS) a accueilli le 26 mai 2009 sa nouvelle cheffe de département en la personne de Mme Gisèle Ory, qui a succédé à M. Roland Debély.

Pour le DSAS, l'année 2009 a particulièrement été marquée, sur le plan sanitaire, par l'important dispositif mis en place pour faire face à la **pandémie de grippe de type (H1N1)**. Il s'est notamment agi de mettre sur pied un dispositif cantonal de prévention de même que d'organiser une campagne de vaccination.

D'autres projets ont été menés par le service de la santé publique, tels que la soumission au Grand Conseil du **rapport d'information sur la planification sanitaire 2004-2008** et l'établissement du **plan directeur cantonal de promotion de la santé**, qui a été approuvé par le Conseil d'Etat.

L'organisation **des Etats généraux de la santé** le 24 octobre 2009 à Cernier a également été l'un des projets phare de cette année. Conférences publiques puis ateliers ont permis de dégager des propositions de réflexion et d'action, qui seront analysées au sein de groupes de travail spécifiques.

Dans le domaine social, la forte dégradation des conditions économiques s'est fait ressentir dans les différents secteurs. Ainsi, en 2009, pour la première fois, le **cap des 2000 nouveaux dossiers d'aide sociale ouverts dans le canton a été franchi** (+ 7,55%). De même, les secteurs de recouvrement et d'avances des contributions d'entretien (pensions alimentaires), des subsides de l'assurance-maladie, ainsi que celui des bourses et prêts ont connu une hausse conséquente du nombre de demandes.

En outre, il faut relever la **mise en place des guichets sociaux régionaux** (GSR) en partenariat avec les communes. Au 1^{er} janvier 2010, huit GSR seront opérationnels. Le **projet d'insertion professionnelle des personnes de moins de 30 ans**, échelonné sur une période de deux ans, s'est achevé à la fin du printemps 2009. Des mesures seront proposées en 2010 afin de pérenniser ce dispositif.

La **prise en charge des mineurs et des tutelles se complexifie**, eu égard à des situations individuelles de plus en plus délicates, même si le nombre de dossiers par assistant social est resté relativement stable en 2009.

Le **projet de révision de la loi sur l'accueil extra-familial des enfants** a été relancé, en collaboration avec les partenaires concernés. Le dossier devrait aboutir en 2011.

De plus, le projet de **fusion du service des établissements spécialisés avec celui de la santé publique** a été abandonné. La cheffe du DSAS a en effet renoncé à cette réorganisation.

Enfin, au chapitre des ressources humaines, le service de l'assurance-maladie a connu le départ de M. Roland Zimmermann. A cette occasion, le secteur de l'assurance-maladie a été rattaché au service de l'action sociale sous la forme d'un office, dirigé depuis l'été 2009 par M. Manuel Barbaz.

DIVISION DE LA SANTE

Pour le **service de la santé publique** (SCSP), l'année 2009 a été marquée par la réalisation et la concrétisation de plusieurs projets d'envergure. Citons notamment le **rapport d'information sur la planification sanitaire 2004-2008** qui a été soumis début 2009 par le Conseil d'Etat au Grand Conseil et dont celui-ci a pris acte en juin 2009, le **plan directeur de prévention et de promotion de la santé** entériné par le Conseil d'Etat qui définit la stratégie, les objectifs et les projets prioritaires de l'Etat en la matière, ainsi que le **dispositif sanitaire des établissements pénitentiaires du canton**. Ce dernier marque la volonté politique du Conseil d'Etat de développer une prise en charge médicale et soignante en milieu carcéral conforme aux recommandations du Conseil de l'Europe.

Cependant, le dossier le plus important qui a occupé les autorités sanitaires en 2009 est indéniablement la **lutte contre la grippe pandémique A(H1N1)** et, notamment, la campagne de vaccination contre cette dernière. La campagne s'est déroulée entre fin novembre et décembre 2009, suite à la

décision prise par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) à fin avril de relever le niveau d'alerte de la phase 4 à la phase 5, soit la phase la plus élevée. Les dispositifs de vaccination mis en place, que ce soit dans les cabinets médicaux et les institutions de soins, dans les écoles ainsi que dans deux centres de vaccination (Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds), ont permis de vacciner à satisfaction pendant cette période 22% de la population, un résultat positif en comparaison intercantonale.

Autre projet d'envergure: les **Etats généraux de la santé (EGS)**, qui se sont tenus le 24 octobre à Cernier et dont le thème était «Imaginons le système sanitaire de demain!». A cette occasion, diverses pistes ont été proposées sur les trois thématiques abordées, à savoir: la prévention et la promotion de la santé, les coûts de la santé et la planification hospitalière cantonale. Suivant la volonté du Conseil d'Etat, ces réflexions doivent être désormais approfondies dans différents groupes de travail et conseils consultatifs.

Deux autres projets importants qui concernent le secteur des soins à domicile et celui des établissements médico-sociaux (EMS) ont été poursuivis en 2009: d'une part, l'**introduction d'un financement par prestations dans les EMS** dans le cadre d'une loi éponyme. Ce projet doit également prendre en compte les changements résultant de la révision de la LAMal relative au financement des soins de longue durée. D'autre part, l'établissement d'une véritable **planification du secteur médico-social dans le cadre d'un concept de maintien à domicile**. Cette planification s'effectuera sur la base des résultats de l'étude «Planification médico-sociale pour les personnes âgées dans le canton de Neuchâtel».

DIVISION DES AFFAIRES SOCIALES

L'année 2009 a été marquée dans le canton de Neuchâtel par une nette, rapide et profonde dégradation du marché du travail engendrant une notable péjoration des conditions économiques d'une partie toujours plus importante de la population neuchâteloise. Dans un tel contexte, les prestations sociales sous condition de ressources délivrées par les différentes entités du **service de l'action sociale (SAS)** ont été très fortement sollicitées.

En ce qui concerne les tâches de coordination rattachées à la direction du SAS, et plus particulièrement le **Projet ACCORD (LHaCoPS)**, il faut signaler le gros travail fourni pour mettre en place les **guichets sociaux régionaux (GSR)**, en étroite collaboration avec les communes. Au 1^{er} janvier 2010, l'aide sociale et les prestations des agences AVS/AI seront délivrées en 8 endroits du canton dans des GSR organisés par les communes. L'objectif réside maintenant dans la mise en place de la 3^e étape au 1^{er} janvier 2011, celle consacrée aux prestations cantonales sous conditions de ressources (subsides LAMal, avances de l'ORACE, MIP, bourses) qui seront octroyées en collaboration avec les GSR. Toujours à propos de l'harmonisation et la coordination des prestations sociales, de nombreux chantiers ont été fortement activés en 2009, notamment celui du développement d'un outil informatique (Base centralisée de données sociales).

Dans le domaine de l'**office de l'aide sociale**, l'année 2009 s'est clairement distinguée des trois années précédentes où les dépenses avaient été contenues. Pour la première fois, le **cap des 2000 nouveaux dossiers d'aide sociale ouverts dans le canton a été franchi (+ 7,55%)**. Preuve que la crise sévit déjà, plus des ¼ des ouvertures sont dues au chômage et au défaut de gain (travailleurs pauvres). Les jeunes (18-29 ans) sont toujours plus touchés. Ils constituaient ainsi, en 2009, 36,6% des nouveaux recours à l'aide sociale (32,5% en 2008).

Dans le **secteur de l'insertion socio-professionnelle, quinze programmes collectifs** qui relèvent de la collaboration interinstitutionnelle (CII) ont continué de se développer: Au total, ces programmes offrent en permanence environ 230 places disponibles (à mi-temps) aux bénéficiaires de l'aide sociale du canton de Neuchâtel. Durant l'année 2009, pas moins de 447 personnes (392 en 2008) ont signé un premier contrat d'insertion de trois mois. Parmi ces 447 personnes, 216 (163 en 2008) ont effectué un projet d'insertion individuel. Quelque 57 participants à une mesure d'insertion ont connu un débouché positif, soit en trouvant un emploi, soit en reprenant des études ou une formation. L'effet de la crise s'est fait sentir dans le taux de réinsertion professionnelle malgré le fait que davantage de bénéficiaires aient participé à une mesure d'insertion. Toujours dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle, un projet-phare a pris fin en 2009. Echelonné sur une période de deux ans, le **projet d'insertion professionnelle des personnes de moins de 30 ans** s'est en effet achevé à la fin du printemps 2009. Sur la base du rapport d'évaluation établi par l'Idheap de Lausanne, la pérennisation des mesures sera proposée en 2010, essentiellement par l'entremise du concept de case management de la formation professionnelle.

Au sein de l'**office de recouvrement et d'avances des contributions d'entretien** (ORACE), tous les indicateurs sont également à la hausse en 2009. Le **nombre de nouveaux dossiers augmente** de 8,7%, les dépenses au titre des avances de l'ORACE sont supérieures de 2,8% à l'année 2008.

Au travers de l'**office des bourses**, le secteur des allocations de formation (bourses et prêts) a également connu un développement de ses activités, qui s'est traduit par une **augmentation des dépenses de 21% et du nombre de bénéficiaires** (étudiants, apprentis) de 13%.

Enfin, dans le cadre de l'**office de l'assurance-maladie**, l'aide aux assurés a été renforcée (réintroduction de la catégorie 5 et limites de revenus relevées de 3,2%) ayant pour effet que plus de 40.000 personnes ont été mises au bénéfice d'un subside délivré par l'Etat de Neuchâtel en 2009. En comparaison, en 2006 par exemple, on en dénombrait environ 28.000.

Pour le **service des mineurs et des tutelles** (SMT), le **nombre de situations suivies par les assistants sociaux est stable**. Que ce soit dans le domaine de la protection des enfants ou dans celui de la prise en charge des adultes en difficulté, les assistants sociaux ont traité 3320 dossiers en 2009, soit 161 de plus qu'en 2008. Ces mêmes assistants sociaux, dans le cadre des permanences sociales, ont répondu à 826 (714 en 2008) demandes de renseignement ou d'aide ponctuelle. La **complexification des prises en charge** alliée à la disponibilité des assistants sociaux rendent les conditions de prises en charge difficiles.

Durant l'année 2009, l'**office de l'accueil extra-familial** a repris les travaux de **révision de la loi sur l'accueil des enfants**, sous l'impulsion de la nouvelle cheffe de Département. Ces travaux devraient aboutir dans le courant de l'année 2011. En parallèle, 295 places supplémentaires ont été intégrées dans le dispositif de subventionnement en 2009 (157 dans le cadre de l'application de la loi sur les structures d'accueil de la petite enfance et 138 dans le cadre de l'arrêté temporaire sur les structures d'accueil parascolaire).

Pour le **service des établissements spécialisés** (SES), malgré les difficultés financières, l'année 2009 aura été marquée par la création d'une **prestation d'accompagnement social ambulatoire**, **l'avènement de la prestation de prise en charge partielle pour certains mineurs**, **la mise en place de systèmes de contrôle interne dans les institutions**, l'introduction de la comptabilité unifiée Curaviva dans tous les établissements, ainsi que l'introduction de l'interdiction de fumer dans les foyers. Le SES s'est en outre acquitté de ses missions quant aux fondations dont dépendent les établissements spécialisés, soit le contrôle de prise en charge offert aux populations qui doivent bénéficier d'accompagnements ambulatoires ou résidentiels et la proposition de modifications nécessaires des mandats ou du financement des établissements.

1. SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

C'est avant tout le changement de direction à la tête du DSAS qui a marqué la vie du secrétariat général en 2009. Jusqu'au 31 mai, le département a été dirigé par le M. le conseiller d'Etat Roland Debély. Depuis le début de la nouvelle législature, soit le 1^{er} juin 2009, c'est Mme la conseillère d'Etat Gisèle Ory qui en a repris la direction.

Le secrétariat général s'est par conséquent fortement investi dans les travaux préparatoires afin d'assurer une transition optimale des dossiers.

Outre la gestion des tâches courantes, le secrétariat général s'est chargé de l'organisation des Etats généraux de la santé (EGS), le 24 octobre 2009 à Cernier. Les EGS ont porté sur l'organisation sanitaire cantonale neuchâteloise. Trois thèmes ont été spécifiquement abordés: la planification hospitalière neuchâteloise, les coûts de la santé dans le canton de Neuchâtel ainsi que la prévention et la promotion de la santé dans le canton. La tenue des EGS a répondu à la Recommandation interpartis de gauche 08.212 "Tenue d'Etats généraux de la santé", acceptée par le Grand Conseil le 28 janvier 2009.

Le secrétariat général a également assumé la présidence du groupe de travail chargé de rédiger le rapport et le projet de loi sur le financement des EMS (LFinEMS). Ce projet de loi vise notamment à introduire dans les homes un financement par prestation.

Par ailleurs, en sa qualité de membre du groupe de travail interdépartemental de l'administration cantonale en matière de pandémie de grippe A (H1N1), il a assuré au sein des différents services du DSAS la coordination et la mise en place des diverses mesures préventives.

En outre, dans le cadre de l'examen des subventions versées par l'Etat, le secrétariat général a collaboré activement à la coordination des travaux à l'interne du département ainsi qu'aux séances du comité de pilotage créé à cet effet. Il est également fortement impliqué dans la mise en place du système de contrôle interne (SCI), au sein des entités du DSAS, tel que décidé par le Conseil d'Etat.

De plus, le secrétariat général a apporté son soutien à ses deux chefs de département respectifs en matière de communication et dans toutes les tâches ayant trait à la gestion financière. Il a également appuyé les services dans la préparation des dossiers en lien avec le Conseil d'Etat et le Grand Conseil.

En matière de ressources humaines, le DSAS relève le départ de M. Roland Zimmermann, chef du service de l'assurance-maladie (SCAM). Le SCAM, devenu office de l'assurance-maladie (OCAM), a été rattaché au service de l'action sociale dans le courant de l'été. Le secrétariat général s'est précisément occupé du recrutement du chef de ce nouvel office, M. Manuel Barbaz, qui est entré en fonction le 1^{er} août 2009.

Enfin, il est à relever que le projet de fusion entre le service des établissements spécialisés et le service de la santé publique, dans lequel le secrétariat général était impliqué, a été abandonné.

1.1. Conférences intercantionales

Conférence des directeurs cantonaux des affaires sanitaires (CDS)

La cheffe du DSAS, Madame la Conseillère d'Etat Gisèle Ory, siège depuis le début de la présente législature à l'Assemblée plénière de la CDS. Cette dernière s'est réunie trois fois en 2009, dont une fois pour une séance extraordinaire en janvier lors de laquelle était soumis pour approbation un contrat avec santésuisse sur le financement de la vaccination en cas de pandémie.

Comme l'année précédente, la CDS a consacré une partie importante de son temps à accompagner la mise en œuvre des révisions de la loi sur l'assurance-maladie (LAMal), notamment en matière de financement et de planification hospitaliers, de financement des soins de longue durée et de limitation des admissions des fournisseurs de prestations à pratiquer à charge de l'assurance

obligatoire des soins. Elle a notamment édicté des recommandations à l'intention des cantons en lien avec les deux premiers domaines et accompagné, par son secrétariat central, les travaux de modifications réglementaires.

La CDS, par son assemblée plénière, a décidé en 2009 de la création ou de la poursuite de différents projets en 2010. Citons notamment le financement du Comité national du don d'organes chargé de promouvoir le don d'organes en Suisse eu égard aux premiers résultats positifs résultant de ses activités depuis sa création et du Registre du cancer de l'enfant qui contient des données détaillées sur les diagnostics, les traitements et les résultats à long terme de toutes les maladies malignes chez les enfants et les adolescents en Suisse et les causes de décès de ces enfants. Elle a également décidé de cofinancer en 2010, avec le canton de Zürich, le Medical Board (commission médicale) mis en place par ce dernier sous forme de projet pilote et de favoriser l'implantation d'une telle commission au plan national. Ce Medical Board est conçu comme un organe indépendant (composé de professeurs d'universités), d'examen des procédures diagnostiques et des interventions thérapeutiques du point de vue médical, économique, éthique, juridique, chargé notamment de vérifier le rapport coût/efficacité des prestations de soins contestées.

Dans le cadre de la plate-forme «Politique nationale de santé», les cantons, par l'intermédiaire de la CDS, et la Confédération ont décidé de promouvoir les soins palliatifs en Suisse au travers d'une stratégie nationale portant sur les années 2010-2012 en fixant des objectifs en la matière en vue de combler les lacunes qui sont constatées dans ce domaine.

Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS)

La CLASS regroupe les cantons de Berne, Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Tessin, Valais et Vaud. La conférence, fondée en 1981, est l'organe de coordination politique des chefs des départements de santé publique de ces derniers. Elle traite de problèmes ponctuels que rencontrent les cantons concernés et dont les répercussions, notamment en terme d'application de lois, peuvent être importantes pour eux.

Comme de coutume, la CLASS s'est réunie à quatre reprises au cours de l'année 2009.

Outre les habituelles discussions au sujet des révisions de la LAMal (notamment les soins de longue durée), les débats de la CLASS ont porté sur la formation post-graduée des médecins assistants et plus particulièrement l'assistantat en cabinet, pour promouvoir la relève des médecins généralistes. La CLASS a également préparé, avec Promotion santé suisse (PSS) et la Fédération romande des consommateurs (FRC), un programme sur l'alimentation et l'activité physique qui débutera courant 2010.

Enfin, la conférence a aussi poursuivi ses travaux sur les besoins en soins pédiatriques d'urgence en situation de pandémie.

Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)

En tant qu'organe chargé de la coordination en matière de politique sociale, la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales vise à faire connaître la position des cantons dans les projets de portée transversale. Elle représente également les cantons ou les départements cantonaux des affaires sociales notamment auprès du Conseil fédéral. Par ailleurs, la CDAS assume des tâches de coordination en dirigeant, entre autres, la Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS).

En 2009, les travaux de la CDAS ont notamment porté sur l'accueil extra-familial des enfants. La conférence s'est également penchée sur le droit de protection de l'adulte et de l'enfant.

Enfin, elle a décidé de lancer une étude sur les reports de coûts vers l'aide sociale dans le cadre de la 4^e révision partielle de la loi sur l'assurance-chômage (LACI).

2. SERVICE DE LA SANTÉ PUBLIQUE

2.1. Introduction

L'année 2009 a été marquée par la réalisation et la concrétisation de plusieurs projets d'importance de nature diverse. Citons notamment le rapport d'information sur la planification sanitaire 2004-2008 qui a été soumis début 2009 par le Conseil d'Etat au Grand Conseil et dont celui-ci a pris acte en juin 2009, le plan directeur de promotion de la santé entériné par le Conseil d'Etat qui définit la stratégie, les objectifs et les projets prioritaires de l'Etat en la matière, le dispositif sanitaire des établissements pénitentiaires du canton qui marque la volonté politique du Conseil d'Etat de développer une prise en charge médicale et soignante en milieu carcéral conforme aux recommandations du Conseil de l'Europe.

Le plus gros dossier qui a occupé les autorités sanitaires en 2009 est cependant indéniablement la préparation à la grippe pandémique A(H1N1) et notamment la campagne de vaccination contre cette dernière. La campagne s'est déroulée entre fin novembre et décembre 2009, suite à la décision prise par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) à fin avril de relever le niveau d'alerte de la phase 4 à la phase 5, soit la phase la plus élevée. Les dispositifs de vaccination mis en place, que ce soit dans les cabinets médicaux et les institutions de soins, dans les écoles ainsi que dans deux centres de vaccination à Neuchâtel et à la Chaux-de-Fonds, ont permis de vacciner à satisfaction pendant cette période 22% de la population, résultat plutôt positif en comparaison intercantonale.

Au chapitre des projets en cours et à venir, il faut relever notamment les Etats généraux de la santé (EGS) qui se sont tenus le 24 octobre à Cernier et dont le thème était «Imaginons le système sanitaire de demain». A cette occasion, diverses pistes ont été proposées sur les trois thématiques abordées, à savoir la prévention et la promotion de la santé, les coûts de la santé et la planification hospitalière cantonale. Suivant la volonté du Conseil d'Etat, ces idées doivent être maintenant concrétisées dans différents groupes de travail et conseils consultatifs.

Deux autres projets importants qui concernent le secteur des soins à domicile et celui des établissements médico-sociaux (EMS) sont en cours: d'une part l'introduction d'un financement par prestations dans les EMS dans le cadre d'une loi éponyme qui doit également prendre en compte les changements résultant de la révision de la LAMal relative au financement des soins de longue durée. D'autre part, l'établissement d'une véritable planification du secteur médico-sociale dans le cadre d'un concept de maintien à domicile sur la base des résultats de l'étude «Planification médico-social pour les personnes âgées dans le canton de Neuchâtel».

2.2. Gestion

Ressources humaines

Au 31 décembre 2009, le service comptait 17 personnes pour un 13,6 équivalent plein-temps (EPT), plus 3 personnes (1,6 EPT) engagées temporairement sur la base d'un contrat de droit privé en lien avec la préparation à la pandémie de grippe et la mise en œuvre de la campagne de vaccination pour lutter contre cette dernière.

Une infirmière de santé publique, parvenue à l'âge de la retraite, a quitté le service à la fin mai 2009. Elle a été remplacée début juillet 2009 par un infirmier de santé publique. L'économiste de la santé du service a été promu par le Conseil d'Etat responsable de la filière hospitalière, fonction non pourvue depuis trois ans, mais que le collaborateur occupait déjà dans les faits depuis un certain temps. La fonction d'économiste de la santé du service n'a pas été repourvue.

Un poste de collaborateur scientifique à 80% dans le domaine de la lutte contre les maladies transmissibles a été accordé au service par le Conseil d'Etat, mais l'engagement n'a pas encore été réalisé à fin 2009, la fonction étant en cours d'évaluation.

En lien avec la pandémie de grippe et la campagne de vaccination, deux collaboratrices administratives ont été engagées à raison d'un 50% chacune sur la base d'un contrat de droit privé pour fournir un appui logistique. Le coordinateur pandémie, également engagé sur la base d'un contrat de droit privé en 2008, a vu son contrat de droit privé prolongé d'une année et surtout élargi à un 60% (avant 40%). Il a été fait appel à des aides ponctuelles, sous la forme d'engagements occasionnels, pendant la campagne de vaccination, pour appuyer le personnel en place. Les pourcentages de trois collaboratrices ont été légèrement et provisoirement augmentés en cours d'année pour pallier l'absence de deux collaboratrices en congé maternité.

Enfin, le service a accompagné un médecin pour un stage d'une durée de six mois dans le cadre de sa formation FMH.

Organisation du service

La cheffe du DSAS a pris au mois d'août 2009 la décision de renoncer au projet de fusion entre le service de la santé publique et le service des établissements spécialisés (SES). Ce projet avait été lancé par son prédécesseur au début de la précédente législature, mais il ne s'était jamais concrétisé, l'ancien chef du DSAS estimant que les conditions pour une telle opération n'étaient pas réunies.

Mandat a donc été donné au SCSP de reprendre, en impliquant l'ensemble du personnel du service, son projet de réorganisation, qui avait été mis temporairement en suspens.

Aspects légaux

L'année 2009, plus précisément le 1er avril, a vu l'entrée en vigueur de deux importants projets de modification de la loi de santé acceptés par le Grand Conseil lors de sa session de novembre 2008, en même temps que de leurs règlements d'application. Le premier projet de loi visait notamment à concrétiser sur le plan cantonal toute une série de lois fédérales dans le domaine de la santé, entrées en vigueur récemment, et qui régissaient des matières qui relevaient jusque-là partiellement ou totalement de la compétence du canton. Le second projet tendait lui à répondre à l'initiative populaire cantonale «fumée passive et santé», ainsi qu'à trois motions portant sur le tabagisme qui demandaient en particulier l'instauration d'une interdiction de fumer dans les lieux fermés accessibles au public, tout en intégrant la possibilité de créer des fumeurs sans service dans les établissements publics.

La loi sur l'établissement hospitalier multisite cantonal (LEHM) et la loi portant constitution d'un établissement de droit public pour le maintien à domicile (NOMAD – Neuchâtel organise le maintien à domicile) ont toutes deux été modifiées par le Grand Conseil lors de la session d'octobre 2009 suite au dépôt de plusieurs initiatives communales, intitulées "Hôpital neuchâtelois: pour un retour des responsabilités", portant révision de la loi sur l'établissement hospitalier multisite cantonal (LEHM). Les modifications proposées par la commission "Santé" du Grand Conseil et retenues par ce dernier portent sur les compétences octroyées au législatif cantonal. Elles vont à cet égard dans le sens de la loi sur le Centre neuchâtelois de psychiatrie (LCNP) en donnant plus de compétences au Grand Conseil. Ainsi, il est désormais prévu que le législatif cantonal adopte le budget et les comptes de l'EHM par le budget et les comptes de l'Etat, approuve les options stratégiques s'inscrivant dans le cadre de la planification sanitaire prises par l'HNe ou de l'organisation sanitaire pour NOMAD, soit informé de la réalisation des objectifs de l'HNe et de NOMAD par un rapport quadriennal établi par le Conseil d'Etat, conformément à l'article 83, alinéa 3 de la loi de santé (LS). S'agissant de la LEHM, la modification adoptée par le Grand Conseil prévoit encore que celui-ci garantisse si nécessaire les engagements de l'HNe.

Un arrêté relatif à la santé et aux soins en milieu carcéral a été adopté par le Conseil d'Etat au mois de mai. Cet arrêté constitue la base légale cantonale pour que le dispositif sanitaire des établissements pénitentiaires neuchâtelois puisse être mis en oeuvre. Il définit notamment les principes généraux qui doivent gouverner la politique des soins et de mesures de prévention ainsi que

la promotion de la santé en faveur des personnes détenues. La mise en œuvre de cette politique est placée sous la direction conjointe du médecin cantonal - auquel il incombe, en vertu de la loi de santé, de surveiller l'état sanitaire des établissements de détention - et du chef du service pénitentiaire.

Différents arrêtés ont été adoptés par le Conseil d'Etat courant 2009 pour lutter contre les risques et le développement d'une pandémie de grippe. S'agissant du domaine de la santé, citons notamment l'arrêté concernant la création d'un état-major de crise pour faire face à une éventuelle irruption de grippe porcine Influenza A(H1N1) dans le but de protéger la population, permettant en particulier au Conseil d'Etat de réquisitionner du personnel, notamment médical, et l'arrêté concernant la vaccination contre la grippe du type (H1N1), par lequel il approuvait le concept cantonal de vaccination proposé par l'état-major de crise.

2.3. Activités déployées

Projets réalisés

Rapport d'information sur l'état de la planification sanitaire 2004 – 2008

Le Conseil d'Etat a présenté au Grand Conseil en mars 2009 son troisième rapport d'information sur la planification sanitaire. Ce document, très complet, retrace les importants développements qui se sont produits durant les années 2004 à 2008 dans ce secteur. Bien que la planification sanitaire soit de la compétence du Conseil d'Etat, la loi de santé l'oblige à informer le législateur tous les quatre ans sur la façon dont il a conduit ce processus politiquement sensible. Le rapport 2004-2008 fait suite à un premier rapport d'information présenté en 1999 qui définissait les orientations de base de la planification sanitaire cantonale pour répondre aux exigences de la LAMal, et à un second rapport qui relatait l'état d'avancement de cette dernière pendant la période 2000-2003. Ce nouveau rapport d'information pluriannuel constitue un rapport rétrospectif qui accorde une large place aux changements structurels intervenus pendant la période considérée dans les institutions de soins du canton de Neuchâtel, avec notamment les créations successives d'HNe, de NOMAD et du CNP. Il aborde également, et c'est une nouveauté, d'autres secteurs du système de santé neuchâtelois, notamment les services ambulatoires (médecins, pharmaciens, policliniques et services d'urgence, etc.) ainsi que d'autres aspects de la politique sanitaire cantonale comme la politique de prévention des maladies et de promotion de la santé. Ces domaines d'activités occupent en effet une place toujours plus importante dans l'organisation sanitaire cantonale. Le Grand Conseil a pris acte de ce rapport lors de sa session de juin.

Campagne de vaccination contre la pandémie de grippe

Un des gros dossiers qui a occupé le secteur de la santé publique pendant l'année 2009 a été indéniablement la préparation contre la pandémie de grippe H1N1, les mesures de lutte et la campagne de vaccination qui s'est déroulée à la fin de l'année. Le médecin cantonal, son adjointe ainsi que le pharmacien cantonal et leurs collaborateurs ont notamment été fortement sollicités à cet égard.

L'OMS ayant relevé le 30 avril 2009 le niveau d'alerte à la pandémie de grippe porcine A(H1N1) de la phase 4 à la phase 5, le canton de Neuchâtel a pris les dispositions pratiques nécessaires pour faire face à l'apparition de cas et à leur extension sur un mode épidémique. Après la tenue de plusieurs séances préparatoires réunissant le Service cantonal de santé publique et l'HNe, l'état-major cantonal de crise s'est réuni pour analyser la situation et prendre les premières mesures de montée en puissance des dispositifs planifiés.

La stratégie cantonale prévoyait, entre autres, de désigner des lieux de soins pour les malades de la grippe de manière à préserver la capacité hospitalière destinée à répondre aux besoins les plus urgents.

En cas d'éventuelle aggravation de la situation au niveau mondial, la stratégie définie dans le plan de pandémie cantonal devait être mise en oeuvre. Ce plan répond aux recommandations de l'OMS et aux lignes directrices préconisées par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). Ses objectifs sont de ralentir la transmission du virus et de réduire la sévérité de la maladie. Ce plan a été construit sur la base des travaux émanant de neuf groupes de travail cantonaux regroupant les services de l'Etat et les partenaires concernés tant publics que privés.

En raison de la progression de l'épidémie et du risque avéré pour certaines catégories de personnes, décision a été prise de lancer une campagne de vaccination, qui a commencé dans la seconde moitié de novembre 2009 dans le canton, sur recommandation de l'OFSP. Le premier objectif - et le plus urgent de cette campagne - a consisté dans la vaccination des groupes à risques accrus de complications et du personnel de soins, le deuxième étant la protection de la population face à la vague de grippe ayant touché le canton au mois de novembre et la réduction des effets d'une troisième vague épidémique qui pourrait survenir tant qu'une grande partie de la population n'a pas été immunisée, soit par le virus ou par les vaccins.

Trois dispositifs de vaccination de la population ont été mis en place:

1. la vaccination dans deux centres opératoires protégés des hôpitaux de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds, sur invitation, pour toute la population du 3 au 18 décembre. 56 vaccinateurs et 16 médecins ont été recrutés à cet effet sur appel par voie de presse par le service;
2. la vaccination des écoliers et des écolières dans les villes par les services de médecine scolaire;
3. la vaccination de la population dans les cabinets médicaux et dans les institutions de soins du canton.

Un premier bilan de la campagne de vaccination contre la grippe H1N1 peut être établi. Le nombre de personnes vaccinées à fin décembre se montait à près de 37.000, pour un taux de couverture de l'ordre de 22% de la population neuchâteloise. Sur ce nombre, 25.000 l'ont été dans les cabinets médicaux, 7500 environ dans les centres de vaccination de Neuchâtel et de la Chaux-de-Fonds, 3000 à peu près dans le cadre de la médecine scolaire et le reste dans les différentes institutions de soins du canton (Hôpital neuchâtelois, EMS). Sans connaître aujourd'hui les détails des résultats à l'échelon suisse, mais en se fondant sur les déclarations de l'OFSP, la population a répondu inégalement d'un canton à l'autre à l'appel des autorités à se faire vacciner avec une fourchette allant de 15 à 30% suivant les cantons.

Grâce principalement à une planification détaillée tant sur le plan de l'engagement des vaccinateurs que sur celui de la préparation technique, la campagne dans les centres de vaccination s'est déroulée à satisfaction de tous, et notamment de la population, le temps de passage moyen d'une personne étant de 30 minutes. Le principal problème qu'ont rencontré les autorités sanitaires cantonales en lien avec la vaccination a été lié aux vaccins eux-mêmes. En effet, pendant de nombreuses semaines, elles ont été dans l'incertitude quant à la livraison et à la qualité des vaccins, avec, pour conséquence, qu'il a fallu adapter le dispositif initial pour tenir compte des changements dans les instructions données au niveau fédéral. Le canton a reçu 105.000 doses de vaccins et en a livré environ 44.000 dans les cabinets médicaux et les centres de vaccination. Le canton est dans l'attente d'informations de l'OFSP quant au sort à réserver aux vaccins non utilisés, dont la date de péremption est fixée à fin mars 2010. Ceux-ci sont stockés sous la responsabilité du pharmacien cantonal.

Plan directeur de promotion de la santé

Les activités de prévention et de promotion se basent désormais sur les priorités établies dans le Plan directeur de promotion de la santé, document avalisé par le Conseil d'Etat le 6 mai 2009.

Ce plan retient notamment parmi les priorités cantonales, l'alimentation et l'activité physique, la santé mentale et la lutte contre les addictions.

De nombreuses actions ont été menées courant 2009. Citons notamment, dans le cadre du programme Alimentation et Activité physique, le lancement du programme de formation continue pour les éducatrices de la petite enfance «Youplà bouge», un projet de formation continue pour les parents d'accueil de jour ainsi que pour les médecins de 1er recours «Paprica». Un colloque intercan-

tonal Jura-Neuchâtel a par ailleurs été organisé en novembre, mettant en exergue la collaboration intercantonale dans ce domaine.

En ce qui concerne la santé mentale, un processus participatif d'élaboration d'un programme cantonal a été initié. Deux séances plénières ainsi que trois ateliers thématiques se sont déroulés en juin et novembre 2009, débouchant sur une première esquisse de plan d'action cantonal. L'année 2010 verra la finalisation de cette esquisse ainsi que la rédaction d'un rapport à l'attention du Conseil d'Etat.

Au niveau de la lutte contre les dépendances, l'événement majeur a été l'entrée en vigueur de l'interdiction de fumer dans les lieux fermés accessibles au public le 1er avril 2009.

Dispositif sanitaire des établissements pénitentiaires du canton de Neuchâtel

A la suite d'événements tragiques survenus en 2006, un audit a été réalisé à la demande du Département de la justice, de la sécurité et des finances (DJSF) visant l'analyse professionnelle et organisationnelle du service médical des établissements pénitentiaires cantonaux. Cet audit a mis en évidence des besoins urgents, notamment en termes d'organisation et de définition des responsabilités. Des standards minimaux doivent être atteints pour que les établissements de détention soient en conformité avec les recommandations internationales, qui font l'objet de vérifications par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT). Un groupe de travail conduit par le médecin cantonal, avec le chef du service pénitentiaire et le directeur des soins du service pénitentiaire, a analysé les besoins en matière de santé des détenus. Dans son rapport, il propose au Conseil d'Etat la mise en oeuvre d'un nouveau dispositif sanitaire pour les trois établissements de détention du canton de Neuchâtel. Ce rapport a été examiné par un expert et cautionné par celui-ci en termes de pratiques et de normes en matière de médecine carcérale. L'arrêté relatif à la santé et aux soins en milieu carcéral adopté par le Conseil d'Etat le 13 mai 2009, constitue la base légale cantonale pour que le dispositif sanitaire des établissements pénitentiaires neuchâtelois puisse être mis en oeuvre. Ainsi, le canton de Neuchâtel fait preuve d'une volonté politique pour que la prise en charge médicale et les soins en milieu carcéral puissent être développés en conformité avec les recommandations du Conseil de l'Europe en la matière.

Conseils et commissions rattachés au DSAS

Conseil de santé

Le Conseil de santé s'est réuni à deux reprises en 2009 pour examiner les objets suivants:

1. projet de rapport d'information sur la planification sanitaire, période 2004-2008;
2. projets de modification de différents règlements dans le domaine sanitaire (en lien avec le projet de modification de la loi de santé adopté par le Grand Conseil le 4.11.2008);
3. projet de règlement d'application de la protection contre la fumée passive (en lien avec le projet de révision de la loi de santé visant à répondre à l'initiative populaire "fumée passive et tabac" adopté par le Grand Conseil le 4.11.2009).

Le Conseil de santé s'est par ailleurs vu transmettre pour préavis une demande d'autorisation d'acquisition d'une IRM à tunnel ouvert et à hauts champs magnétiques par l'Hôpital de la Providence. Il a institué une commission ad hoc clause du besoin afin de lui faire un préavis. Le dossier est en cours d'instruction.

Le Conseil de santé supervise les trois commissions suivantes, dont l'activité en 2009 est brièvement rapportée ci-après.

Commission de prévention

La commission cantonale de prévention est le principal outil de coordination en matière de prévention et promotion de la santé, en parallèle avec la commission de médecine scolaire. Elle s'est élargie en 2009 avec la nomination d'une représentation du service de la formation professionnelle et des lycées. En 2009, la Commission de prévention s'est réunie à trois reprises. Elle a apporté

son soutien à quatre nouveaux projets: une manifestation interculturelle visant la prévention des mutilations génitales, un projet de prévention des abus sexuels, un projet de soutien psychosocial en cas de rupture de liens (deuil, séparations, etc.) et un projet lié à la qualité de l'air dans les prisons.

Commission de gériatrie et de maintien à domicile

La commission s'est réunie une fois en 2009. A cette occasion, les résultats des travaux de l'étude intitulée «planification médico-sociale pour les personnes âgées» ont été présentés par la HES Arc Santé. Les étapes du projet déjà réalisées, en cours ou à venir ont été décrites et les premiers résultats ont été présentés, s'agissant de la prévalence des profils de dépendance dans la population et des options de soins.

Commission de psychiatrie

La commission de psychiatrie s'est réunie à une reprise en 2009.

Conseil des hôpitaux

Le Conseil des hôpitaux s'est réuni une fois en 2009.

Commission cantonale d'éthique

La commission cantonale d'éthique s'est réunie à une reprise en 2009. Elle s'est notamment intéressée, comme en 2008, à la problématique de la maltraitance en institutions, notamment dans les institutions médico-sociales, après avoir pris connaissance de faits relatés dans la presse concernant des actes de maltraitance filmés dans un EMS zurichois.

La Commission d'éthique a adopté au mois de mars 2009 une recommandation qui demande, notamment, que les institutions veillent à:

- protéger les victimes;
- diffuser et prendre en compte dans la politique de soins les directives médico-éthiques de l'Académie suisse des sciences médicales (ASSM);
- analyser tout incident pour favoriser ensuite la prévention;
- mettre en place une procédure de prévention et de gestion de la maltraitance;
- définir précisément les rôles et responsabilités de la direction et du personnel.

Toujours dans ce cadre, la Commission cantonale d'éthique a organisé en mai 2009 une action de sensibilisation auprès des institutions de soins et du public, notamment sous la forme d'un théâtre-forum, qui a suscité un grand intérêt des participants. Elle a diffusé à cette occasion les recommandations qu'elle a établies à l'intention des personnes exposées, des professionnels, des institutions et des décideurs, considérant qu'une approche pragmatique du problème de la maltraitance doit être entreprise, basée sur l'expérience des soignants et des institutions. Dans ce contexte, elle a également été amenée à traiter des problèmes dentaires de la personne âgée. Suite à l'audition d'un médecin-dentiste, confronté à des situations de négligence dans la prise en charge des soins dentaires donnés aux personnes âgées en institution, la Commission a appuyé auprès du service la réalisation d'un mandat. Ce mandat permettra, sur la base d'un dépistage dans un home, d'établir la nature des problèmes bucco-dentaires qu'on y rencontre généralement et de formuler des propositions pour améliorer l'hygiène bucco-dentaire.

Commission cantonale de contrôle psychiatrique

La commission a procédé à huit visites en 2009, à l'Hôpital psychiatrique cantonal de Perreux, à la Maison de santé de Préfargier et, pour la première fois, à la Clinique de la Rochelle. Ce nombre est inférieur à celui des années précédentes. Plusieurs visites ont en effet dû être annulées en raison de la priorité que constituait la campagne de lutte contre la grippe pandémique pour les représentants du service dans la commission.

Statistiques

Hôpitaux

En préambule, précisons que, comme les comptes des hôpitaux ne sont pas bouclés avant le deuxième trimestre de l'année suivante, la présentation des comptes et des statistiques dont fait état le présent rapport portent sur l'exercice 2008 des hôpitaux.

Contexte

Selon le budget 2008 de l'Etat, la subvention octroyée à HNe devait se monter à 183.053.000 francs. Conscient qu'elle ne serait pas suffisante pour l'HNe, le Conseil d'Etat lui a octroyé un supplément de 583.095 francs, réserve dont il disposait sur un compte de bilan depuis la clôture des comptes 2006 de l'Etat.

Malgré cela, lors de l'acceptation du budget 2008 d'HNe, le Conseil d'Etat admettait que celui-ci se solderait certainement par un déficit estimé à 8,6 millions de francs. Cette situation n'était pas souhaitable et aurait mis HNe dans une position financière délicate. Rappelons qu'HNe ne dispose pas d'un capital de fondation et qu'il n'est dès lors pas armé pour faire face à un déficit aussi important.

Après deux exercices durant desquels des mesures d'accompagnement comptables avaient été prises (report d'une partie des amortissements), l'exercice 2008 se voulait correspondre à la réalité financière de l'institution. Le souhait, de part et d'autre, d'éviter le recours aux artifices comptables était clairement exprimé.

Après six et neuf mois d'exercice, HNe confirmait, au travers de ses boucllements intermédiaires, s'attendre à un déficit proche du montant prévu si la subvention de l'Etat devait correspondre au montant inscrit dans le budget de l'Etat.

En parallèle, le rapport de l'organe de révision sur les comptes 2007 d'HNe a été porté à la connaissance de l'Etat. Il y était relevé l'existence de réserves non encore affectées dans le bilan d'HNe pour 4,9 millions de francs. Par ailleurs, l'organe de révision a noté que les réserves pour débiteurs douteux de l'HNe étaient insuffisantes et que des provisions pour vacances, inexistantes à ce jour, devaient être constituées. Selon une première analyse réalisée par l'organe de révision et HNe, la dissolution des réserves devait permettre la création de ces provisions nécessaires, estimées elles aussi à environ 5 millions de francs.

Sur la base de ces deux éléments, le Conseil d'Etat et HNe ont conclu un accord en vue de clarifier la situation, en date du 8 novembre 2008, prévoyant que le Conseil d'Etat augmentait la subvention à HNe de 8,6 millions de francs pour couvrir le besoin financier 2008 d'HNe et qu'HNe dissolvait ses réserves latentes constituées avant sa création et qu'il les rembourserait à l'Etat, ce dernier comptabilisant ce montant comme recettes extraordinaires. Enfin, le Conseil d'Etat s'engageait à prendre en compte dans les exercices 2010 et suivants les besoins de constituer les provisions demandées par l'organe de contrôle d'HNe.

Rappelons encore que la subvention à HNe prend la forme d'une enveloppe globale annuelle et qu'elle comprend l'achat de prestations à l'Hôpital de La Providence ainsi que la part cantonale aux hospitalisations extra-cantonales. En effet, depuis le 1^{er} janvier 2007, l'Hôpital de La Providence ne reçoit plus de subvention de la part de l'Etat car c'est désormais HNe qui lui achète des prestations.

Pour les hôpitaux psychiatriques, à savoir la Maison de santé de Préfargier et la Clinique la Rochelle, la subvention 2008 se monte à un total de 14 millions de francs. Les institutions psychiatriques ont ensuite calculé leur budget sur cette base et les deux institutions ont présenté un budget équilibré. Pour les hôpitaux psychiatriques également, la subvention est prévue sous la forme d'une enveloppe globale annuelle.

Exercice 2008 des hôpitaux

En 2008, la participation financière cantonale à l'ensemble des établissements hospitaliers publics et parapublics du canton pour les séjours et traitements dans leur enceinte s'élève à près de 204 millions de francs, soit 2,5 millions de francs de plus (+ 1,3%) que la subvention 2007. Avec cette participation financière de l'Etat, HNe et les hôpitaux psychiatriques ont pu présenter des résultats équilibrés.

Depuis 2004, la contribution financière de l'Etat aux hôpitaux prend la forme d'une subvention globale forfaitaire qui ne correspond plus à une couverture de déficit. Ainsi, en cas d'insuffisance de financement, l'institution supporte le risque d'entreprise. A l'inverse, elle peut réaliser un bénéfice qui est alors provisionné en vue d'exercices futurs. En 2008, c'était le cas d'HNe et de La Rochelle.

Cela étant, le résultat financier global enregistré par les hôpitaux est pleinement satisfaisant.

Comptes et statistiques 2008 des établissements hospitaliers

Le tableau ci-dessous présente les principaux éléments statistiques et financiers de l'exercice 2008 par hôpital ainsi que l'évolution de certains indicateurs pour les exercices 2007 et 2008.

ETABLISSEMENTS HOSPITALIERS NEUCHATELOIS
Comptes et statistiques 2008

	Hôpitaux de soins physiques		Hôpitaux psychiatriques			Total		Différence 2007-2008	
	Hôpital neuchâtelois	La Providence	La Rochelle	Préfargier-LAIS	Perreux-LAIS	Exercice 2007	Exercice 2008	En chiffres effectifs	En %
Comptes d'exploitation :									
Charges salariales nettes	188'689'858	25'212'567	2'266'798	14'505'061	22'602'813	247'787'654	253'277'097	5'489'443	2.2%
Autres charges nettes hors investissements	64'293'912	13'582'511	558'239	2'292'570	4'903'269	85'753'076	85'630'501	-122'575	-0.1%
Charges d'investissements	23'773'886	2'229'678	59'455	1'248'256	2'160'425	30'390'707	29'471'701	-919'006	-3.0%
Total des charges d'exploitation	276'757'656	41'024'756	2'884'492	18'045'887	29'666'508	369'931'437	368'379'299	4'447'863	1.2%
- Produits d'exploitation	123'689'583	21'159'602	1'464'952	5'816'897	10'835'763	157'458'881	162'966'797	5'507'916	3.5%
- Participation des pouvoirs publics	153'088'703	18'156'000	1'470'000	12'428'990	18'830'744	201'387'367	203'974'437	2'587'070	1.3%
Total des produits	276'778'286	39'315'602	2'934'952	18'245'887	29'666'508	358'846'248	366'941'234	8'094'986	2.3%
Résultat d'exploitation (avant ajustement)	20'630	-1'709'154	50'459	200'000	0	-5'085'188	-14'380'655	3'647'123	-71.7%
Total charges hors exploitation	5'709'910			200'000		6'866'837	5'909'910	-956'928	-13.9%
Total produits hors exploitation	5'881'723					10'215'225	5'881'723	-4'333'502	-42.4%
Pertes et profits	192'443	-1'709'154	50'459	0	0	-1'736'801	-1'466'252	270'549	-15.6%
Nb. de lits de soins aigus	326	67	0	0	0	424	393	-31	-7.3%
Nb. de lits de suite de traitement et réadaptation	119	0	0	0	0	113	119	6	5.3%
Nb. de lits de soins psychiatriques	0	0	36	74	121	272	231	-41	-15.1%
Total des lits d'hospitalisation	445	67	36	74	121	809	743	-66	-8.2%
Nb. de patients en soins aigus	15'265	2'333	0	0	0	18'229	17'598	-631.00	-3.5%
Nb. de patients en suite de traitement et réadaptation	1'982	0	0	0	0	1'824	1'982	158.00	8.7%
Nb. de patients en soins psychiatriques	0	0	260	924	1'142	2'433	2'326	-107.00	-4.4%
Total des patients hospitalisés	17'247	2'333	260	924	1'142	22'486	21'906	-580	-2.6%
Nb. de journées en soins aigus	105'436	17'584	0	0	0	127'896	123'020	-4'876.00	-3.8%
Nb. de journées en suite de traitement et réadaptation	39'245	0	0	0	0	34'726	39'245	4'519.00	13.0%
Nb. de journées en soins psychiatriques	0	0	12'387	27'736	42'182	90'211	82'305	-7'906.00	-8.8%
Total des journées d'hospitalisation	144'681	17'584	12'387	27'736	42'182	252'833	244'570	-8'263	-3.3%
Durée moyenne de séjour en soins aigus	6.91	7.54				7	6.99	-0.03	-0.4%
Durée moyenne de séjour en suite de traitement et réadaptation	19.80		47.64	30.02	36.94	19	19.80	0.76	4.0%
Durée moyenne de séjour en soins psychiatriques						37	35.38	-1.69	-4.6%
Taux d'occupation des lits en soins aigus	88.37%	71.90%	94.01%	102.41%	95.25%	82.64%	85.53%	0.03	3.5%
Taux d'occupation des lits en suite de traitement et réadaptation	90.35%					84.19%	90.35%	0.06	7.3%
Taux d'occupation des lits en soins psychiatriques						85.62%	89.94%	0.04	5.0%

On constate que la subvention allouée (complément compris), combinée aux autres recettes de l'institution, a permis à HNe de présenter des comptes équilibrés lors de l'exercice 2008 qui se solde par un bénéfice d'un peu plus de 20.000 francs.

En complément à ce bénéfice d'exploitation, HNe réalise également un bénéfice hors exploitation (notamment par une valorisation des stocks) à hauteur de 172.000 francs environ. Au final, HNe présente un résultat positif de 192.935 fr. 60.

Il ressort que les charges salariales nettes augmentent de 2.3%, soit moins que l'indexation prévue par la CCT Santé 21 (3,9%, soit 2,9% d'indexation et environ 1% pour les échelons automatiques). Cela démontre qu'HNe poursuit ses efforts d'économie et de restructuration. Les autres charges d'exploitation (investissements compris) sont stabilisées.

Bien qu'elles ne soient pas présentées dans le tableau ci-dessus, les dépenses relatives aux hospitalisations hors canton se montent à 20,9 millions de francs. Elles sont restées stables par rapport à 2007.

Au niveau des recettes, on constate une augmentation importante entre 2007 et 2008. Cette évolution favorable est due à l'augmentation de l'activité de réadaptation (avec notamment l'ouverture de l'Unité Médecine physique et réadaptation à Landeyeux à fin 2007) qui compense la baisse d'activité stationnaire aiguë. En outre, les recettes ambulatoires sont en hausse. Les principales explications de cette tendance sont les suivantes: recours accru à l'institution hospitalière, saisie plus complète de l'activité, adaptation du TARMED.

L'enveloppe globale octroyée par HNe à l'Hôpital de La Providence a également permis à cette institution de présenter des comptes équilibrés.

La clinique La Rochelle réalise un bénéfice de 50.459 francs sur l'exercice 2008. La bonne maîtrise des charges couplée à une augmentation des recettes sont à la base de ce résultat positif. Les charges ont augmenté principalement en lien avec l'application des mécanismes salariaux prévus par la CCT Santé 21. Elles sont toutefois aujourd'hui presque au même niveau qu'en 2005.

La Maison de santé de Préfargier est active dans deux secteurs qui émergent à deux rubriques budgétaires distinctes du budget de l'Etat: d'une part le secteur hospitalier qui relève de la loi sur l'aide hospitalière (LAIS) et d'autre part le secteur des établissements pour personnes âgées qui relève de la LESPA. Elle clôture ses comptes sur un bénéfice de 101.010 francs pour sa partie relative à l'aide hospitalière mais réalise malheureusement un déficit plus important que budgété pour son secteur LESPA, de l'ordre de 100.000 francs.

De manière globale, cette institution présente des résultats équilibrés. Par contre, pour l'Etat, ils émergent à deux rubriques budgétaires distinctes. De plus, le secteur LAIS est régi par un système de subvention globale alors que le domaine LESPA est soumis à un système de couverture de déficit. Sur cette base, la subvention 2008 accordée à la Maison de santé de Préfargier pour sa partie LAIS a été réduite au strict nécessaire sachant que l'Etat était appelé à couvrir le déficit du secteur LESPA.

En 2008, les hôpitaux ont poursuivi leurs restructurations, notamment en réduisant considérablement leurs surcapacités dans les secteurs des soins aigus somatiques et de la psychiatrie. Seul secteur en développement, la réadaptation a profité de l'ouverture à fin 2007 de l'unité "Médecine physique et réadaptation" de l'Hôpital de Landeyeux pour augmenter son activité et le nombre de lits y affectés. Suivant la tendance actuelle, les durées moyennes de séjour ont globalement diminué alors que les taux d'occupation des lits ont augmenté pour atteindre les taux qui font office de référence pour les assureurs-maladie, à savoir 85% pour les soins aigus et 90% pour les suites de traitement, la réadaptation et la psychiatrie.

Etablissements spécialisés pour personnes âgées (LESPA)

Construction, transformation, rénovation de bâtiments

Les travaux qui sont actuellement réalisés dans les homes visent principalement à améliorer la capacité d'accueil en chambres à 1 lit, tout en maintenant le statu quo au niveau de la capacité d'accueil totale.

Les travaux entrepris depuis 2007 au Home médicalisé La Résidence, Le Locle, se sont poursuivis jusqu'en 2009. Outre une augmentation de la proportion de chambres à 1 lit offertes, plusieurs améliorations ont été apportées au bâtiment, notamment le changement des ascenseurs et l'agrandissement de la salle à manger.

Les travaux entrepris au Home médicalisé Les Sugits, Fleurier, se poursuivront jusqu'au début de l'année 2010. Ils permettront à cette institution de se doter de 48 chambres à 1 lit (contre 16 actuellement), dont 16 se situeront dans une aile nouvellement construite comprenant également 4 appartements protégés.

Exercice comptable 2008 des institutions LESP

Les tableaux récapitulatifs figurant aux pages ci-après donnent, sous une forme résumée, les principaux éléments de la gestion 2008 des établissements LESP.

Vu l'introduction du principe d'échéance dans la comptabilité de l'Etat, les prévisions de dépenses sont enregistrées dans la comptabilité 2008 et les soldes sont comptabilisés en 2009.

Dans ce rapport, ce sont les chiffres finaux de l'année 2008 qui sont présentés.

ETABLISSEMENTS DEPENDANTS DU CHAMP D'APPLICATION DE LA LLSPA - COMPTES ET STATISTIQUES 2008 (1ère partie)

	HOMES MEDICALES (sans les foyers de jour)									
	La Résidence, Le Locle Fr.	Les Charmettes, Neuchâtel Fr.	La Sombaille, La Chx-de-Fds Fr.	Clos-Brochet, Neuchâtel Fr.	Saint-Joseph, Cressier Fr.	Bellevue, Le Landeron Fr.	Le Temps Présent La Chx-de-Fds Fr.	Les Sigüis, Fleurier Fr.	Le Foyer de la Côte, Corcelles Fr.	
Charges des exploitations principales et annexes - salaires et prestations sociales - autres charges d'exploitation	13'359'942 4'099'172	9'305'064 2'476'977	10'050'520 2'467'703	6'246'534 1'757'538	5'342'597 1'565'005	2'779'605 799'512	2'975'425 692'835	5'098'442 1'770'098	5'114'889 1'139'550	
Total des charges d'exploitation	17'459'113	11'782'041	12'518'223	8'004'073	6'907'602	3'579'118	3'668'260	6'868'540	6'254'439	
Produits d'exploitation	17'060'865	11'590'106	12'553'354	7'792'427	6'591'396	3'637'139	3'117'957	6'869'278	6'188'451	
Perte / bénéfice d'exploitation	398'248	191'935	-35'131	211'646	316'206	-58'021	550'302	-738	65'988	
Perte d'exploitation reconnue	398'248	191'935	-	211'646	233'711	-	550'302	-	65'988	
Prix courant	267.59	266.70	252.39	268.78	279.65	248.24	287.87	256.07	263.86	
Nombre de lits exploités	165	111	128	78	66	38	39	68	63	
Nombre de journées de pensionnaires	60'840	40'054	47'111	28'137	23'767	13'575	12'785	24'610	22'604	
Taux d'occupation des lits	101%	99%	101%	99%	98%	98%	90%	99%	98%	
Rapport salaires/charges totales en %	77%	79%	80%	78%	77%	78%	81%	75%	82%	
Rapport investissements/charges totales en %	7%	2%	2%	5%	5%	2%	3%	3%	1%	
Efficacité moyen du personnel - exploitation (yc catétiéria; sans médecins) - stagiaires, élèves et apprentis	157.68 7.37	108.32 3.32	117.30 2.64	73.68 1.52	60.44 0.63	33.97 0.10	33.50 0.94	59.63 0.75	59.40 0.18	
Nombre d'employé par journée de pensionnaire (sans médecins ni stagiaires, élèves et apprentis)	0.95	0.99	0.91	0.96	0.94	0.93	0.97	0.89	0.96	

	HOMES MEDICALISES (sans les foyers de jour)			
	Le Foyer, La Sagne Fr.	Les Arbres, La Chx-de-Fds Fr.	Landcycoux, Fontaines Fr.	Tous les Homes médicalisés pour personnes âgées Fr.
Charges des exploitations principales et annexes - salaires et prestations sociales - autres charges d'exploitation	5'407'072 1'859'062	6'488'064 2'545'677	4'742'742 2'294'656	76'910'896 23'467'785
Total des charges d'exploitation	7'266'135	9'033'741	7'037'398	100'378'681
Produits d'exploitation	7'276'233	9'180'324	6'939'204	98'796'735
Perte / bénéfice d'exploitation	-10'099	-146'583	98'194	1'581'946
Perte d'exploitation reconnue	-	-	52'157	1'703'987
Prix coûtant	273.87	272.45	271.62	266.44
Nombre de lits exploités	67	83	68	974
Nombre de journées de pensionnaires	24'453	30'960	24'241	353'137
Taux d'occupation des lits	100%	102%	97%	99%
Rapport salaires/charges totales en %	75%	72%	68%	77%
Rapport investissements/charges totales en %	8%	6%	4%	4%
Efficacité moyen du personnel - exploitation (yc cafétéria; sans médecins) - stagiaires, élèves et apprentis	66.98 2.93	84.85 2.73	63.61 -0.11	919.36 23.00
Nombre d'employé par journée de pensionnaire (sans médecins ni stagiaires, élèves et apprentis)	1.01	1.01	0.96	0.96

Etablissements dépendants du Champ d'Application de La LLESPA - COMPTES ET STATISTIQUES 2008 (2ème partie)

ETABLISSEMENTS DEPENDANTS DU CHAMP D'APPLICATION DE LA L'ESPA - COMPTES ET STATISTIQUES 2008 (3ème partie)

	PAVILLONS PSYCHIATRIQUES			Tous les Pavillons L'ESPA des hôpitaux psychiatriques Fr.
	Hôpital de Perreux, sect. L'ESPA Fr.	Maison de santé de Préfargier, sect. L'ESPA Fr.		
Charges des exploitations principales et annexes - salaires et prestations sociales - autres charges d'exploitation	9'606'931 3'787'184	8'275'666 2'370'862		17'882'597 6'158'046
Total des charges d'exploitation	13'394'115	10'646'528		24'040'643
Produits d'exploitation	8'359'746	7'324'871		15'684'617
Perte / bénéfice d'exploitation	5'034'369	3'321'657		8'356'026
Perte d'exploitation reconnue	-	2'951'938		2'951'938
Prix coûtant	475.69	399.00		437.62
Nombre de lits exploités	76	72		148
Nombre de journées de pensionnaires	26'612	26'148		52'760
Taux d'occupation des lits	96%	99%		97%
Rapport salaires/charges totales en %	72%	78%		74%
Rapport investissements/charges totales en %	9%	5%		7%
Effectif moyen du personnel - exploitation (y.c. catégoria; sans médecins) - stagiaires, élèves et apprentis	100.96 -	87.13 1.12		188.09 1.12
Nombre d'employé par journée de pensionnaire (sans médecins ni stagiaires, élèves et apprentis)	1.40	1.23		1.32

ETABLISSEMENTS DEPENDANTS DU CHAMP D'APPLICATION DE LA LESPA - COMPTES ET STATISTIQUES 2008 (4ème partie)

	HOMES								TOTAL	
	L'Escale, La Chx-ds-Fds Fr.	Le Foyer de l'Armée du Salut, Neuchâtel Fr.	L'Ermitage, Neuchâtel Fr.	Le Clos, Neuchâtel Fr.	La Perlaz, Saint-Aubin Fr.	Mon Foyer, Dombresson Fr.	Tous les Homes pour personnes âgées Fr.	Tous les Homes LESFA Fr.		
Charges des exploitations principales et annexes - salaires et prestations sociales - autres charges d'exploitation	2'334'284 845'975	1'750'022 673'635	1'205'965 428'834	1'327'417 415'992	1'617'072 430'485	986'626 214'607	9'221'385 3'009'528	104'014'878 32'635'360		
Total des charges d'exploitation	3'180'259	2'423'657	1'634'799	1'743'409	2'047'557	1'201'232	12'230'913	136'650'237		
Produits d'exploitation	3'269'278	2'293'626	1'583'690	1'679'568	2'032'845	1'122'796	11'981'803	126'463'155		
Perte / bénéfice d'exploitation	-89'019	130'031	51'109	63'841	14'711	78'436	249'110	10'187'082		
Perte d'exploitation reconnue	-	119'636	51'109	63'841	14'711	78'436	327'734	4'983'658		
Prix coûtant	188.46	206.31	217.09	220.22	197.14	222.04	204.44	277.86		
Nombre de lits exploités	44	30	21	21	28	15	159	1'281		
Nombre de journées de pensionnaires	16'067	11'027	7'553	7'682	10'254	5'409	57'992	463'889		
Taux d'occupation des lits	100%	100%	98%	100%	100%	99%	100%	99%		
Rapport salaires/charges totales en %	73%	72%	74%	76%	79%	82%	75%	76%		
Rapport investissements/charges totales en %	6%	5%	2%	3%	1%	2%	4%	5%		
Efficacité moyen du personnel - exploitation (yc cafétéria; sans médecins) - stagiaires, élèves et apprentis	27.07 1.16	21.00 -	14.62 0.27	15.67 -	20.03 0.34	11.63 -	110.02 1.77	1'217.47 25.90		
Nombre d'employé par journée de pensionnaire (sans médecins ni stagiaires, élèves et apprentis)	0.62	0.70	0.72	0.75	0.72	0.79	0.70	0.97		

Commentaires généraux

Les charges et dépenses totales de l'exercice 2008 de l'ensemble des institutions, y compris les foyers de jours, sont résumées ci-après.

Exploitations principales et annexes	Comptes 2007	Comptes 2008	+ / - en chiffres réels	+ / - en pourcent
- Dépenses salariales	Fr. 102'590'154,-	Fr. 104'534'592,-	+ Fr. 1'944'438,-	+ 1.9%
- Effectif du personnel (nombre d'unités) *	1'227.40	1'223.81	- 3.59	- 0.29%
- Autres dépenses d'exploitation	Fr. 33'105'695,-	Fr. 32'832'626,-	- Fr. 273'069,-	- 0.8%
- Total des dépenses	Fr. 135'695'849,-	Fr. 137'367'218,-	+ Fr. 1'671'369,-	+ 1.2%
- Produits d'exploitation	Fr. 131'848'136,-	Fr. 126'658'270,-	- Fr. 5'189'866,-	- 3.9%
<i>dont pensions payées par les pensionnaires</i>	<i>Fr. 73'120'642,-</i>	<i>Fr. 81'536'578,-</i>	<i>+ Fr. 8'415'936,-</i>	<i>+ 11.5%</i>
<i>dont versements de l'Etat pour la réduction des prix de pension</i>	<i>Fr. 8'287'631,-</i>	<i>Fr. 211'608,-</i>	<i>- Fr. 8'076'023,-</i>	<i>- 97.4%</i>
- Déficits d'exploitation pris en considération	Fr. 2'246'236,-	Fr. 5'505'524,-	+ Fr. 3'259'287,-	+ 145.1%
- Rapport entre les charges de personnel et les dépenses totales	75.6%	76.1%	+ 0.5%	
- Rapport entre les pensions payées par les pensionnaires et les recettes totales	55.5%	64.4%	+ 8.9%	
- Rapport entre les prix de pensions réduits et les recettes totales	6.3%	0.2%	- 6.1%	

Ce tableau prend en considération toutes les charges et recettes des établissements. Cependant ne figurent, au niveau des déficits d'exploitation pris en considération, que les résultats reconnus à charge des pouvoirs publics, les bénéfices réalisés restant à disposition des institutions, pour autant qu'ils soient réinvestis dans l'établissement, conformément à l'article 34 RE/LESPA.

Les comptes 2008 des institutions bouclent avec une augmentation des charges de 1.671.000 francs en chiffre rond par rapport à l'exercice 2007, soit + 1,2%.

L'effectif du personnel sous contrat est en diminution de 0.7 EPT et les unités théoriques calculées pour les prestations fournies par l'extérieur sont également en baisse de l'équivalent de 2,9 postes de travail à plein temps.

L'augmentation des salaires est de 2,1% en moyenne (échelons, promotions et indexation).

La diminution des recettes d'exploitation provient essentiellement de la fin du versement par la Confédération de subventions d'exploitation au profit des institutions et ateliers AI de l'Hôpital psychiatrique cantonal de Perreux et la Maison de santé de Préfargier, découlant de la mise en œuvre de la RPT.

Prix de pension réduits

Dès 2008, en raison du déplafonnement des prestations complémentaires à l'AVS/AI et compte tenu des tarifs reconnus dans ce régime, le système des réductions de prix LESPA a été abandonné.

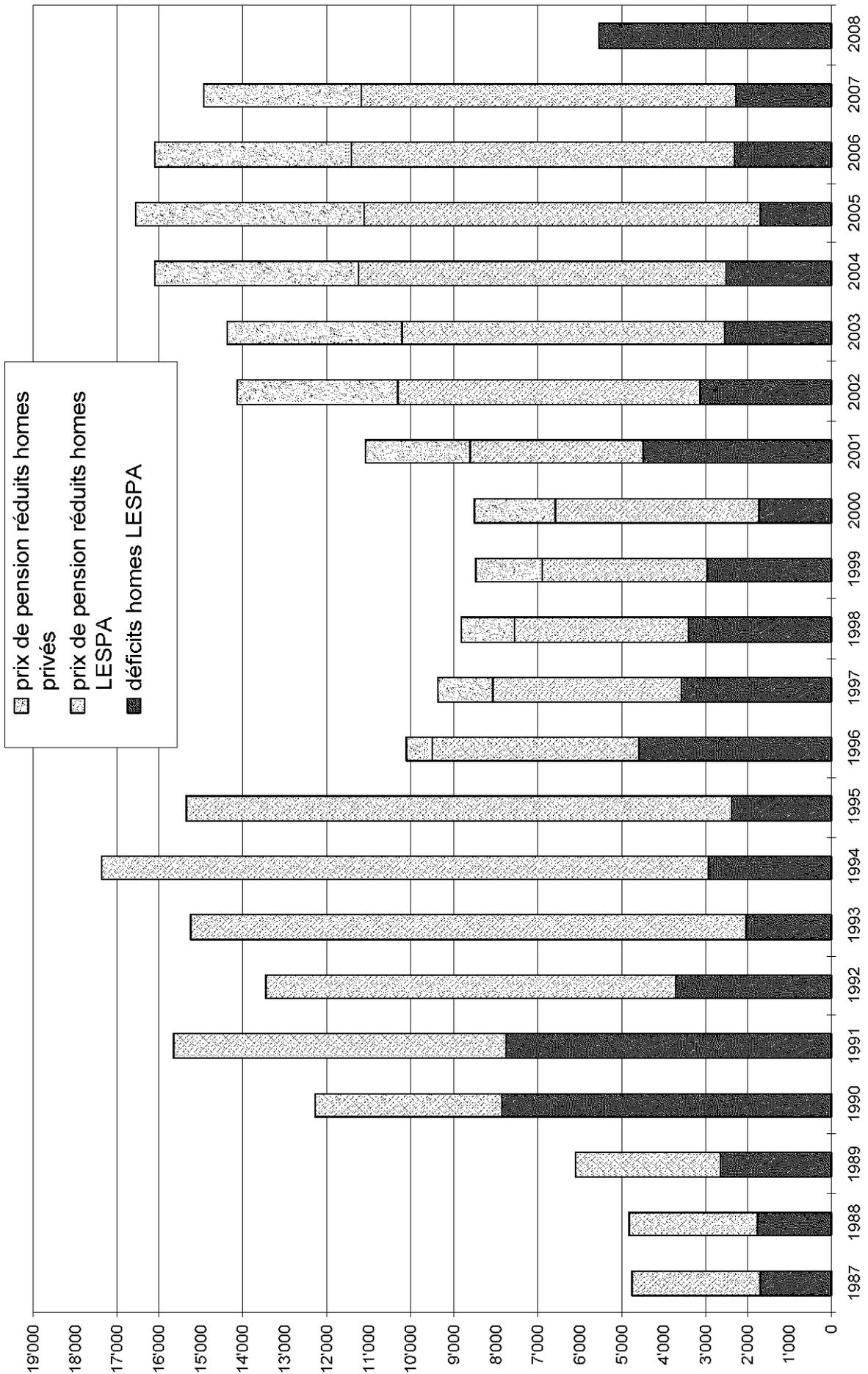
Charge financière 2008 pour les pouvoirs publics

Dans les comptes 2008 de l'Etat, les déficits comptabilisés totalisent 5.266.236 fr. 55. Cette somme se compose de la prévision de dépense de l'année en cours (5.940.000 francs), du solde positif de l'exercice 2007 (- 698.763 fr. 45) et d'une subvention extraordinaire de 25.000 francs versée à une institution.

Historique

Le tableau ci-après présente l'évolution des coûts depuis 1987.

CHARGELESPA (en milliers de francs)



Subvention à la construction

Le seul versement effectué en 2009 sur la base des engagements pris par l'Etat a été de 450.000.— francs en faveur de la Fondation des établissements cantonaux pour personnes âgées, Neuchâtel, pour le home médicalisé Les Arbres à La Chaux-de-Fonds (23^e acompte sur 24, montant total de la subvention: 9,9 millions de francs). La dernière tranche de la subvention sera versée en 2010.

La situation des engagements de l'Etat en matière de subventions à la construction au 31 décembre 2009 est donc la suivante:

• engagements selon les arrêtés du Conseil d'Etat	Fr.	49.182.847,40
• total des versements effectués jusqu'au 31.12.2009	Fr.	<u>- 48.972.847,40</u>
• dû par l'Etat au 31.12.2009	Fr.	210.000.—

2.4. Perspectives d'avenir

Etats généraux de la santé

Organisés pour répondre à la recommandation 08.212 acceptée par le Grand Conseil le 28 janvier 2009, les Etats généraux de la santé (EGS) avaient pour thème «Imaginons le système sanitaire neuchâtelois de demain!». C'est dans un climat très constructif que près de 300 personnes ont assisté aux exposés du matin des EGS, le 24 octobre à Cernier. Les citoyennes et citoyens neuchâtelois ont pu exprimer leurs craintes, leurs préoccupations et leurs revendications à l'issue de chacune des trois conférences, qui portaient sur les thèmes de la prévention et de la promotion de la santé, des coûts du système de santé et de la planification hospitalière cantonale. Ils ont également pu intervenir durant la table ronde qui réunissait les trois conférenciers.

L'après-midi, plus de 100 personnes (professionnels de la santé, politiques et représentants des groupes ayant lancé les initiatives populaires portant sur la planification hospitalière) ont participé à des ateliers de réflexion en lien avec les thèmes des trois conférences du matin. Les préoccupations émises le matin par la population ont été reprises. Elles ont débouché sur des pistes intéressantes. Dans le domaine de la prévention et de la promotion de la santé, les participants se sont notamment exprimés en faveur du renforcement de la médecine scolaire, de la médecine du travail et de l'éducation à la santé, du développement de la coordination et de la communication en matière de promotion de la santé, et de l'introduction de manière transversale de la thématique «santé» dans la gouvernance cantonale. En matière de coûts, il a principalement été proposé de mettre en réseau les acteurs du système de santé (managed care) et d'établir une organisation hospitalière basée sur l'évidence. Dans ce sens, l'idée a également été émise de créer un observatoire cantonal de la santé. Enfin, en ce qui concerne la planification hospitalière cantonale, la majorité des participants a rejeté l'idée d'une centralisation de l'activité hospitalière sur un site unique au Val-de-Ruz.

Sur la base d'un rapport du département, le gouvernement a validé les propositions concernant les suites à donner aux trois volets examinés lors des EGS. Ainsi, dans le domaine de la prévention et de la promotion de la santé, le département va intégrer les propositions issues des EGS dans le plan directeur cantonal y relatif, en collaborant étroitement avec la Commission de prévention. En matière de coûts de la santé, le département, en s'appuyant sur le Conseil de santé, va examiner les pistes d'économies formulées et proposer au Conseil d'Etat des mesures destinées à améliorer l'efficacité. Enfin, le département est également chargé de proposer une nouvelle répartition des missions sur les sites de Pourtalès, de La Chaux-de-Fonds et du Val-de-Travers. La réflexion sera menée au sein d'un groupe de pilotage composé de conseillers d'Etat, représentants des communes concernées, des partis politiques et des comités d'initiatives.

Financement par prestations dans les homes

Le Conseil d'Etat a indiqué dans son programme de législature qu'il entendait introduire un financement par prestations dans les établissements médico-sociaux (EMS) du canton. Aujourd'hui, les prix de pensions varient de manière importante d'une institution à l'autre, ceci principalement pour des raisons historiques. Cette situation doit changer.

De plus, la révision de la LAMal sur le financement des soins de longue durée, qui entrera en vigueur au 1er janvier 2010, est également un fort incitatif au changement. Un projet de loi sur le financement des EMS a été élaboré par les services compétents de l'Etat, en étroite concertation avec les partenaires concernés, pour concrétiser ces changements sur le plan législatif au niveau cantonal. Le projet est ambitieux et les travaux préparatoires sont importants. Le projet a été soumis en consultation aux milieux intéressés et le département travaille actuellement à la version suivante, destinée au Conseil d'Etat, en tenant compte des remarques émises lors de la consultation.

Une mise en application au 1er janvier 2011 est prévue, avec une phase transitoire suffisamment longue pour que le changement de système puisse s'opérer dans les meilleures conditions.

Planification médico-sociale pour les personnes âgées dans le canton de Neuchâtel

En parallèle à la votation de la loi sur NOMAD, le Grand Conseil a accepté deux postulats: l'un est intitulé «Maintien à domicile: un nécessaire état des lieux et des propositions», visant à développer un concept de maintien à domicile, et l'autre «Aide aux aidant-e-s» dont le but est de développer l'aide aux aidants naturels dans le cadre du maintien à domicile.

La Haute Ecole ARC Santé a été mandatée par le département pour réaliser l'étude «Planification médico-sociale pour les personnes âgées dans le canton de Neuchâtel», dont le but est de permettre de répondre au postulat «Maintien à domicile: un nécessaire état des lieux et des propositions».

Les étapes du projet déjà réalisées, en cours ou à venir ont été décrites et les premiers résultats ont été présentés, s'agissant de la prévalence des profils de dépendance dans la population et des options de soins.

Les grandes étapes du projet mené par la HES Arc Santé ont été les suivantes:

- utilisation des profils de dépendance de la méthode Balance of care, utilisée dans les cantons romands;
- analyse de la prévalence de ces profils dans la population neuchâteloise en âge AVS;
- élaboration d'une liste de prestations, existantes, à développer ou à créer dans le canton
- élaboration de différentes options de soins (= possibilités de prise en charge) pour chaque profil de dépendance;
- analyse des préférences des professionnels et des usagers s'agissant des options de soins proposées;
- analyse de l'offre actuelle des prestations;
- proposition d'un modèle d'élaboration de scénarii de planification.

Les rapports de la HES relatifs aux différents sujets évoqués ci-dessus ayant été remis au département, il revient maintenant à celui-ci de planifier la suite des travaux et de proposer au Conseil d'Etat des scénarii de planification.

Objectifs - orientation

Un des objectifs principaux qui incombera au DSAS ces prochaines années sera de définir et de conduire une politique de santé innovante, en particulier avec ses nouveaux partenaires institutionnels que sont HNe, NOMAD et le CNP. Ayant investi beaucoup de temps à se mettre en place

et à se réorganiser notamment pour répondre aux impératifs des réformes institutionnelles et aux contraintes financières de l'Etat, les partenaires n'ont guère eu l'occasion de se réunir pour réfléchir aux modalités de leur collaboration. Le travail de l'Etat consistera à l'avenir à faire collaborer ces partenaires sur des projets communs, non seulement dans un souci d'optimisation financière, mais aussi et surtout, afin d'offrir à la population une prise en charge optimale et notamment une continuité de celle-ci lorsque l'état de la personne malade requiert le recours à plusieurs acteurs du système de santé. L'importance de la mise en place d'un réseau de soins dans le canton a notamment été soulignée lors des EGS. Il s'agira de conceptualiser ces projets communs pour qu'ils répondent à la stratégie du Conseil d'Etat, respectivement du Grand Conseil en matière de politique de santé. A cet égard, on peut citer deux projets en cours d'élaboration: d'une part, le concept de maintien à domicile qui doit comprendre une véritable planification du secteur médico-social. D'autre part, le développement d'un projet clinique dans le cadre d'un plan stratégique dans le secteur de la psychiatrie cantonale.

Il s'agira également de concrétiser les révisions partielles concernant le financement hospitalier et celui des soins de longue durée en EMS ou à domicile. Celles-ci vont toucher profondément et durablement le système de santé neuchâtelois, à mesure qu'elles introduisent davantage de concurrence entre les institutions de soins, accroissent l'influence des assurances-maladie au détriment des cantons et réduisent les barrières cantonales créées lors de l'adoption de la LAMal.

2.5. Conclusion

On constate que les défis qui attendent le département dans le domaine sanitaire en 2010 et au-delà encore sont nombreux. Citons notamment: la nouvelle planification hospitalière liée à la révision de la LAMal sur le financement hospitalier entrée en vigueur en 2008, la concrétisation et la mise en œuvre de la loi sur le financement des EMS, la mise en œuvre dans ce cadre de la révision de la LAMal relative au financement des soins de longue durée, le concept de maintien à domicile comprenant l'élaboration d'une véritable planification médico-sociale sur la base des travaux de la HE-Arc Santé, la concrétisation des réflexions générées lors des EGS, notamment s'agissant de la répartition des missions de soins aigus entre les hôpitaux concernés du canton, le suivi du plan stratégique du CNP comprenant notamment un projet clinique et de la mise en œuvre du plan directeur de promotion de la santé.

Indépendamment de leur nombre, ces défis sont amplifiés par les difficultés financières que connaît l'Etat de Neuchâtel et qui vont perdurer ces prochaines années. Celles-ci auront inévitablement pour conséquence de compliquer le processus de réformes voulu par le Conseil d'Etat, notamment si l'on tient compte des objectifs de réduction budgétaire très ambitieux que ce dernier a fixé pour cette législature au département dans le domaine de la santé comme dans celui de l'action sociale pour contribuer à l'assainissement des finances cantonales et pourrait aussi retarder quelques projets. En outre, si l'accroissement des compétences octroyées au Grand Conseil dans le cadre de la LEHM et de la loi sur NOMAD dans le processus de mise en place de l'HNe et de NOMAD va certainement renforcer la légitimité et l'acceptation des réformes entreprises, il n'en demeure pas moins qu'il va compliquer le travail et retarder le processus de réformes. Il faudra en effet suivre la voie parlementaire sur le calendrier de laquelle le gouvernement n'a pas vraiment de prise.

Dans ce contexte, la mise en œuvre des grands chantiers institutionnels que constituent HNe, NOMAD et le CNP ne va pas être facile pour les organes dirigeants des établissements concernés qui vont se trouver confrontés, encore plus que les années précédentes, à une équation difficile. Il s'agira en effet pour eux de réorganiser leurs structures dans un contexte de diminution de ressources, tout en répondant aux attentes toujours plus élevées de la population en terme de qualité de la prise en charge

3. SERVICE DE L'ACTION SOCIALE

3.1. Introduction

La crise financière et économique qui a sévi dans le monde entier dès la fin de l'année 2008 a évidemment encore marqué profondément l'année 2009, avec des conséquences considérables sur la situation sociale du canton de Neuchâtel. Pour rappel, le taux de chômage est passé en une année de 3,9% à 7,2% dans le canton. C'est donc dire que l'on a connu en 2009 une nette, rapide et profonde dégradation des conditions économiques d'une part croissante de la population neuchâtoise.

Dans un tel contexte, il est logique que les prestations sociales sous condition de ressources délivrées par les différentes entités du service de l'action sociale (SAS) aient été très fortement sollicitées, afin de réduire quelque peu les effets néfastes de la crise. Ces prestations à la population, en net développement dans tous les secteurs, ont été délivrées sans augmentation significative de personnel, d'où une forte pression sur les conditions de travail des collaboratrices et collaborateurs du SAS et des autres entités du domaine social. Cependant, les missions essentielles de chaque office, tournées avant tout vers le citoyen/usager, ont pu être préservées et remplies à satisfaction.

Dans l'aide sociale, après trois ans sous les auspices d'une excellente conjoncture économique qui a permis de stabiliser le nombre de nouveaux dossiers et de réduire légèrement les dépenses, l'année 2009 se distingue fortement. Pour la première fois, le cap des 2000 nouveaux dossiers d'aide sociale ouverts dans le canton a été franchi (+ 7,55%). On notera que plus des $\frac{3}{4}$ des ouvertures sont dus au chômage et au défaut de gain (travailleurs pauvres). Les jeunes (18-29 ans) sont toujours plus touchés et même davantage qu'en 2008. Ils constituaient ainsi, en 2009, 36,6% des nouveaux recours à l'aide sociale (32,5% en 2008).

Dans le secteur du recouvrement et des avances de contributions d'entretien (pensions alimentaires), tous les indicateurs sont également à la hausse. Le nombre de nouveaux dossiers augmente de 8,7%, les dépenses au titre des avances de l'ORACE sont en augmentation de 2,8%.

Le secteur des allocations de formation (bourses et prêts) a également connu un développement qui s'est traduit par une augmentation des dépenses de 21% et du nombre de bénéficiaires (étudiants, apprentis) de 13%.

Enfin, dans le domaine de l'assurance-maladie, nouvellement rattaché au SAS, l'aide aux assurés a été renforcée (réintroduction de la catégorie 5 et limites de revenus relevées de 3,2%) pour atteindre plus de 40.000 personnes mises au bénéfice d'un subside délivré par l'Etat de Neuchâtel.

On remarquera finalement que ce développement important d'activités s'est accompagné par une complexification notable des processus administratifs au sein de l'Etat et des exigences accrues en termes de gestion, notamment de la part des services centraux. Alors que les réalités mêmes du terrain rendaient l'exercice des missions premières plus fragile, le SAS et chacune de ses entités ont, par exemple, dû mener en 2009 des travaux en vue de la mise en place d'un système de contrôle interne. Une étude sur un possible "recentrage de l'aide sociale" a également été menée à bien au plus fort de la hausse des recours à l'aide sociale. La direction du service a également dû faire en sorte que la nouvelle intégration du secteur de l'assurance-maladie se passe dans les meilleures conditions, en absorbant au passage un accroissement de sa charge de travail, sans ressource supplémentaire.

3.2. Gestion

En termes organisationnels, la grande modification advenue en 2009 réside sans conteste dans l'intégration du secteur de l'assurance-maladie au sein du SAS dès le mois de juillet, selon la volonté exprimée par le Conseil d'Etat.

Ainsi, le SAS est désormais constitué de 5 entités fonctionnelles, soit une direction du service qui s'assure de la coordination d'ensemble et mène des projets transversaux (organisationnels ou de politique sociale) et 4 offices, selon le schéma suivant:

- Direction du service (Dir-SASO)
- Office de l'aide sociale (ODAS)
- Office de recouvrement et d'avances des contributions d'entretien (ORACE)
- Office des bourses (OBE)
- Office cantonal de l'assurance-maladie (OCAM)

Le service et ses entités ont œuvré à la mise en place d'un système de contrôle interne, permettant d'améliorer la gestion des risques. Les 1^{ères} réflexions ont été menées sur la base des travaux initiés dans le cadre de Gespa, puis développées. Ainsi, des objectifs stratégiques ont été définis et les prestations essentielles ont été recensées. Les activités s'orientent maintenant vers la description des processus de travail et l'évaluation des risques qui y sont inhérents. L'exercice devra être achevé dans le courant de l'année 2010 au SAS.

Ressources humaines

Comme évoqué précédemment, bien que les prestations délivrées aient été significativement plus nombreuses en 2009, les effectifs du service de l'action sociale, dans l'ensemble, sont restés stables.

De manière générale, il convient de rappeler que certains secteurs ne sont à même d'assurer un fonctionnement adéquat que grâce au recours à des stagiaires, qu'ils soient en formation (maturité professionnelle) ou placés dans le cadre de mesures d'intégration professionnelle (MIP de l'OFET). S'il est gratifiant et intéressant de contribuer à l'intégration future de ces stagiaires dans le monde du travail, on relèvera cependant que ces renforts ponctuels, et à renouveler et former régulièrement, dénotent une faiblesse notoire imposée dans la gestion efficace d'un service.

Les commentaires de l'évolution des effectifs des offices se trouvent dans le chapitre consacré aux "Activités déployées"

Pour la direction du service, on peut indiquer la dotation en personnel suivante en 2009:

- 1 chef de service (100%)
- 1 juriste (50%)
- 1 collaborateur scientifique (40%)
- 1 collaboratrice administrative (40%)
- 1 chef de projet (100%)
- 1 secrétaire (10%)
- 1 stagiaire (100% sur 6 mois)

Locaux

L'intégration de l'OCAM au SAS a impliqué une volonté de rapprochement géographique, en vue de réunir sur le site de l'Espace de l'Europe 2 l'ensemble des entités du SAS (à l'exception du Programme d'insertion Ressources de l'ODAS).

Les premiers travaux de réfection du 3^e étage du bâtiment hébergeant le SAS ont commencé en toute fin d'année 2009, de sorte qu'il est envisagé d'y installer l'OCAM vers la fin du 1^{er} trimestre 2010. Ceci nécessitera également un déménagement de l'OBE mais uniquement sur le même étage de l'Espace de l'Europe.

Aspects légaux

En complément aux importantes modifications législatives apportées au système d'avances des contributions d'entretien (ORACE) en 2008 (indexation partielle des limites de revenus/fortune, augmentation du montant mensuel maximum de l'avance et instauration d'un deuxième palier d'avances), les limites de revenus/fortune donnant droit aux avances ont une nouvelle fois été adaptées (fin de l'indexation) par le Conseil d'Etat, avec effet au 1^{er} janvier 2009.

Sur le plan des subsides d'assurance-maladie, un arrêté du Conseil d'Etat fixant les normes de classification et les montants des subsides en matière d'assurance obligatoire des soins pour l'année 2009 est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2009.

3.3. Activités déployées

Dans sa stratégie de recentrage des prestations publiques, le Conseil d'Etat a souhaité impliquer le secteur de l'aide sociale. Ainsi, une étude comparative a été menée dans le canton de Neuchâtel dès la fin de l'année 2008 et poursuivie au 1^{er} trimestre 2009 en collaboration avec quelques services sociaux et les cantons de Fribourg et du Tessin. Le chef du SAS et le chef de l'ODAS ont été fortement impliqués dans ce travail et ont dû y consacrer un temps relativement important. Le mandat confié à Idheap et Compas management a abouti à un rapport sur le recentrage de l'aide sociale qui a fait l'objet de plusieurs présentations et discussions, notamment au Conseil d'Etat (sortant et de la nouvelle législature), de la commission de l'action sociale et du groupe de travail de la coordination interdépartementale de la politique sociale (GT CIPOS). Ce rapport fait également l'objet d'un examen par le DSAS et les représentants communaux des services sociaux, dans le cadre de réflexions sur de possibles économies à initier.

Coordination interdépartementale de la politique sociale (CIPOS)

Chargé d'évaluer les effets des mesures de politique sociale prises par l'Etat, le GT CIPOS a aussi pour mandat de faire des propositions d'amélioration de la politique sociale dans le sens d'une plus grande cohérence et d'une coordination accrue des prestations versées.

Dans l'année 2009, le GT CIPOS a tenu 4 séances. Il a pris part aux procédures de consultation suivantes: mesures de soutien du pouvoir d'achat du rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant l'état de la situation économique et financière, modification du règlement cantonal sur les remises d'impôt et projet de rapport de l'OFAS "Stratégie de lutte contre la pauvreté". Il a par ailleurs consacré une matinée de travail au projet ACCORD dont il est le maître d'œuvre. Il a ainsi pu prendre la mesure de l'avancement du projet et valider divers postulats encore ouverts. Par ailleurs, en mars 2004, le GT CIPOS avait remis au Conseil d'Etat son rapport "Description du volet social". En 2009, le tableau des prestations sociales contenu dans ce dernier rapport a connu sa 6^e mise à jour. En 2009 toujours, le GT CIPOS a également été saisi des questions suivantes: projet fédéral de réforme de la fiscalité des familles, financement de l'aide au logement suite à la fin des aides fédérales, conclusions de l'étude de recentrage des prestations de l'aide sociale menée par l'Idheap et Compas management au SAS, et première partie de la 6^e révision de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI). Enfin, le GT CIPOS a suivi l'évolution des législations fédérale et cantonale et assuré une veille des réformes conduites par d'autres cantons en matière de prestations sociales (notamment introduction des prestations complémentaires pour les familles), de coordination des prestations sociales et de fiscalité des personnes physiques.

Collaboration interinstitutionnelle (CII)

Le contexte social dans le canton de Neuchâtel (taux de chômage passant de 3,9% à 7,2% en 12 mois) péjore évidemment encore davantage le retour sur le marché de l'emploi d'une part toujours plus importante de la population. Vient s'ajouter à cet état de fait une difficulté supplémentaire, pour certaines personnes, celle du cumul de difficultés pouvant prendre les formes suivantes: chômage de longue durée, problèmes de santé, absence de formation et situation financière précaire.

Face à ce constat et dans la continuité des actions menées depuis plusieurs années, la CII est une stratégie commune de différentes organisations partenaires. Elle a comme objectif majeur d'harmoniser les activités de ces secteurs en mettant particulièrement l'accent sur une coordination toujours plus accrue des mesures dites «actives» tels que les programmes d'emplois temporaires, de réinsertion sociale, de réadaptation professionnelle et de formation. Cette démarche est menée par un groupe de pilotage réunissant les responsables des secteurs de l'action sociale, de l'emploi, de l'assurance-chômage, de l'assurance-invalidité, de la formation professionnelle et de l'asile en étroite collaboration avec les chefs de département concernés.

Concrètement, un projet-phare de la collaboration interinstitutionnelle a pris fin en 2009. Echelonné sur une période de deux ans, le projet d'insertion professionnelle des personnes de moins de 30 ans s'est achevé à la fin du printemps 2009 (même si certains placements se poursuivront encore en 2010). Sur la base du rapport d'évaluation établi par l'Idheap de Lausanne (mandat donné par la commission de suivi et d'évaluation, organe politique du projet), en mai 2009, les points forts suivants ont pu être relevés par le département en charge du dossier, à savoir le département de l'économie:

- après deux ans de mise en œuvre, les résultats ont conforté le Conseil d'Etat (composition 2005-2009) dans sa volonté d'offrir une véritable alternative à l'aide sociale;
- l'identification du public-cible par les services sociaux communaux et/ou intercommunaux a rencontré un large succès avec pas moins de 450 dossiers signalés;
- les résultats obtenus (certes en-dessous des objectifs très ambitieux fixés initialement à savoir la réinsertion de 270 personnes émargeant à l'aide sociale) sont très encourageants;
- un total de 215 dossiers ont été traités par une équipe interdisciplinaire. Faute de places en suffisance, des solutions transitoires ont été largement proposées aux personnes ne pouvant bénéficier ni d'un emploi (minimum 12 mois) ni d'une place d'apprentissage;
- de manière générale, le nombre de ruptures est faible, ce notamment en comparaison avec la filière traditionnelle des apprentissages. Les jeunes répondent donc présents. Relevons ici l'importance de la prestation coaching (suivi individualisé de la personne par un professionnel) permettant d'accompagner la personne dans son processus d'insertion;
- enfin les expériences menées ainsi que les constats et enseignements tirés de la démarche (sur le plan humain mais également au niveau de la collaboration transversale (dite collaboration interinstitutionnelle) établie sont riches de sens.

Les résultats très encourageants obtenus dans le cadre du projet Jeunes ne doivent pas faire oublier que cette démarche s'est inscrite dans un contexte économique très favorable.

Sur la base de ces enseignements, le Grand Conseil devrait être saisi dans le premier semestre de 2010 d'un rapport faisant état du bilan des mesures adoptées. Dans ce cadre-là, le législatif cantonal sera informé de la suite donnée au projet d'insertion professionnelle des personnes de moins de 30 ans (en termes de structures et de processus). Il est envisagé d'intégrer la mesure Projet Jeunes dans le cadre du Case Management formation professionnelle, concept soutenu par l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT).

Le projet CII-MAMAC (de l'allemand **M**edizinisch-**A**rbeits**M**arktliche **A**ssessments mit **C**ase **M**anagement) porté par la Confédération, s'est poursuivi - toujours sous la forme d'un projet pilote "limité" pour l'instant à la Ville de La Chaux-de-Fonds - en 2009. Ce processus vise à réinsérer plus rapidement sur le marché du travail des personnes présentant une problématique complexe et multiple. MAMAC prévoit à cet effet un processus conduit conjointement par l'assurance-chômage, l'assurance-invalidité et l'aide sociale permettant:

- d'effectuer une évaluation commune (assessment) de la capacité de travail de ces personnes et de leur aptitude à l'insertion dans le marché du travail;
- de définir des mesures appropriées à caractère impératif permettant leur (ré)insertion dans le marché du travail primaire;
- de charger l'une des trois institutions de mettre en œuvre ces mesures et d'assumer la gestion du cas (case management).

Sur la base des expériences menées durant la phase pilote, une évaluation du processus sera établie afin de déterminer l'opportunité d'étendre en 2010 la phase pilote MAMAC à d'autres régions du canton.

L'année 2009 a également permis au groupe de pilotage de la CII de se positionner sur les priorités qu'il compte discuter et proposer aux chef-fe-s de département concerné-e-s par la collaboration interinstitutionnelle (le DSAS, le DEC et le DECS). L'année 2010 permettra cet échange afin de poser les jalons des actions à mener durant la législature qui s'ouvre. Dans ce cadre-là, la notion d'entreprise sociale et l'éventuel développement d'un marché complémentaire du travail (2^e marché) seront repris.

Harmonisation et coordination des prestations sociales: projet ACCORD

2009 aura été une année centrale au niveau de la conceptualisation des différents chantiers en lien avec le projet d'harmonisation et de coordination des prestations sociales. Pour rappel, une loi-cadre, la loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales (LHaCoPS) a été adoptée par le Grand Conseil en février 2005. Ce texte législatif introduit 5 instruments formant un ensemble regroupé sous la dénomination de projet ACCORD, avec pour objectif de déterminer l'ensemble des personnes (ménage, UER) dont on tiendra compte communément pour la détermination du droit à la prestation à quoi viennent s'intégrer les éléments de revenu (RDU) qui serviront de base de calcul à ce même droit à la prestation.

Au printemps 2009, l'équipe de projet a mis en ligne un espace intranet (espace collaboratif) dédié aux démarches ACCORD à l'attention des nombreux partenaires du projet. Cette plate-forme informatique reprend le découpage en 3 axes du projet:

- Prestations
- Organisation
- Technique

Le 1^{er} axe "Prestations" regroupe les travaux en lien avec les règlements UER (unité économique de référence) et RDU (revenu déterminant unifié) et s'est concrétisé en 2009 par la réalisation de simulations financières dans et avec la collaboration active des 5 secteurs prestataires impactés par le projet. Sous l'angle du 3^e instrument du projet, le processus d'examen du droit aux prestations, qui pose l'ordre dans lequel le droit aux prestations sociales octroyés sous conditions de ressources sera examiné, il s'agit des secteurs suivants: les subsides de l'assurance-maladie, les avances sur pensions alimentaires, les mesures d'intégration professionnelle, les bourses d'études et l'aide sociale.

Ces simulations ont pour objectif premier d'évaluer - sur la base d'un échantillon préalablement déterminé -, l'impact financier lié à l'introduction de l'UER et du RDU dans les différents secteurs prestataires. 2009 a permis de mener à bien ces travaux dans l'ensemble des 5 secteurs. Cette démarche, au demeurant technique, s'est révélée être extrêmement utile car elle a permis aux personnes œuvrant dans les secteurs prestataires de s'approprier la nouvelle réglementation et de la «mettre en musique» sur la base de dossiers réels. Cet élément s'avèrera central notamment pour l'élaboration de directives d'application des règlements.

La première moitié de 2009 aura donné lieu à d'importants échanges sur le plan intercantonal. En effet, sous l'impulsion de l'équipe de projet fribourgeoise, une rencontre réunissant les responsables du chantier «RDU» tessinois, bâlois, fribourgeois, genevois vaudois et neuchâtelois a permis de confronter les visées et avancées des différents projets menés dans plusieurs cantons suisses.

Au niveau de l'axe «Organisation», l'année écoulée a vu la concrétisation de la 2^e étape des guichets sociaux régionaux (GSR) sur l'ensemble du territoire cantonal. Suite à la réorganisation des services sociaux (1^{ère} étape des GSR), 2009 aura permis la régionalisation des agences AVS/AI (ARAVS) après d'importantes discussions avec la CCNC, autorité cantonale en matière de prestations complémentaires (PC). Ainsi le canton est maintenant divisé, sur le plan social, en 8 régions et les sièges des guichets régionaux sont situés dans les communes suivantes: La Chaux-de-Fonds, le Locle, Cernier, Couvet, Colombier, Peseux, Saint-Blaise et Neuchâtel. C'est sur cette

base que la 3^e étape prendra place à l'horizon 2011 avec l'introduction de l'ensemble des instruments du projet ACCORD.

Un groupe de travail a planché sur la rédaction d'un règlement d'organisation des GSR réglant également l'accès aux prestations sociales. Concrètement, ce règlement décrit les différents métiers en présence dans un futur guichet social régional (le service social, l'agence AVS/AI et finalement le nouveau métier à créer, à savoir celui portant sur l'accès aux prestations sociales cantonales et identifié par la dénomination d'Antenne ACCORD). Cette nouvelle organisation et la redistribution des tâches qu'elle impliquera nécessitent une large consultation au sein des secteurs prestataires. A l'automne 2009, des discussions ont été initiées avec des représentants des services sociaux régionaux via l'ACN (Association des communes neuchâteloises) afin de confronter les vues de l'Etat avec les partenaires communaux qui chapeauteront les GSR.

L'axe «Technique», mené en partenariat entre le SASO et le SIEN, porte sur le développement de l'ultime instrument introduit par la LHaCoPS à savoir la base centralisée de données sociales (BaCeDoS). 2009 aura permis la poursuite et la concrétisation d'un important et long travail de conceptualisation en vue de l'élaboration de la 1^{ère} version de l'application informatique qui sera introduite dans les GSR à l'horizon 2011. En effet, il faut percevoir la BaCeDoS comme le support technique qui permettra la constitution d'un dossier informatisé au niveau des GSR et sa transmission vers les différents secteurs prestataires partenaires pour décision d'octroi ou non de la prestation. Ainsi, ce ne seront plus les usagers qui seront amenés à se déplacer mais bien leur dossier qui ira successivement d'un secteur à l'autre en fonction de l'analyse effectuée par les GSR.

Application de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI)

L'activité relative à la LAVI dans le canton de Neuchâtel relève de la compétence des centres de consultation situés à Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds et placés sous la responsabilité de la Fondation pour la coordination de l'action sociale (FAS). C'est donc auprès de ces organes que l'on se référera pour davantage de détails concernant l'année 2009. On peut toutefois préciser que 693 dossiers LAVI ont été traités en 2009 (403 nouveaux), dont 139 ont fait l'objet d'une aide financière.

Le SAS, pour sa part, tient le rôle d'autorité de subventionnement LAVI. A ce titre, il a versé:

- 747.000 francs pour l'exploitation des 2 centres de consultation
- 110.896 fr. 80 pour les demandes d'indemnisation et de réparation morale
- 110.671 fr. 55 pour les aides immédiates et juridiques.

Fonds de désendettement et de prévention à l'endettement

Sous la présidence du chef du SAS, le comité de direction du Fonds a tenu quatre séances. Par ailleurs, le Conseil de Fondation, présidé par la cheffe du DSAS, s'est réuni en septembre pour sa séance annuelle. A cette occasion, il a pris connaissance du rapport oral annuel du comité de direction. Il a également examiné le rapport du contrôle cantonal des finances et accepté les comptes.

En 2009, seules 5 demandes de prêt ont été adressées au comité de direction et toutes ont été acceptées pour un montant total de 82.800 francs (en 2008, sept prêts avaient été accordés pour un total de 175.500 francs et en 2007, neuf prêts avaient été accordés pour un total de 194.300 francs). Ainsi, à fin 2009, le montant total des prêts en cours s'élevait à 193.812 francs (285.292 francs à fin 2008 et 258.961 francs à fin 2007).

Le comité de direction a également examiné le suivi des dossiers en cours. Il s'est prononcé sur plusieurs demandes de modification du montant mensuel de remboursement (suspension de quelques mois, augmentation ou abaissement du montant) entraînées par des changements importants de la situation économique et/ou familiale des débiteurs. La modification de la situation économique personnelle (chômage) est souvent à l'origine des demandes de suspension momentanée des versements ou de la diminution du montant de ces derniers.

Enfin, le comité de direction a affiné et complété ses critères et principes d'attribution en fonction des nouvelles situations qui lui ont été présentées et des décisions qu'il a prises.

Dîme de l'alcool

La répartition des subsides versés aux institutions dans le cadre de la dîme de l'alcool est la suivante:

Institutions	Subsides
Association du Centre de Loisirs, Neuchâtel	10.000.–
Association du Centre de Loisirs pour l'association de soutien à Anim'action	20.000.–
Association romande CIAO, Lausanne	4.000.–
Association suisse pour la prévention du tabagisme (AT), Berne	3.450.–
Centre cantonal de formation prof. des métiers du bâtiment (CPMB), Colombier.....	7.500.–
Centre d'aide, de prévention et de traitement de la toxicomanie (CAPTT), Fleurier ..	18.000.–
Centre de prévention et de traitement de la toxicomanie (CPTT), Chx-de-Fds.....	à l'examen
Centre neuchâtelois d'alcoologie (CENEA).....	49.259,40
Croix-Bleue neuchâteloise	15.000.–
Drop-In, centre d'information, de prévention et de traitement, Neuchâtel	50.000.–
Espace des Solidarités, Neuchâtel	70.000.–
ESRN, Centre des Terreaux, Neuchâtel – journées santé	9.000.–
ESRN, Centre du Bas-Lac, Marin – journées santé.....	5.150.–
Fondation neuchâteloise pour la prévention et le traitement des addictions	68.500.–
Fédération romande des organismes de formation, domaine des dépendances	3.000.–
Fourchette verte, Neuchâtel	5.000.–
Groupe information sexuelle et éducation à la santé (GIS)	50.000.–
GIS, journées santé dans les écoles.....	81.520.–
Groupement romand d'études des addictions (GREA), Yverdon-les-Bains	24.000.–
Groupe Sida, Neuchâtel	20.000.–
Institut suisse de prévention de l'alcoolisme et autres toxicomanies (ISPA)	8.000.–
Parents-Information, Neuchâtel.....	3.000.–
Réalités de Vie *, projet Ecoles Suisse romande, Peseux.....	4.000.–
Vivre sans fumer, centre neuchâtelois pour la prévention du tabagisme	55.500.–
Total 2009.....	583.879,40
Solde du compte "Dîme de l'alcool" au 1 ^{er} janvier 2009	355.195,92
Total subsides versés en 2009 selon liste ci-devant	- <u>583.879,40</u>
Etat du compte "Dîme de l'alcool" avant réception du versement	- 228.683,48
Part du canton au bénéfice net 2008 de la Régie fédérale des alcools (RFA)	+ <u>629.494.–</u>
Solde du compte "Dîme de l'alcool" au 31 décembre 2009	400.810,52

Selon les directives de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), l'octroi d'aides financières de la dîme de l'alcool doit obéir, dans la mesure du possible, à deux types de clés de répartition, à savoir:

a) selon la nature des aides, pour soutenir les efforts en matière:

de prévention	45%
de dépistage précoce.....	5%
d'aide aux établissements.....	40%
de postcure	5%
de recherche et de formation.....	5%

b) selon les domaines d'aide, pour la lutte contre les abus:

d'alcool	50%
de drogue	30%
de tabac et de médicaments.....	20%

Subventions aux institutions du domaine social ambulatoire

Pour l'exercice 2009, les institutions du secteur privé de l'action sociale ont pu compter sur les subventions suivantes octroyées par le SAS, essentiellement sur la base de contrats de prestations:

Institutions diverses	Montants payés
Association neuchâteloise de médiation familiale.....	18.000.–
Caritas Neuchâtel	110.000.–
Caritas, indemnisation pour la gérance des dossiers des réfugiés statutaires	150.500.–
Centre spécialisé pour handicapés de la vue, Peseux	170.000.–
Centre oecuménique de rencontre et d'animation (CORA), Fleurier	65.000.–
Centre social protestant.....	200.000.–
Centre social protestant, indemnisation pour gérance des dossiers réfugiés statutaires	199.500.–
Centre social protestant, service de consultations conjugales.....	80.000.–
FAS, redevance informatique des services privés	66.000.–
FAS, service de consultations conjugales, La Chaux-de-Fonds	80.000.–
Fédération suisse pour l'intégration des handicapés, Zurich	833.–
Fédération suisse des sourds, Lausanne.....	2.090.–
Fondation SEREI, La Chaux-de-Fonds.....	10.000.–
La Main tendue.....	33.570.–
Maintenance informatique (dossiers réfugiés), CSP et Caritas	6.000.–
Parents information, Neuchâtel	30.000.–
Service social international, Genève	17.100.–
Total institutions diverses	1.238.593.–
Autres institutions	
Fondation neuchâteloise pour la coordination de l'action sociale (FAS).....	366.000.–
Pro Infirmis.....	270.000.–
Pro Senectute.....	240.000.–
Centre de consultation LAVI/SAVAS.....	747.000.–
Total des subventions versées aux institutions	<u>2.861.593.–</u>

Office de l'aide sociale (ODAS)

L'ODAS est garant de l'application homogène de l'aide sociale dans le canton et de l'égalité de traitement entre bénéficiaires, ainsi il s'est attelé aux tâches habituelles inhérentes aux missions dévolues à l'office, dont notamment la comptabilisation des dépenses d'aide matérielle des services sociaux communaux ou régionaux, le conseil auprès des assistants sociaux desdits services sociaux ou encore le contrôle de la bonne gestion des dossiers d'aide sociale.

Conformément à l'article 15a, alinéa 4 de la loi sur l'action sociale, un représentant de l'ODAS participe aux séances de chaque commission sociale régionale, organe qui chapeaute le service social proprement dit. Cette présence permet aux élus communaux, lors de leurs délibérations, de profiter de l'éclairage objectif de l'office cantonal, afin que l'aide matérielle soit distribuée avec justice, équité et rigueur.

La détérioration de la conjoncture depuis le début de 2009, ainsi que la hausse du taux de chômage ont eu des répercussions évidentes sur l'aide sociale qui a enregistré un nombre important de nouveaux dossiers. Et il est fort à craindre que la situation ne s'améliore pas ces prochaines années, d'autant plus que nous continuons d'assister à un durcissement des législations fédérales

en matière sociale, spécialement la loi sur l'assurance-invalidité et la loi sur l'assurance-chômage. Celles-ci entraîneront inévitablement des reports de situations, et par conséquent de charges supplémentaires, sur l'aide sociale.

Les dépenses d'aide sociale 2009 (il s'agit en fait de l'aide matérielle versée par les services sociaux en 2008!) de la communauté neuchâteloise s'élèvent à 67.600.191 fr. 04. Elles sont ainsi quasi identiques aux dépenses de l'année précédente, supérieures de seulement 159.550 fr. 42 (soit +0,24%). Pour rappel, ces montants sont répartis entre l'Etat et les communes, à raison de 40% à charge de l'Etat et 60% à charge de l'ensemble des communes. La répartition entre communes est faite au prorata de la population.

Après une sensible diminution l'année dernière (-2,5%), les charges d'aide matérielle font preuve de stabilité puisqu'elles enregistrent cette année une augmentation quasi insignifiante. Ceci s'explique par la relative stabilité de l'économie de notre canton pratiquement jusqu'à la fin de l'année 2008. Par contre, les charges de l'année prochaine promettent d'être considérables puisqu'elles refléteront l'aide matérielle versée en 2009, année où s'est amorcée la forte dégradation économique que nous connaissons aujourd'hui.

Le décalage qui a lieu concernant la façon de comptabiliser les dépenses (aide versée en 2008 et non pas en 2009) n'existe pas pour la statistique des nouveaux dossiers d'aide sociale. A propos des nouveaux dossiers ouverts au cours de l'année 2009, on constate logiquement, vu la dégradation du marché du travail, qu'après quelques années de stabilité, leur nombre a fortement augmenté, franchissant pour la première fois le cap des 2000 nouveaux dossiers. En effet, ce sont 2092 nouveaux dossiers qui ont été ouverts en 2009, contre 1945 en 2008 (+7,55%). Concernant les causes d'indigence, celles résultant de problèmes économiques sont toujours et de loin les plus conséquentes. Elles sont même en nette augmentation, spécialement la rubrique "chômage", incluant notamment les personnes en attente des premières indemnités de chômage, celles dont les indemnités sont insuffisantes et celles dont les indemnités ont été épuisées. Il faut relever que pour les seules causes "chômage" et "défaut de gain" (incluant les travailleurs pauvres), 1606 nouveaux dossiers ont été ouverts, soit 76,7% des nouveaux dossiers.

Relevons encore que les causes liées aux désunions et à l'éclatement des familles (intitulées "défaut de soutien"), même si elles sont en diminution (9,7% des nouveaux dossiers, contre 11,4% en 2008) continuent de figurer parmi les principales causes d'indigence.

Concernant les nouveaux dossiers ouverts en 2009, par groupe d'âge, nous constatons que les jeunes sont toujours les plus touchés, et même davantage encore qu'en 2008. La catégorie des 18-29 ans représente 36,6% des nouveaux dossiers (32,5% en 2008) et la catégorie des 30-39 ans pas moins de 24,3% (contre 23,7% en 2008). Relevons enfin que 60,9% des nouveaux dossiers concernent des personnes entre 18 et 39 ans (56,2% en 2008).

Programmes d'insertion

En acceptant de participer à un programme d'insertion, les bénéficiaires de l'aide sociale ont la possibilité de fournir une contre-prestation à l'aide matérielle qu'ils perçoivent. Ils ont ainsi l'opportunité de côtoyer la vie professionnelle d'une part, et de tenir un rôle actif et dynamique dans leur rapport avec l'autorité d'aide sociale, d'autre part.

Durant l'année 2009, tous les programmes collectifs déjà existants l'année précédente ont continué de fonctionner et de se développer. Au total, l'ODAS a collaboré avec quinze programmes d'insertion, à savoir: le programme Ressources-ISP, le seul placé entièrement sous la responsabilité de l'office, Feu-Vert Entreprise, les Ateliers Phénix, La Joliette, Objectif-Réussir, l'association Teen-Services, l'Espace des Solidarités, Les Habits du Cœur, l'Unité de réinsertion sociale et professionnelle (URSP) Evologia, Tricouti, ART Le Locle, ART Travers, l'Espace des Montagnes, le Drop In et finalement L'Epicerie Caritas.

Au total, ces programmes offrent en permanence environ 230 places disponibles (à mi-temps). Les activités qui y sont déployées sont surtout des tâches manuelles, mais très diverses et variées, et s'apparentent dans la mesure du possible à celles que l'on peut rencontrer dans le secteur économique. On y trouve notamment les activités suivantes: maintenance immobilière, déménagement, débarras, nettoyage d'appartements, recyclage, restauration de jouets, lavage et repassage de linge, horticulture-paysagisme, conciergerie, mécanique-serrurerie, menuiserie, cuisine, restauration, artisanat, confection et vente de vêtements, brocante, entretien de sites, locaux et bâtiments

communaux, vente d'habits de seconde main, etc. Quelques activités relèvent plutôt du domaine commercial (vente de produits de consommation courante à bas prix, matériel de sonorisation, matériel informatique d'occasion) ou de secrétariat (correspondance, traitement de textes, rédaction d'articles, traductions, archivage, photographie, etc.) ou encore artistique (décoration de théâtre, télévision). Enfin, les programmes de Ressources et de l'Espace des Montagnes proposent aux participants une démarche intellectuelle sur eux-mêmes et les aident à mettre sur pied et à concrétiser un projet individuel d'insertion sociale ou professionnelle. Une des particularités supplémentaires de l'Espace des Montagnes est de préparer en groupe, plusieurs fois par semaine, le repas de midi.

Par ailleurs, l'autorité d'aide sociale et le bénéficiaire peuvent convenir d'un projet d'insertion individuel qui se réalise en dehors d'une structure de groupe, s'il apparaît comme une solution préférable pour l'intéressé (par exemple: stage de trois mois dans une PME, auprès d'un artisan ou autre).

Durant l'année 2009, pas moins de 447 personnes (392 en 2008) ont signé un premier contrat d'insertion de trois mois. Parmi celles-ci, 119 personnes l'ont renouvelé une fois, 66 personnes l'ont renouvelé deux fois, 23 personnes l'ont renouvelé trois fois et 7 personnes l'ont renouvelé 4 fois. A noter que parmi ces 447 personnes, 216 (163 en 2008) ont effectué un projet d'insertion individuel. Autres chiffres importants à souligner: en 2009, 800 contrats (745 en 2008) ont été signés au moins une fois (premier contrat ou renouvellements), représentant 636 personnes (598 en 2008). Parmi ces 636 personnes, 26% sont âgées de moins de 30 ans et 34% sont des femmes. Enfin, depuis 1997, année d'entrée en vigueur du dispositif d'insertion, ce ne sont pas moins de 2278 personnes qui ont bénéficié des structures mises en place.

Un examen approfondi a permis de constater, qu'en 2009, quelque 57 participants à une mesure d'insertion ont connu un débouché positif, soit en trouvant un emploi, soit en reprenant des études ou une formation. L'effet de la crise s'est fait sentir dans le taux de réinsertion professionnelle malgré le fait que davantage de bénéficiaires aient participé à une mesure d'insertion. Il est également à relever que 17 personnes ont bénéficié de la passerelle qui permet aux personnes dépendant de l'aide sociale, à des conditions bien particulières et définies, de bénéficier des mesures d'intégration professionnelle.

Par ailleurs, un représentant de l'ODAS a siégé au sein de la commission technique et de son bureau, lesquels ont continué leurs activités jusqu'à la fin de la législature 2005-2009 afin d'assurer la mise en œuvre partenariale et efficace de la loi sur le fonds pour l'insertion professionnelle des personnes de moins de 30 ans, notamment pour ce qui concerne toutes les mesures d'application, telles que le placement, l'accompagnement individuel ou toute autre convention entre les parties. Dans ce cadre-là, 9 contrats de travail ont été signés avec l'Etat. La phase de projet prévue pour une période de deux ans s'est terminée en 2009 et un rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil présentant le bilan du projet et un nouveau concept est en cours d'élaboration.

STATISTIQUE DES NOUVEAUX DOSSIERS OUVERTS EN COURS D'ANNEE

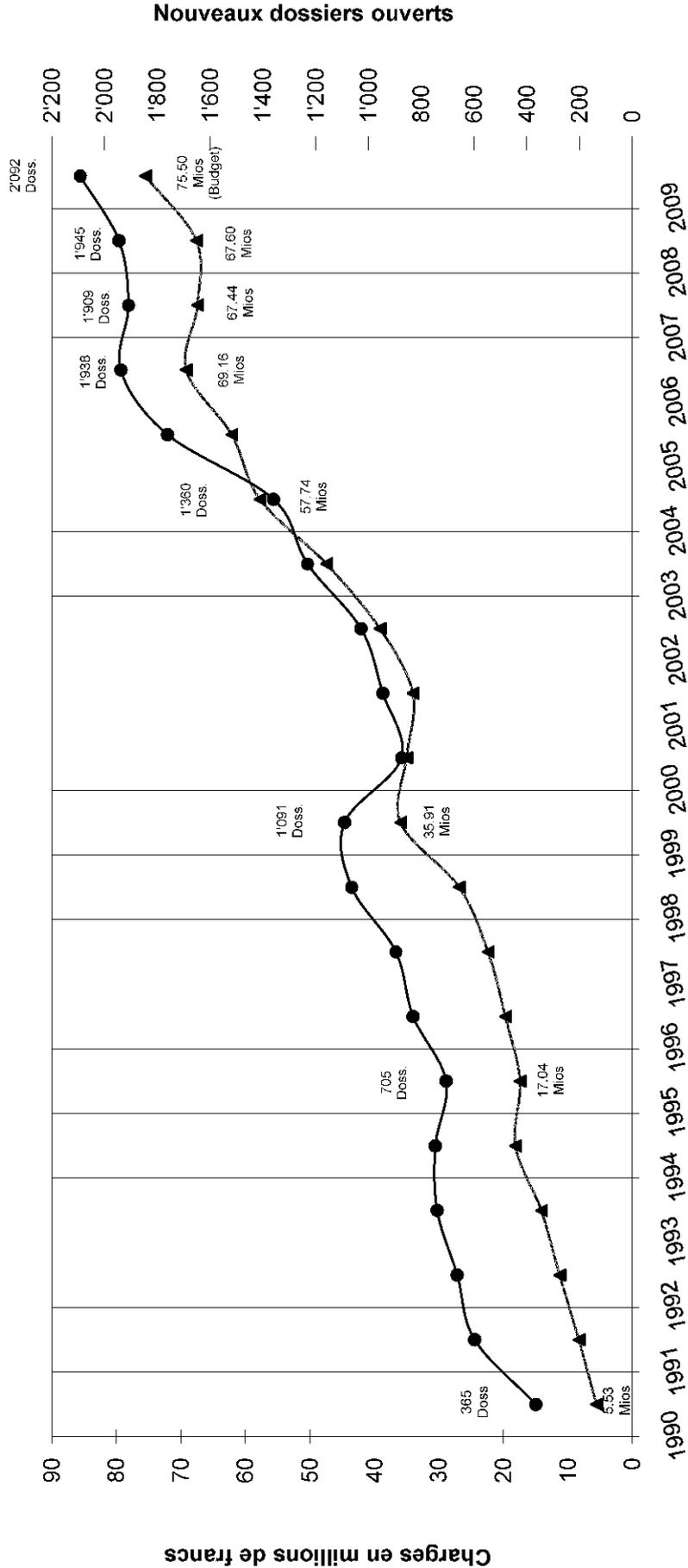
1. Par cause d'indigence		Nb de dossiers			En % du total		
		2009	2008	2007	2009	2008	2007
	Handicap physique ou psychique	169	231	235	8.1	11.9	12.2
10	Maladie	47	63	76	2.2	3.2	4.0
12	Accident	21	20	17	1.0	1.0	0.9
14	Maladie psychique	16	17	33	0.8	0.9	1.7
16	Demande AI en cours	85	131	109	4.1	6.7	5.7
	Défaut de soutien	202	221	208	9.7	11.4	11.0
20	Carence de la parenté	50	47	47	2.4	2.4	2.5
22	Séparation, divorce ou abandon	152	174	161	7.3	8.9	8.5
	Placement personnes âgées + décès	61	65	51	2.9	3.3	2.8
30	Placement home pour personnes âgées	9	6	5	0.4	0.3	0.3
32	Décès	52	59	46	2.5	3.0	2.4
	Inadaptation sociale	28	31	36	1.3	1.6	1.9
40	Délinquance	19	19	21	0.9	1.0	1.1
42	Alcoolisme	3	3	4	0.1	0.2	0.2
44	Toxicomanie	6	9	11	0.3	0.5	0.6
	Causes économiques	1'632	1'397	1'379	78.0	71.8	72.2
50	Défaut de gain	1'001	920	791	47.8	47.3	41.4
52	Chômage	605	455	557	28.9	23.4	29.2
54	Rapatriement	26	22	31	1.2	1.1	1.6
Total :		2'092	1'945	1'909	100	100	100

2. Par groupe d'âge (selon le chef de famille titulaire du dossier)		Nb de dossiers			En % du total		
		2009	2008	2007	2009	2008	2007
Moins de 18 ans		58	50	52	2.8	2.6	2.7
De 18 à 24 ans		458	364	375	22.0	18.7	19.6
De 25 à 29 ans		305	267	270	14.6	13.7	14.1
De 30 à 39 ans		508	460	464	24.3	23.7	24.3
De 40 à 49 ans		405	431	414	19.4	22.2	21.7
De 50 à 59 ans		242	250	232	11.6	12.9	12.2
60 ans et plus		116	123	102	5.5	6.3	5.3
Total :		2'092	1'945	1'909	100	100	100

Remarque :

Par rapport à l'année 2008, le nombre de nouveaux dossiers ouverts en 2009 a augmenté de 7.6 %

Evolution des charges d'aide matérielle et du nombre de nouveaux dossiers ouverts entre 1990 et 2009



▲ Dépenses d'aide sociale avant répartition entre l'Etat et les communes
● Nombre de nouveaux dossiers ouverts

Commentaire sur l'année 2009
Le chiffre de Fr. 75.50 Mios se rapporte au montant mis au budget car le résultat comptable de l'année 2009 ne sera connu que dans le courant 2010.

Tableau 1a**RECAPITULATION DES CHARGES DE L'AIDE MATERIELLE**

I. <u>Bénéficiaires dans le canton</u>	2007	2008	Différence
a) Dépenses supportées par les communes			
Neuchâtelois	13'218'297.67	13'393'297.10	174'999.43
Confédérés + 2 ans	24'012'798.95	22'401'746.43	-1'611'052.52
Etrangers	25'028'588.95	24'964'980.94	-63'608.01
Sous contrat d'insertion	73'618.15	90'300.95	16'682.80
Cas d'urgence	93'289.40	103'136.50	9'847.10
Mesures pénales	517'516.55	261'467.55	-256'049.00
b) Dépenses supportées par l'Etat			
Neuchâtelois	98'819.15	235'702.83	136'883.68
Confédérés + 2 ans	43'330.09	220'148.83	176'818.74
Etrangers	3'199'506.62	4'666'375.65	1'466'869.03
Sous contrat d'insertion	282.76	1'681.80	1'399.04
Cas d'urgence	153'351.69	161'690.96	8'339.27
Mesures pénales	83'690.71	48'143.68	-35'547.03
Total	66'523'090.69	66'548'673.22	25'582.53
II. <u>Neuchâtelois hors canton</u>			
Neuchâtelois			
- en Suisse	917'549.93	1'051'517.82	133'967.89
- à l'étranger	0.00	0.00	0.00
Total	917'549.93	1'051'517.82	133'967.89
<u>Récapitulation</u>	2007	2008	Différence
Total général I et II	67'440'640.62	67'600'191.04	159'550.42
Répartition			
- Etat	40% 26'976'256.25	27'040'076.42	63'820.17
- Communes	60% 40'464'384.37	40'560'114.62	95'730.25
Habitants	169'640	170'897	1'257

Tableau 1b**REPARTITION COMMUNAUTAIRE****CHARGES EFFECTIVES****Aide matérielle versée en 2008 et prise en charge en 2009**

		Différence par rapport à l'année précédente	
		en francs	en %
	Dépenses effectives des communes	61'214'929.47	-1'729'180.20 -2.75
	Dépenses effectives de l'Etat	5'333'743.75	1'754'762.73 49.03
A.	Bénéficiaires dans le canton	66'548'673.22	25'582.53 0.04
B.	Neuchâtelois hors du canton	1'051'517.82	133'967.89 14.60
	Total des charges nettes incombant à la communauté	67'600'191.04	159'550.42 0.24
	Part de l'Etat	40% 27'040'076.42	63'820.17 0.24
	Part des communes	60% 40'560'114.62	95'730.25 0.24

Répartition des charges communales selon le recensement annuel de la population
au 31 décembre 2008 par l'office cantonal de la statistique

Nombre d'habitants du canton 170'897

Coefficient de la répartition pour les communes

Francs:	<u>40'560'114.62</u>			
Points-habitants :	170'897	237.336610	-1.19	-0.50

Tableau 2

Charges d'aide matérielle pour les communes neuchâteloises durant l'exercice 2008 (+ ou - chiffres du tableau 4)

No. Communes	Nbre d'habitants au 31.12.2008	Part communale Coefficient : 237.336610	Dépenses effectives des communes	A recevoir des communes	A verser aux communes
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1 Neuchâtel	32'505	7'714'626.50	17'959'852.14		-10'245'225.64
2 Hauterive	2'494	591'917.50	484'775.10	107'142.40	
3 Saint-Blaise	3'096	734'794.15	598'981.30	135'812.85	
4 Marin-Epagnier	4'118	977'352.15	456'131.90	521'220.25	
5 Thielle-Wavre	681	161'626.25	85'478.60	76'147.65	
6 Cornaux	1'485	352'444.85	246'203.00	106'241.85	
7 Cressier	1'910	453'312.95	129'453.45	323'859.50	
8 Enges	283	67'166.25	48'330.95	18'835.30	
9 Le Landeron	4'339	1'029'803.55	678'517.20	351'286.35	
10 Lignières	943	223'808.40	66'398.30	157'410.10	
11 Boudry	4'907	1'164'610.75	1'576'145.05		-411'534.30
12 Cortaillod	4'499	1'067'777.40	1'112'929.10		-45'151.70
13 Colombier	5'542	1'315'319.50	858'197.69	457'121.81	
14 Auvemier	1'568	372'143.80	263'347.40	108'796.40	
15 Peseux	5'697	1'352'108.65	2'579'583.90		-1'227'477.25
16 Corcelles-Cormondrèche	4'550	1'079'881.60	606'767.21	473'114.39	
17 Bôle	1'773	420'797.80	148'741.70	272'056.10	
18 Rochefort	1'073	254'662.20	5'458.55	249'203.65	
19 Brot-Dessous	95	22'547.00	1'302.00	21'245.00	
20 Bevaix	3'791	899'743.10	287'912.85	611'830.25	
21 Gorgier	1'858	440'971.40	299'262.85	141'708.55	
22 St-Aubin-Sauges	2'442	579'576.00	614'708.00		-35'132.00
23 Fresens	208	49'366.00	200.00	49'166.00	
24 Montalchez	226	53'638.05	13'478.90	40'159.15	
25 Vaumarcus	245	58'147.45	0.00	58'147.45	
26 Môtiers	827	196'277.40	83'219.70	113'057.70	
27 Couvet	2'783	660'507.80	659'773.05	734.75	
28 Travers	1'238	293'822.70	272'635.00	21'187.70	
29 Noiraigue	499	118'430.95	85'159.80	33'271.15	
30 Boveresse	389	92'323.95	60'777.70	31'546.25	
31 Fleurier	3'497	829'966.15	1'156'037.86		-326'071.71
32 Buttet	601	142'639.30	90'582.40	52'056.90	
33 La Côte-aux-Fées	450	106'801.45	55'998.25	50'803.20	
34 Saint-Sulpice	642	152'370.10	175'997.40		-23'627.30
35 Les Verrières	673	159'727.55	216'134.50		-56'406.95
36 Les Bayards	372	88'289.20	24'481.90	63'807.30	
37 Cernier	2'133	506'239.00	570'958.45		-64'719.45
38 Chézard-St-Martin	1'725	409'405.65	274'583.40	134'822.25	
39 Dombresson	1'633	387'570.70	200'664.35	186'906.35	
40 Villiers	463	109'886.85	47'419.85	62'467.00	
41 Le Pâquier	217	51'502.05	27'944.45	23'557.60	
42 Savagnier	1'124	266'766.35	30'789.25	235'977.10	
43 Fenin-Vilars-Saules	801	190'106.60	17'140.00	172'966.60	
44 Fontaines	1'095	259'883.60	143'539.95	116'343.65	
45 Engollon	104	24'683.00	0.00	24'683.00	
46 Fontainemelon	1'605	380'925.25	205'053.04	175'872.21	
47 Les Hauts-Geneveys	819	194'378.70	46'436.40	147'942.30	
48 Boudevilliers	775	183'935.85	36'267.75	147'668.10	
49 Valangin	425	100'868.05	60'291.00	40'577.05	
50 Coffrane	635	150'708.75	66'279.05	84'429.70	
51 Les Geneveys-s/Coffrane	1'543	366'210.40	407'716.60		-41'506.20
52 Montmollin	545	129'348.45	12'017.90	117'330.55	
53 Le Locle	10'255	2'433'886.95	4'220'714.05		-1'786'827.10
54 Les Brenets	1'081	256'560.90	28'115.35	228'445.55	
55 Le Cernex-Péquignot	341	80'931.80	3'473.20	77'458.60	
56 La Brévine	681	161'626.25	17'048.45	144'577.80	
57 La Chaux-du-Millieu	442	104'902.80	12'585.15	92'317.65	
58 Les Ponts-de-Martel	1'279	303'553.50	265'588.35	37'965.15	
59 Brot-Plamboz	261	61'944.85	1'503.10	60'441.75	
60 La Chaux-de-Fonds	37'433	8'884'221.30	22'493'633.98		-13'609'412.68
61 Les Planchettes	219	51'976.70	5'977.20	45'999.50	
62 La Sagne	964	228'792.50	16'234.50	212'558.00	
Total	170'897	40'560'114.60	61'214'929.47	7'218'277.41	-27'873'092.28

Tableau 3 Dépenses des communes et de l'Etat, exercice 2008

No	Communes	Neuchâtelois	Confédérés +2 ans	Etrangers	Cas d'urgence	Mesures pénales	Sous contrat d'insertion	Total
1	Neuchâtel	3'849'299.90	5'840'376.30	8'059'194.09	-225.50	211'207.35	0.00	17'959'852.14
2	Hauterive	104'071.60	197'504.45	183'199.05	0.00	0.00	0.00	484'775.10
3	Saint-Blaise	97'315.45	302'429.60	199'236.25	0.00	0.00	0.00	598'981.30
4	Marin-Epagnier	123'127.35	72'614.60	280'862.85	-758.00	-32'441.90	12'727.00	456'131.90
5	Thielle-Wavre	-1'082.75	28'966.75	57'594.60	0.00	0.00	0.00	85'478.60
6	Cornaux	97'993.65	99'396.05	48'813.30	0.00	0.00	0.00	246'203.00
7	Cressier	56'537.30	17'442.30	55'473.85	0.00	0.00	0.00	129'453.45
8	Enges	26'220.35	22'110.60	0.00	0.00	0.00	0.00	48'330.95
9	Le Landeron	168'011.45	324'355.90	151'120.10	0.00	0.00	35'029.75	678'517.20
10	Lignières	21'946.65	44'451.65	0.00	0.00	0.00	0.00	66'398.30
11	Boudry	358'121.20	646'857.55	549'456.00	4'453.95	17'256.35	0.00	1'576'145.05
12	Corcailod	119'803.90	562'484.55	378'028.65	2'972.50	0.00	49'639.50	1'112'929.10
13	Colombier	204'839.20	355'640.19	297'718.30	0.00	0.00	0.00	858'197.69
14	Auvernier	93'755.10	95'086.40	74'505.90	0.00	0.00	0.00	263'347.40
15	Peseux	597'029.25	892'763.80	1'089'790.85	0.00	0.00	0.00	2'579'583.90
16	Corcelles-Cormondrèche	221'041.41	131'923.55	253'581.75	220.50	0.00	0.00	606'767.21
17	Bôle	28'586.75	112'335.00	7'819.95	0.00	0.00	0.00	148'741.70
18	Rochefort	-2'368.30	5'833.50	1'993.35	0.00	0.00	0.00	5'458.55
19	Brot-Dessous	0.00	0.00	1'302.00	0.00	0.00	0.00	1'302.00
20	Bevaix	54'156.80	46'298.25	180'502.55	6'955.25	0.00	0.00	287'912.85
21	Gorgier	88'819.35	183'828.35	26'615.15	0.00	0.00	0.00	299'262.85
22	Saint-Aubin-Sauges	140'456.20	202'751.20	271'500.60	0.00	0.00	0.00	614'708.00
23	Fresens	0.00	200.00	0.00	0.00	0.00	0.00	200.00
24	Montalchez	0.00	13'478.90	0.00	0.00	0.00	0.00	13'478.90
25	Vaumarcus	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
26	Môtiers	51'627.20	28'617.85	2'974.65	0.00	0.00	0.00	83'219.70
27	Couvet	183'441.15	335'551.65	106'872.35	0.00	33'907.90	0.00	659'773.05
28	Travers	89'083.95	52'704.40	130'846.65	0.00	0.00	0.00	272'635.00
29	Noiraigue	414.10	55'649.25	29'096.45	0.00	0.00	0.00	85'159.80
30	Boveresse	0.00	44'709.25	16'068.45	0.00	0.00	0.00	60'777.70
31	Fleurier	210'499.25	634'919.70	300'681.21	6'997.70	2'940.00	0.00	1'156'037.86
32	Buttes	258.65	71'433.15	18'890.60	0.00	0.00	0.00	90'582.40
33	La Côte-aux-Fées	1'057.60	52'079.70	2'860.95	0.00	0.00	0.00	55'998.25
34	Saint-Sulpice	90'334.35	-20'657.50	106'320.55	0.00	0.00	0.00	175'997.40
35	Les Verrières	34'415.75	174'535.35	6'929.20	254.20	0.00	0.00	216'134.50
36	Les Bayards	2'661.10	21'820.80	0.00	0.00	0.00	0.00	24'481.90
37	Cemier	147'726.95	332'633.95	90'597.55	0.00	0.00	0.00	570'958.45
38	Chézard-Saint-Martin	95'566.00	146'130.25	32'887.15	0.00	0.00	0.00	274'583.40
39	Dombresson	33'179.05	165'427.90	2'057.40	0.00	0.00	0.00	200'664.35
40	Villiers	31'478.90	15'940.95	0.00	0.00	0.00	0.00	47'419.85
41	Le Pâquier	23'099.45	4'845.00	0.00	0.00	0.00	0.00	27'944.45
42	Savagnier	17'136.90	106.20	13'546.15	0.00	0.00	0.00	30'789.25
43	Fenin-Vilars-Saules	-11'206.10	0.00	28'346.10	0.00	0.00	0.00	17'140.00
44	Fontaines	40'759.75	64'148.70	38'631.50	0.00	0.00	0.00	143'539.95
45	Engolton	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
46	Fontainemelon	49'982.40	133'283.15	14'514.49	0.00	7'273.00	0.00	205'053.04
47	Les Hauts-Geneveys	3'063.75	43'372.65	0.00	0.00	0.00	0.00	46'436.40
48	Boudevilliers	23'337.85	7'260.45	5'669.45	0.00	0.00	0.00	36'267.75
49	Valangin	13'321.15	20'040.65	26'929.20	0.00	0.00	0.00	60'291.00
50	Coffrane	-756.60	7'443.40	59'592.25	0.00	0.00	0.00	66'279.05
51	Les Geneveys-sur-Coffrane	136'605.30	113'487.75	157'623.55	0.00	0.00	0.00	407'716.60
52	Montmollin	55'383.20	0.00	-43'365.30	0.00	0.00	0.00	12'017.90
53	Le Locle	1'020'397.66	1'655'805.40	1'512'579.69	31'931.30	0.00	0.00	4'220'714.05
54	Les Brenets	2'989.45	6'601.20	18'524.70	0.00	0.00	0.00	28'115.35
55	Le Cerneux-Péquignot	3'473.20	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3'473.20
56	La Brévine	0.00	17'048.45	0.00	0.00	0.00	0.00	17'048.45
57	La Chaux-du-Millieu	0.00	12'585.15	0.00	0.00	0.00	0.00	12'585.15
58	Les Ponts-de-Martel	117'019.85	79'496.55	69'071.95	0.00	0.00	0.00	265'588.35
59	Brot-Plamboz	0.00	0.00	1'503.10	0.00	0.00	0.00	1'503.10
60	La Chaux-de-Fonds	4'469'232.83	7'902'367.69	10'057'469.31	50'334.60	21'324.85	-7'095.30	22'493'633.98
61	Les Planchettes	0.00	5'977.20	0.00	0.00	0.00	0.00	5'977.20
62	La Sagne	10'031.25	17'250.75	-11'047.50	0.00	0.00	0.00	16'234.50
Total des dépenses effectives des communes (art.20,22 LASoc)		13'393'297.10	22'401'746.43	24'964'980.94	103'136.50	261'467.55	90'300.95	61'214'929.47
Total des dépenses effectives de l'Etat (art.21,23 LASoc)		1'287'220.65	220'148.83	4'666'375.65	161'690.96	48'143.68	1'681.80	6'385'261.57
Total général		14'680'517.75	22'621'895.26	29'631'356.59	264'827.46	309'611.23	91'982.75	67'600'191.04

Tableau 4 Remboursement des autorités non neuchâtelaises pour les bénéficiaires dans le canton, exercice 2008

Communes	Confédérés -2 ans	Cas d'urgence	Etrangers	Sous contrat d'insertion	Total
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1 Neuchâtel	494'171.85				494'171.85
2 Hauterive	30'387.40				30'387.40
3 Saint-Blaise	0.00				0.00
4 Marin-Epagnier	2'150.85				2'150.85
5 Thielle-Wavre	0.00				0.00
6 Comaux	9'312.60				9'312.60
7 Cressier	4'737.25				4'737.25
8 Enges	3'496.60				3'496.60
9 Le Landeron	47'317.50		907.55		48'225.05
10 Lignières	9'653.00				9'653.00
11 Boudry	63'062.20				63'062.20
12 Cortaillod	39'881.65				39'881.65
13 Colombier	42'582.15				42'582.15
14 Auvemier	33'884.05				33'884.05
15 Peseux	29'243.85				29'243.85
16 Corcelles-Comondrèche	60'268.35				60'268.35
17 Bôle	6'221.60				6'221.60
18 Rochefort	0.00				0.00
19 Brot-Dessous	0.00				0.00
20 Bevaix	13'583.70				13'583.70
21 Gorgier	0.00				0.00
22 Saint-Aubin-Sauges	42'016.85				42'016.85
23 Fresens					0.00
24 Montalchez					0.00
25 Vaumarcus	0.00				0.00
26 Môtiers	2'311.40				2'311.40
27 Couvet	51'888.90		26'029.15		77'918.05
28 Travers	15'717.20		17'486.25		33'203.45
29 Noiraigue	529.15				529.15
30 Boveresse	0.00				0.00
31 Fleurier	98'475.15				98'475.15
32 Buttet	0.00				0.00
33 La Côte-aux-Fées	8'260.55				8'260.55
34 Saint-Sulpice	9'158.20				9'158.20
35 Les Verrières	15'489.70				15'489.70
36 Les Bayards	-1'260.00				-1'260.00
37 Cernier	35'051.00				35'051.00
38 Chézard-Saint-Martin	215.40				215.40
39 Dombresson	19'684.05				19'684.05
40 Villiers	201.15				201.15
41 Le Pâquier	0.00				0.00
42 Savagnier	0.00				0.00
43 Fenin-Vilars-Saules	0.00				0.00
44 Fontaines	0.00				0.00
45 Engollon	0.00				0.00
46 Fontainemelon	1'037.00				1'037.00
47 Les Hauts-Geneveys	5'556.00				5'556.00
48 Boudevilliers	5'140.10				5'140.10
49 Valangin	1'950.00				1'950.00
50 Coffrane	0.00				0.00
51 Les Geneveys-sur-Coffrane	34'146.00				34'146.00
52 Montmolin	0.00				0.00
53 Le Locle	104'956.95		59'583.55		164'540.50
54 Les Brenets	3'247.00				3'247.00
55 Le Cerneux-Péquignot	0.00				0.00
56 La Brévine	0.00				0.00
57 La Chaux-du-Millieu	10'169.00				10'169.00
58 Les Ponts-de-Martel	0.00				0.00
59 Brot-Plamboz	0.00				0.00
60 La Chaux-de-Fonds	730'057.95		-27'001.50		703'056.45
61 Les Planchettes	1'099.00				1'099.00
62 La Sagne	7'297.65				7'297.65
Total des avances faites par :					
Les communes (art.20, 22 LASoc)	2'092'349.95	0.00	77'005.00		2'169'354.95
L'Etat (art.21LASoc)	15'928.95	13'344.15			29'273.10
Total	2'108'278.90	13'344.15	77'005.00	0.00	2'198'628.05

Tableau 5 - Principales données des années 2006, 2007 et 2008

	2006	2007	2008	
Vue d'ensemble	Nombre	Nombre	Nombre	Différence en % (2007-2008)
Total dossiers avec prestation durant la PE	5'428	5'701	5'746	0.8
Total bénéficiaires avec prestations durant la PE	9'639	10'192	10'214	0.2
Nombre de personne par dossier	1.78	1.79	1.78	-0.6
Nombre nouveaux dossiers (selon règles gestion OFS)	1'845	1'889	1'898	0.5
Nombre de dossiers clos (selon règles gestion OFS)	544	763	759	-0.5

Structure des bénéficiaires

	2006		2007		2008		
Age	Nombre	Prop. En %	Nombre	Prop. En %	Nombre	Prop. En %	Différence en % (2007-2008)
Total	9'629	100.0	10'189	100.0	10'207	100.0	0.2
0 - 17 ans	3'024	31.4	3'208	31.5	3'219	31.5	0.3
18 - 25 ans	1'404	14.6	1'452	14.3	1'354	13.3	-6.7
26 - 35 ans	1'630	16.9	1'702	16.7	1'641	16.1	-3.6
36 - 45 ans	1'805	18.7	1'878	18.4	1'888	18.5	0.5
46 - 55 ans	1'189	12.3	1'315	12.9	1'382	13.5	5.1
56 - 64 ans	471	4.9	512	5.0	583	5.7	13.9
65 - 79 ans	75	0.8	90	0.9	98	1.0	8.9
80 ans et plus	31	0.3	32	0.3	42	0.4	31.3
Non répondu	10	0.1	3	0.0	7	0.1	133.3

	2006		2007		2008		
Sexe	Nombre	Prop. En %	Nombre	Prop. En %	Nombre	Prop. En %	Différence en % (2007-2008)
Total	9'324	100.0	9'965	100.0	9'930	100.0	-0.4
Hommes	4'648	49.8	4'954	49.7	4'951	49.9	-0.1
Femmes	4'676	50.2	5'011	50.3	4'979	50.1	-0.6
Non répondu	15	0.2	13	0.1	12	0.1	-7.7

	2006		2007		2008		
Nationalité	Nombre	Prop. En %	Nombre	Prop. En %	Nombre	Prop. En %	Différence en % (2007-2008)
Total	9'328	100.0	9'968	100.0	9'934	100.0	-0.3
Suisses	5'228	56.0	5'673	56.9	5'561	56.0	-2.0
Etrangers	4'100	44.0	4'295	43.1	4'373	44.0	1.8
Non répondu	11	0.1	10	0.1	8	0.1	-20.0

	2006		2007		2008		
Etat civil (dès 18 ans)	Nombre	Prop. En %	Nombre	Prop. En %	Nombre	Prop. En %	Différence en % (2006-2007)
Total	6'487	100.0	6'894	100.0	6'877	100.0	-0.2
Célibataires	2'322	35.8	2'513	36.5	2'499	36.3	-0.6
Marié-e	2'929	45.2	3'106	45.1	3'113	45.3	0.2
Veuf / Veuve	99	1.5	95	1.4	104	1.5	9.5
Divorcé-e	1'137	17.5	1'180	17.1	1'161	16.9	-1.6
Non répondu	3	0.0	3	0.0	2	0.0	0.0

Remarques :

- PE = période d'enquête.

- Les données sont issues de la statistique de l'aide sociale 2008 du canton de Neuchâtel établie par l'OFS.

Office de recouvrement et d'avances des contributions d'entretien (ORACE)

L'année 2009 a été difficile pour l'ORACE sur le plan des ressources humaines. En effet, l'un des deux demi-postes administratifs, vacant depuis le début de l'année 2009, n'a pu être convenablement repourvu qu'au mois de septembre. L'office a en outre dû pallier l'absence prolongée de deux gestionnaires de dossiers (l'une pour maternité, l'autre pour maladie). Il a fallu également repourvoir un demi-poste de juriste, suite à la réduction du temps de travail d'une gestionnaire à plein temps. Ces multiples vacances ont lourdement pesé sur les collaborateurs, déjà extrêmement chargés, et sur l'organisation de l'office. La gestion des dossiers ainsi que l'attente pour les nouvelles demandes ont inévitablement connu quelques retards. Les collaborateurs de l'office ont toutefois fait preuve d'un investissement personnel et d'une solidarité remarquables, grâce auxquels les désagréments pour les usagers ont été limités au strict minimum.

En complément des importantes modifications législatives apportées au système d'avances en 2008 (indexation partielle des limites de revenus/fortune, augmentation du montant mensuel maximum de l'avance et instauration d'un deuxième palier d'avances), les limites de revenus/fortune donnant droit aux avances ont une nouvelle fois été adaptées (indexation partielle) au 1^{er} janvier 2009.

Sous l'effet du relèvement des limites de revenus/fortune donnant droit aux avances mais aussi, et surtout, de la mauvaise conjoncture économique, tous les indicateurs de l'office font apparaître une hausse, parfois relativement importante. Ainsi, le nombre de nouveaux dossiers augmente de 8,7% pour se fixer à 264 unités (contre 243 en 2008). A ce sujet, il est intéressant de noter que, sur ces 264 nouveaux dossiers, 176 (soit les deux tiers) incluaient une demande d'octroi d'avances, dont 111 ont reçu une réponse favorable (ce qui représente le 63% des demandes d'avances).

Il convient d'ajouter que durant l'année 2009, et en application des dispositions légales actuellement en vigueur, l'ORACE a supprimé son aide financière dans 45 dossiers, le montant dû à l'Etat ayant atteint, dans chacun des dossiers en question, l'équivalent de 24 mois d'avances.

Le nombre total des dossiers traités poursuit quant à lui sa course vers le haut. Avec 2532 dossiers, contre 2463 à fin 2008, l'année 2009 enregistre une augmentation (à peine plus contenue que les années précédentes) de 2,8%.

En ce qui concerne le nombre de dossiers faisant l'objet d'avances, il atteint 237 unités au 31 décembre 2009 contre 233 une année auparavant. Ces chiffres font logiquement apparaître une hausse minime du montant total des avances octroyées en 2009, puisque ce dernier se monte à 1.788.585 francs (contre 1.739.271 francs en 2008), ce qui correspond à une augmentation de 2,8%.

La dépense effective, à savoir la différence entre le montant des avances accordées et celui des avances récupérées, s'élève à 667.064 francs, soit un montant inférieur de 233.000 francs par rapport au découvert prévu au budget. Ce résultat est à mettre en relation avec un taux de recouvrement qui demeure performant et qui atteint cette année 62,7%.

Enfin, l'ORACE a engagé en 2009 un total de 338 procédures judiciaires (civiles, pénales et LP), soit 23 de moins que l'année précédente.

Par la nature de sa mission, l'ORACE est très sensible à l'évolution de la situation socio-économique. Il faut souligner en particulier que, lorsque la conjoncture économique se dégrade, l'activité de l'office s'en ressent à double titre. En premier lieu, le nombre de demandes d'aide augmente (et, en parallèle, le montant des avances octroyées, même si au cours de ces dernières années, l'augmentation des avances n'intervient que dans une moindre mesure, car freinée par des conditions d'octroi très strictes). En second lieu, le recouvrement des pensions/avances devient aussi beaucoup plus difficile auprès de débiteurs qui, souvent, connaissent eux-mêmes de graves problèmes financiers. Par ailleurs, on ne peut ignorer le taux de divorce du canton de Neuchâtel, qui est le plus élevé de tout le pays et qui implique d'autant plus de "candidats" à l'aide de l'ORACE. Ces considérations nous incitent naturellement à penser que l'ORACE continuera d'être fortement sollicité durant les années à venir.

Office des bourses (OBE)

A l'OBE pour l'année 2009, on constate une augmentation par rapport à l'exercice précédent tant au niveau des dépenses (+ 21% pour les bourses d'études) que des bénéficiaires (+ 13%). Cette augmentation peut notamment s'expliquer par la dégradation de la situation économique dans le canton.

Le montant global des bourses allouées s'élève à 5.874.179 francs et concerne 1814 bénéficiaires. Le montant moyen d'une bourse atteint 3238 francs, toutes catégories confondues, alors qu'il atteignait 3024 francs en 2008.

L'année 2009 a également été marquée par les audits effectués au niveau du "contentieux" et du système informatique. Le premier a permis de confirmer que la gestion des débiteurs à l'interne est saine et que le système en place ne nécessite pas de grands changements. L'audit informatique effectué en novembre 2009 permettra quant à lui d'améliorer le logiciel élaboré par le Service informatique de l'Entité neuchâteloise (SIEN), en production depuis juin 2008. Il répondra ainsi de manière plus précise aux critères de contrôle et de gestion des risques en lien avec les activités déployées.

Par ailleurs, le Concordat intercantonal sur l'harmonisation des bourses a été adopté par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) le 18 juin 2009. Il harmonise les 26 législations cantonales en vigueur et couvre aussi bien le degré secondaire II que le tertiaire (HES, universités, ...). Tout canton adhérant audit accord devra adapter sa législation tout en conservant la possibilité de tenir compte des conditions particulières qui sont les siennes. Un projet de ratification par le canton de Neuchâtel est en cours.

L'office des bourses a pour mission principale de traiter toutes les demandes de bourse d'études et de formation pour le canton de Neuchâtel. Le nombre des demandes déposées atteint un pic lors de la rentrée scolaire et a pour conséquence de surcharger le personnel de l'office et de ralentir le traitement des requêtes. Afin de permettre une meilleure organisation interne et d'assurer ainsi le traitement rapide des demandes de bourse, un renfort en personnel a été mis en place durant l'année 2009. Deux stagiaires (un stagiaire en maturité professionnelle et un bénéficiaire de prestations de chômage) sont venus renforcer le personnel administratif au secrétariat. La surcharge de travail en début d'année scolaire a pu ainsi être mieux résorbée.

Effectif de l'office: 1 cheffe d'office (70%)

3 collaboratrices spécialisées à temps partiel (90%, 50% et 40%)

1 stagiaire (100%)

1 personne placée par le service de l'emploi (100%)

Aide financière accordée en 2009 par l'Etat pour les études et la formation

	Dépenses de l'Etat Fr.	Bénéficiaires
Bourses d'études et de formation	5.874.179.—	1814
Subsides de recherche	45.200.—	7
Prêt d'études et de formation	147.500.—	29
Total	6.066.879.—	1850

Les subsides de recherche sont des prestations allouées à fonds perdu par l'Etat pour encourager la préparation et la publication de thèses de doctorat, d'ouvrages scientifiques, artistiques ou littéraires, ainsi que pour favoriser des séjours à l'étranger en rapport avec une activité de chercheur. Ces montants sont prélevés sur le fonds pour l'encouragement des études et de la formation professionnelle.

La somme de 26.000 francs a été allouée pour des séjours artistiques à l'étranger, selon les dispositions mises en place par le service des affaires culturelles. Les montants alloués au titre des prêts d'études, quant à eux, sont en hausse (plus de 22%) par rapport à l'exercice 2008.

Les prêts se distinguent des bourses et des subsides, dans la mesure où ils impliquent l'obligation de remboursement. Ils sont également prélevés sur le fonds précité.

Bourses d'études et de formation versées par l'Etat en 2009

Catégories d'établissements de formation	Dépenses de l'Etat Fr.	Nb d'octrois de bourses
<u>Degré secondaire</u>		
2. Ecoles de maturité gymnasiale	310.180.—	198
3. Autres formations générales	243.055.—	158
4. Ecoles professionnelles à plein temps	705.684.—	400
5. Apprentissages et formations prof. pratiques	811.032.—	327
6. Maturités professionnelles après apprentissage	143.449.—	53
7. Formations professionnelles supérieures	316.585.—	92
<u>Degré tertiaire</u>		
8. Hautes écoles spécialisées	1.255.187.—	217
9. Universités, Ecoles polytechniques féd.	2.049.006.—	359
10. Formation continue	40.000.—	10
Total	5.874.178.—	1814

Pour l'année 2009, comme l'année précédente, le nombre de bénéficiaires pour le secteur post-obligatoire (catégories 2 à 6) est plus important que celui du tertiaire. En effet, les étudiants en formation post-obligatoire sont au nombre de 1136, contre 668 pour le secteur tertiaire, hormis ceux qui sont en formation continue. Les dépenses pour le secteur tertiaire restent toutefois nettement plus importantes, d'une part en raison des coûts de formation plus élevés et, d'autre part, compte tenu du fait que les bénéficiaires doivent souvent assumer des charges supplémentaires liées à la nécessité de loger sur le lieu des études.

Le montant moyen perçu par un bénéficiaire du secteur secondaire II s'élève à 1948 francs alors que celui perçu par un étudiant suivant une formation tertiaire se monte à 5399 francs. Par rapport à l'exercice précédent, on note une augmentation des dépenses pour le secteur post-obligatoire de 22%.

De manière générale, le nombre de boursiers est en augmentation par rapport à l'exercice précédent, plus de 10% pour le niveau secondaire II et de 18% pour le secteur tertiaire. Cette augmentation est due notamment à la dégradation de la situation économique des familles vivant dans le canton de Neuchâtel. Force est de constater que le secteur des apprentissages est particulièrement en hausse: plus de 21% d'apprenants par rapport à l'exercice 2008 pour 53% de dépenses supplémentaires.

Depuis 2002, les barèmes pour le calcul des bourses n'ont pas été indexés. Diverses propositions d'adaptation et d'amélioration des forfaits (pour les repas pris à l'extérieur du domicile familial p. ex.) ont été soumises au Conseil d'Etat courant 2009. Toutefois, en raison de la conjoncture, elles n'ont pas été mises en application.

Subvention fédérale

Les dépenses de l'Etat en matière de bourses sont en partie subventionnées par la Confédération. Depuis 2009, la subvention fédérale se limite cependant au financement du secteur tertiaire et est calculée en fonction de la population résidant dans le canton de Neuchâtel. Pour rappel, encore en 2008, la subvention de la Confédération atteignait quelque 2 millions de francs. En 2009, elle s'élève à 560.000 francs, indépendamment des dépenses effectives de l'office (sauf si les dépenses sont inférieures au montant que pourrait octroyer la Confédération). Le crédit fédéral global (ensemble des cantons) s'élève quant à lui à 25 millions de francs, conformément aux dispositions liées à la RPT.

Compte tenu de ce nouveau mode de financement, il n'y a plus lieu de répartir la subvention fédérale par rapport aux subsides de recherche, aux prêts d'études et aux frais de repas et de déplacements des maîtres neuchâtelois à l'ISPPF à Lausanne.

Fonds pour l'encouragement des études et de la formation professionnelle

Les comptes de l'exercice 2009 se présentent comme suit:

	Recettes	Dépenses
	Fr.	Fr.
Subventions fédérales diverses	0.—	
Subsides alloués		45.200.—
Prêts transmis au contentieux		0.—
Recettes diverses	10.715.—	
Excédent de charges	34.485.—	
<i>Total</i>	45.200.—	45.200.—

Bilan au 31 décembre 2009

	Actif	Passif
	Fr.	Fr.
Fortune		1.251.835.—
Autres prêts	1.091.516.—	
Disponibilité auprès de l'État	160.319.—	
Total	1.251.835.—	1.251.835.—

En 2009, les prêts payés par le fonds se montent à 147.500 francs. Le montant des prêts octroyés au niveau cantonal ne représente donc que 2,5% de la somme totale. Les remboursements s'élèvent quant à eux à 316.417 francs.

Par ailleurs, depuis l'implantation du système de comptabilité lié à l'Etat (SAP), l'office ne gère plus directement la transmission des dossiers au contentieux. Seuls les dossiers de bourses à restituer (bourses récupérées suite à une interruption des études avant la fin de l'année scolaire p. ex.) sont encore traités à l'interne et peuvent faire l'objet d'une mise au contentieux.

Un projet de ratification de l'Accord de la CDIP sera soumis au Grand Conseil, dans le courant du 1^{er} semestre 2010. L'office initie en parallèle les premiers travaux en vue d'engager une révision de la Loi cantonale sur les bourses d'études et de formation, impliquant également une refonte de la méthodologie en matière de calculs.

Office de l'assurance-maladie (OCAM)

L'année 2009 se caractérise pour l'OCAM sur le plan des prestations par une augmentation de l'allocation budgétaire en matière de subsides de 4,6 millions de francs, par la réintroduction d'une 5^e catégorie de bénéficiaires de réduction de primes et une consolidation, avec l'adhésion de nouveaux assureurs, du régime conventionnel protégeant les assurés contre les conséquences de la suspension du droit aux prestations.

Sur le plan de l'évolution des primes, après le tassement observé pour 2007, puis la diminution des primes moyennes cantonales en 2008, on constate les variations suivantes pour 2009:

- + 1,5% pour les adultes dès 26 ans
- + 2,5% pour les jeunes adultes de 19 à 25 ans
- – 1,1% pour les enfants jusqu'à 18 ans

Sur le plan organisationnel, le secteur de l'assurance-maladie a connu une modification importante puisque le service (SCAM) est devenu office, rattaché dès l'été 2009 au SAS. Cette intégration au SAS a été effectuée à l'occasion du départ du directeur du SCAM et lors de son remplacement par un nouveau chef d'office.

M. Roland Zimmermann, à la tête du SCAM depuis près de 20 ans, a souhaité donner une nouvelle orientation à sa carrière professionnelle. Le poste de direction n'a pu être repourvu qu'à partir du 1^{er} août 2009 par M. Manuel Barbaz, soit après un mois de vacance.

Pour le reste, l'office demeure constitué des secteurs suivants:

1. Direction: 2 postes à 100%
2. Secrétariat – réception – courrier: 4 postes à 50%
3. Révision financière et contentieux: 3 postes à 100%, 1 poste à 50%
4. Subsides: 3 postes à 100%, 3 postes à 50%
5. Affiliation: 3 postes à 100%, 2 postes à 50%
6. Gestion UE¹: 1 poste à 50%
7. La dotation totale de l'OCAM est de 16,5 équivalents «plein temps» (diminution de 1 EPT), que se répartissent 22 collaboratrices et collaborateurs.

L'office a recours, de manière quasi permanente, à un voire deux collaborateurs-trices en emplois temporaires via le service de l'emploi.

Les différents secteurs de l'office cantonal de l'assurance-maladie sont interdépendants. En effet, de l'enregistrement de l'affiliation et de la couverture correcte des assurés dépend l'acheminement adéquat et rapide de la réduction des primes directement à l'assureur, soit au travers de l'actuel automatisme partiel fondé sur la déclaration fiscale, soit au travers des modifications de situation familiale ou financière annoncées par les assurés (décision de révision intermédiaire de la classification). Enfin, le remboursement du contentieux justifié (primes et/ou participations aux coûts constatées ou non par actes de défaut de biens) relève également des données pertinentes établies par les autres secteurs.

Le regroupement de l'OCAM au sein du SAS impliquera un déménagement au mois de mars 2010. Les surfaces nécessaires ont en effet été trouvées dans l'immeuble de l'Espace de l'Europe 2, à Neuchâtel, où les autres entités du service de l'action sociale sont déjà hébergées.

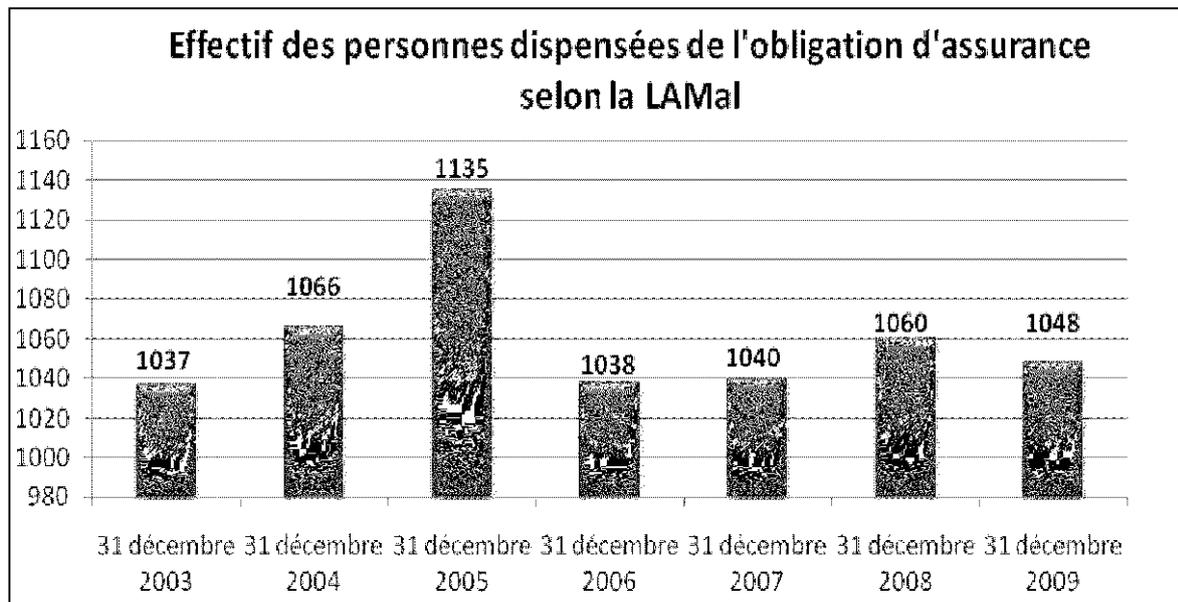
Contrôle initial de l'obligation d'assurance; assurés LAMal

L'office procède au contrôle de l'affiliation de toute personne prenant domicile sur le territoire cantonal, conformément aux dispositions de la LAMal. Le cas échéant, il prononce l'affiliation d'office de toute personne ne donnant pas suite à son obligation d'assurance. En 2009, l'office a concrétisé finalement 326 affiliations d'office (2008: 381). Ce nombre reflète l'effectif n'ayant pas

¹ Accord sur la libre circulation entre la Suisse et les pays de la Communauté européenne; contrôle de l'obligation d'assurance et réduction des primes

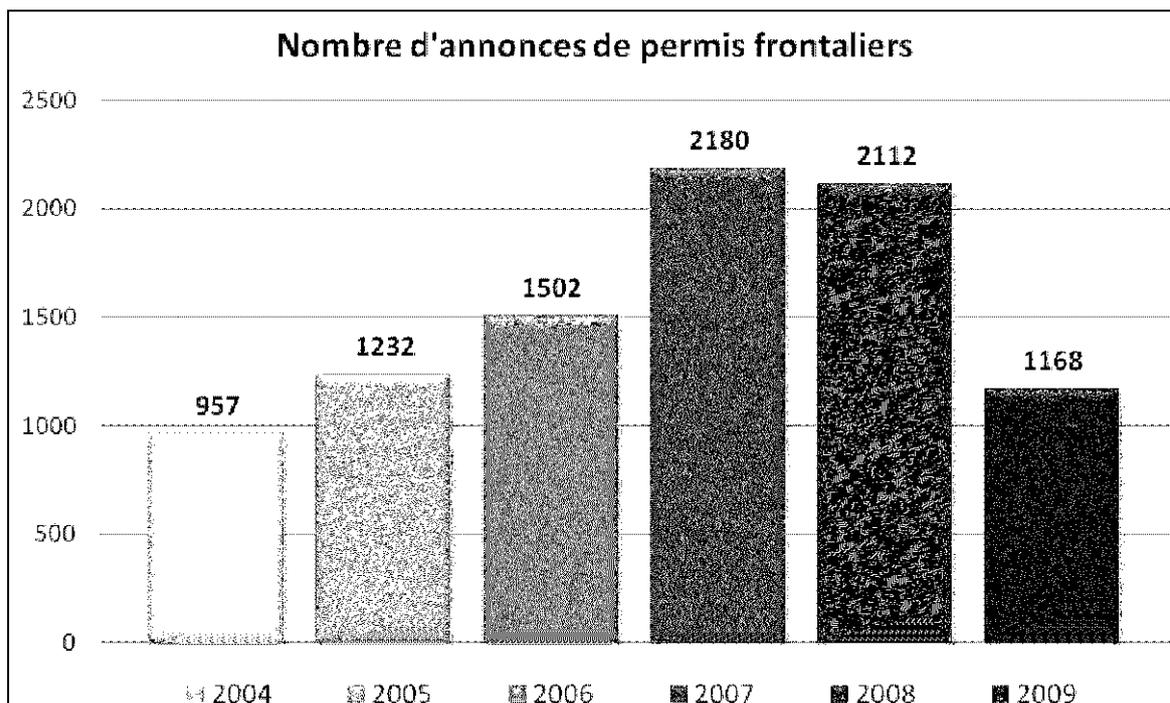
justifié à temps d'une affiliation conforme et non pas le nombre de personnes dont l'affiliation a été contrôlée en 2009 qui s'élève, lui à 4945 personnes (7290 y compris les naissances) (2007: 5431 personnes; 2008: 5270 personnes).

L'activité de contrôle de l'affiliation comporte, en outre, le traitement des demandes d'exemption de l'obligation d'assurance en Suisse (dispense). Au 31 décembre 2009, 1048 personnes domiciliées dans le canton formaient l'effectif dispensé d'une affiliation auprès d'un assureur LAMal (2006: 1038; 2007: 1040; 2008: 1060). Il s'agit principalement de personnes en provenance de l'étranger; prenant domicile temporairement dans notre canton, à des fins d'études, de formation ou d'activité professionnelle et qui sont au bénéfice d'une couverture d'assurance étrangère dont l'étendue est équivalente à celle de la LAMal. L'effectif au 31 décembre 2009 ne reflète cependant pas le nombre de dossiers traités. En effet, cette statistique ne recense pas toutes les dispenses accordées dans le courant de l'année et celles ayant pris fin avant le 31 décembre 2008.



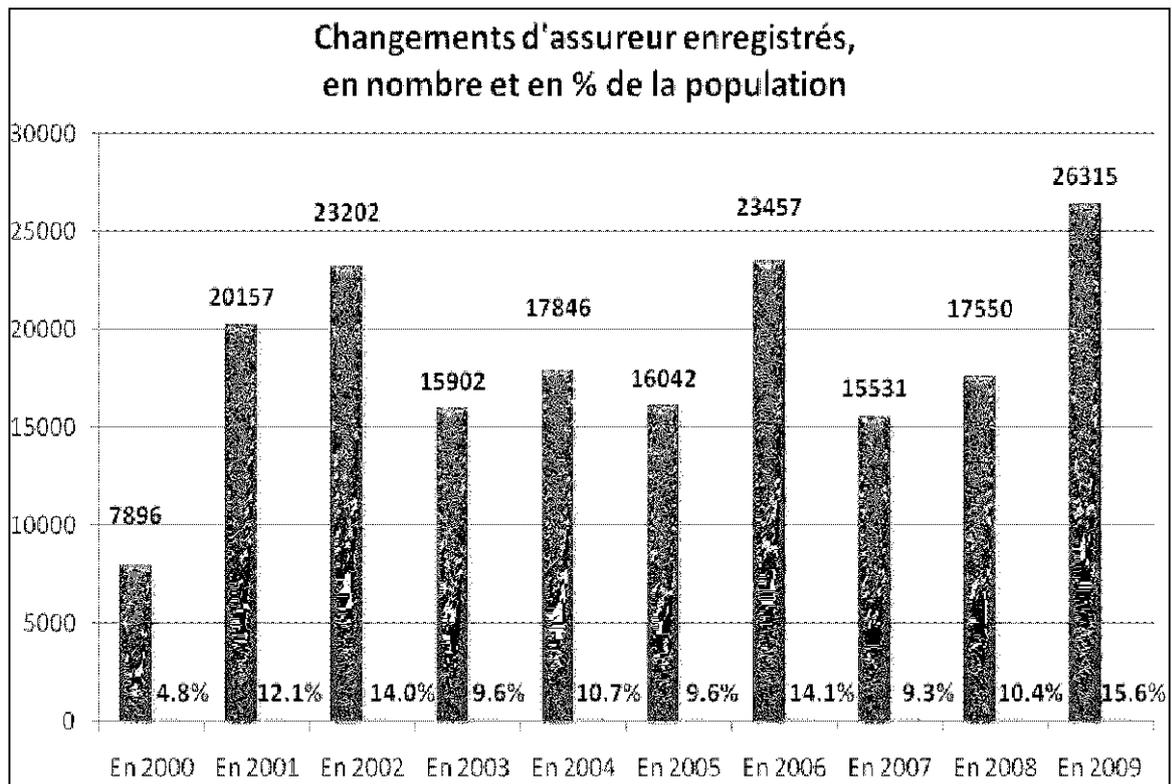
Contrôle initial de l'obligation d'assurance; assurés ALCP

L'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP), entré en vigueur le 1^{er} juin 2002, est l'un des sept accords sectoriels passés entre la Suisse et les Etats membres de la Communauté européenne, puis étendus aux pays membres de l'Association européenne de libre échange (AELE). Dans ce contexte, l'office est appelé à contrôler la soumission à l'assurance-maladie selon la LAMal, en tenant compte des nombreuses exceptions existantes par le fait que les Etats européens ont tantôt imposé l'assujettissement selon le lieu de résidence, tantôt selon le lieu de travail, tantôt laissé un choix à leurs ressortissants (droit d'option). Pour la catégorie la plus concernée, celle des frontaliers, composée quasi exclusivement de ressortissants français, l'évolution annuelle des contrôles d'affiliation est la suivante:



Contrôle permanent de l'obligation d'assurance, changements d'assureur

L'office vérifie l'absence de toute interruption d'affiliation à l'occasion des changements de caisse des assurés. Il tient à jour le fichier cantonal des assurés et met à disposition du secteur socio-sanitaire neuchâtelois des données fiables quant à la relation de chaque assuré avec un assureur. A ce sujet, et au regard des constats de l'office, il faut relever que nombreux seraient les cas où des assureurs mettraient à tort, un terme à une affiliation, soit en raison d'un comportement administratif défaillant de certains assurés, soit en raison de l'insolvabilité d'autres assurés. Il est à cet égard précieux que le fichier cantonal tenu continuellement à jour fasse foi, car il garantit de ce fait une pérennité officielle de l'affiliation. Par rapport à 2006, les transferts de caisse des années 2007, 2008 sont en recul. Pour l'année 2009 une forte augmentation est constatée par rapport à l'année précédente. Rappelons que la législation fédérale interdit désormais tout changement d'assureur à l'assuré en retard dans le versement de prime et/ou de participations aux coûts. La statistique des transferts de caisse se présente comme suit:



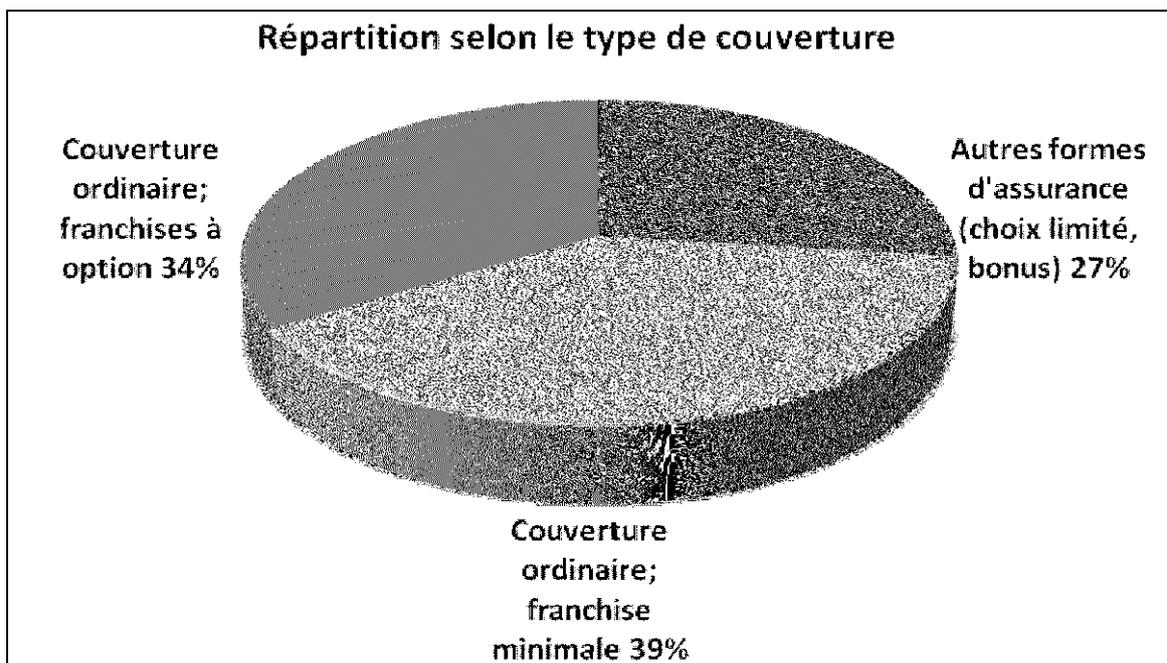
Cette progression s'explique essentiellement par l'existence de différences substantielles entre les tarifs de primes pratiqués par certaines caisses dans le canton.

L'office a informé les assurés, par voie de presse ainsi que par le biais de son site internet (communiqué, tableau des primes), sur les possibilités et les modalités d'un changement d'assureur, notamment à l'intention des bénéficiaires de prestations complémentaires AVS-AI (ci-après: PC/AVS-AI). Les primes de cette catégorie sont obligatoirement prises en charge à concurrence de la prime moyenne cantonale établie par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). A défaut de changement d'assureur, la différence de prime est intégralement à la charge des intéressés.

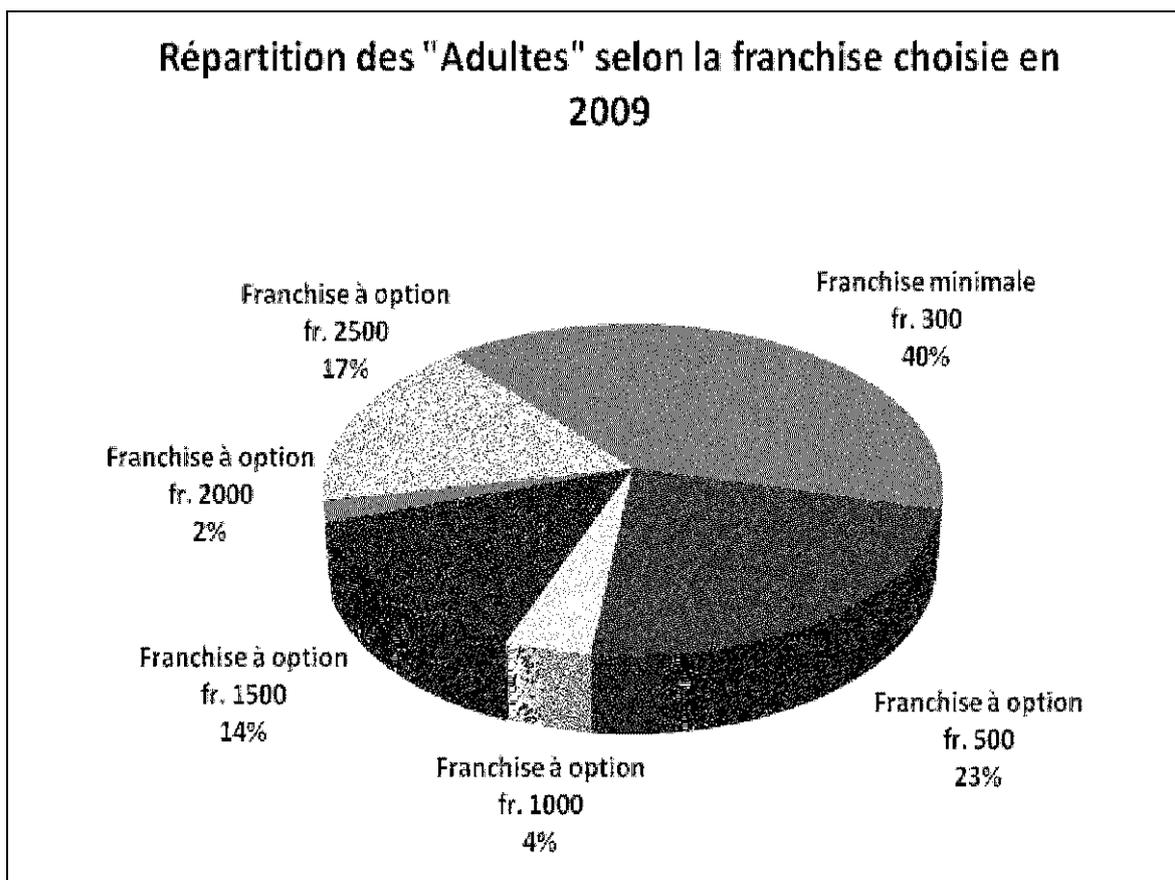
Pour les personnes émergeant à l'aide sociale, dont les primes sont prises en charge intégralement, une information adéquate a été adressée aux services sociaux communaux ou intercommunaux, incitant ceux-ci à envisager un transfert d'assureur lorsque l'assuré était affilié auprès d'une caisse-maladie dont la prime était supérieure à la prime moyenne cantonale de l'année à venir.

Population assurée, répartition selon le type de couverture

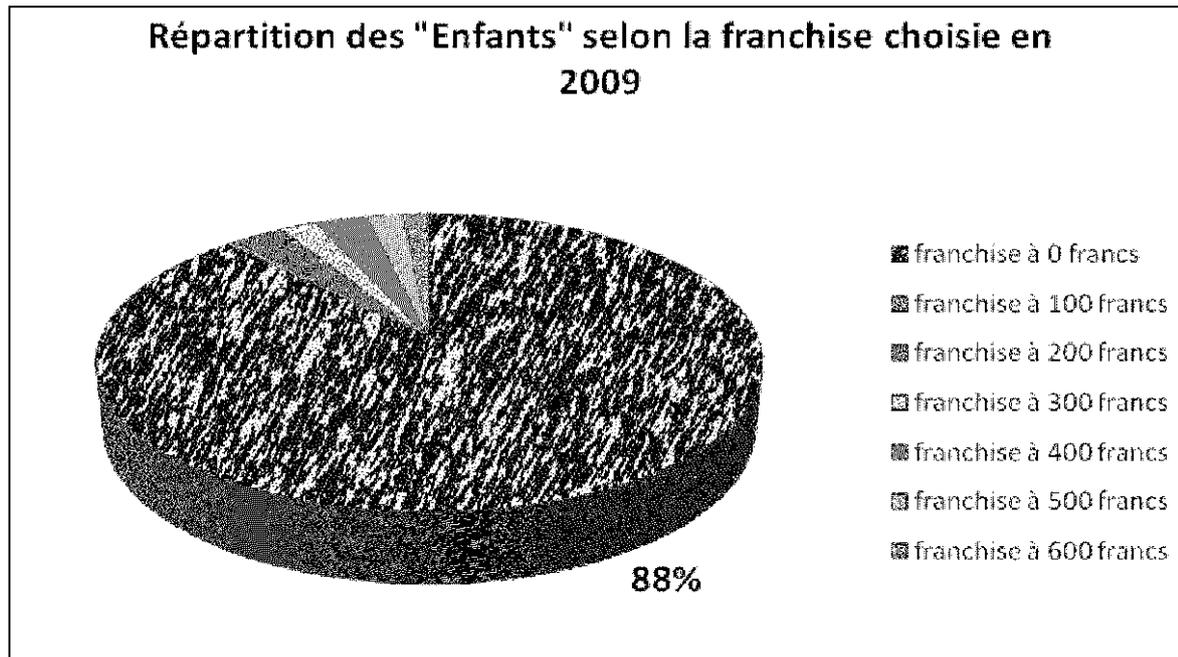
Le fichier de l'office comprend la totalité de la population, la relation de chaque personne avec un assureur-maladie et, dans la mesure où les assureurs en ont effectivement annoncé l'éventuelle mutation, le type de couverture de chaque assuré. Cela permet de dresser les répartitions suivantes:



Commentaire: en 2008, le choix de la franchise minimale représentait encore 43%. En 2009, le transfert s'est surtout porté sur les autres formes d'assurances, dont la proportion a passé de 17% à 27%.



Commentaire: en 2009, on observe un nouveau glissement vers la franchise la plus élevée (franchise à 2500 francs: + 2%). Cela confirme que les ménages poursuivent leur tentative de maîtriser dans leur budget la charge des primes en optant pour des franchises plus élevées synonymes de rabais de prime.

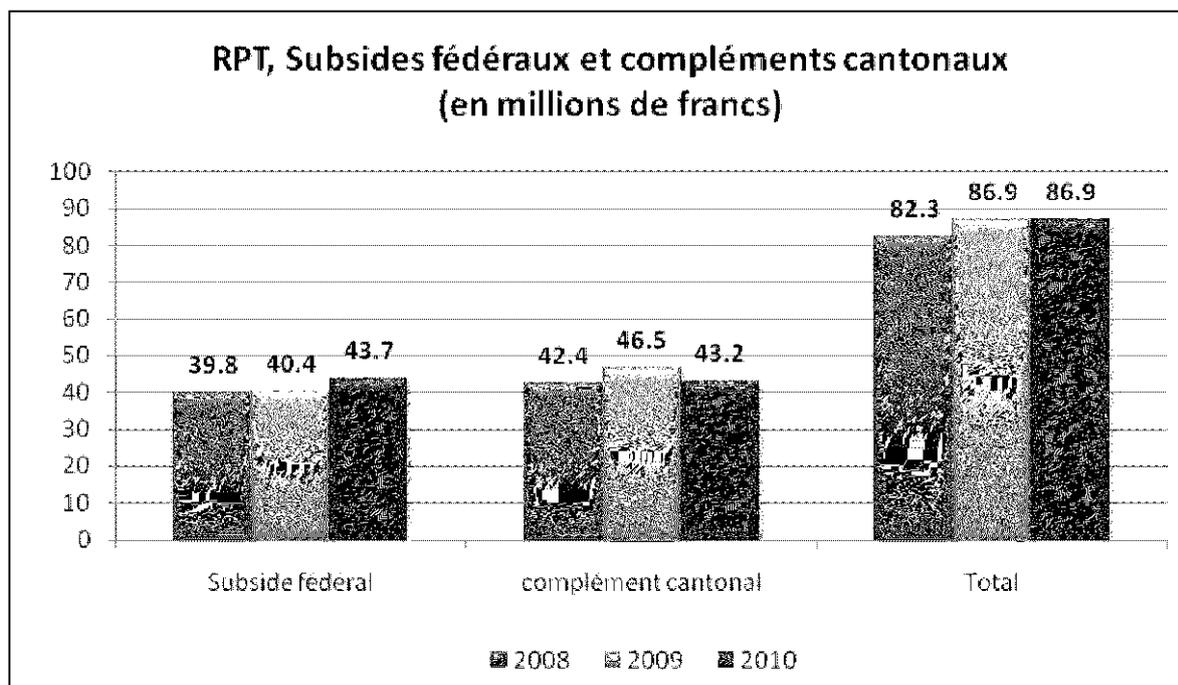


Commentaire: la répartition reste stable par rapport à 2008.

Réduction des primes: contexte global

Pour l'exercice 2009, comme l'année précédente, les cantons perçoivent, proportionnellement aux coûts de santé suisses, un montant identique par assuré. Il leur appartient de compléter le subside fédéral par des moyens financiers cantonaux afin de réaliser les «objectifs» de réduction des primes de la LAMal. Ces objectifs sont la réduction des primes des «assurés de condition économique modeste» (art. 65, al. 1, LAMal), ainsi que la réduction des primes d'au moins 50% des enfants et jeunes en formation des «bas et moyens revenus» (art. 65, al. 1bis, LAMal)

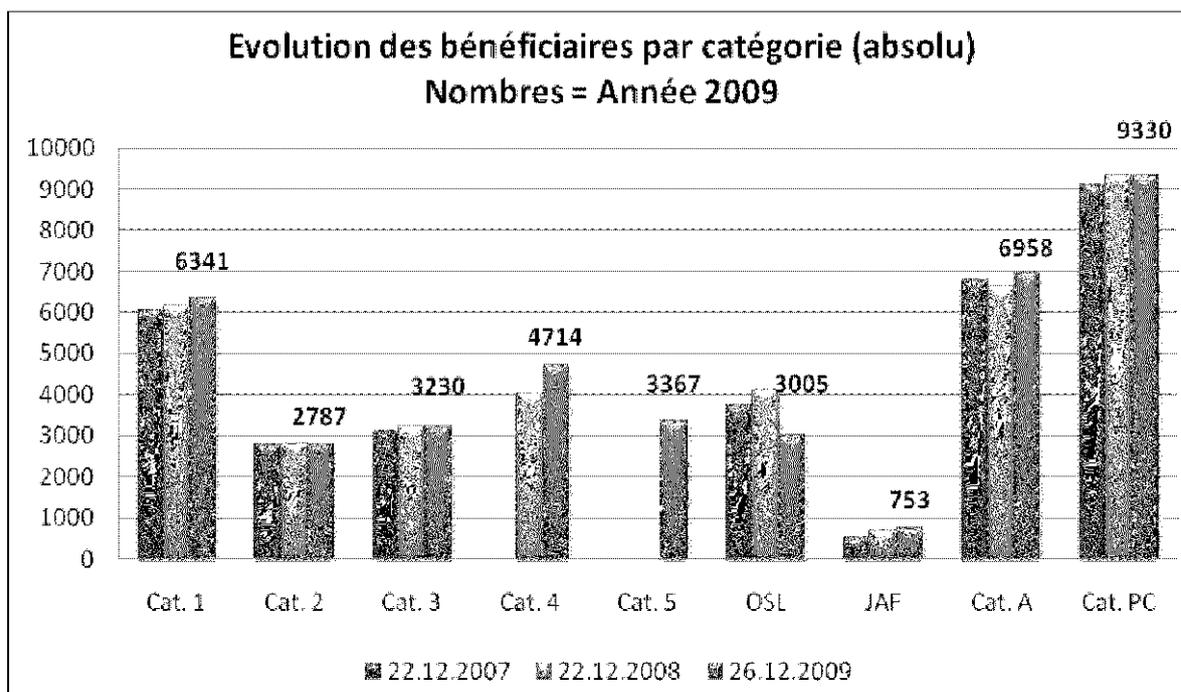
Pour les années 2008, 2009 et 2010, les subsides fédéraux et compléments cantonaux sont les suivants:



Réduction des primes: évolution de l'effectif 2008-2009

L'année 2009 a vu la réintroduction d'une 5^e catégorie de bénéficiaires. Par ailleurs les normes de classifications (limites de revenus) ont été relevées de 3,2%. Les montants des subsides ont aussi été relevés. La combinaison de ces mesures a renforcé l'aide aux assurés et contribué à réduire les effets de seuil. A l'instar de l'observation faite en 2008, le nombre de bénéficiaires en 2009 (40.412) n'a pas atteint la prévision effectuée en novembre 2008 (43.000). Rappelons que les simulations se fondent sur les taxations fiscales disponibles au moment où elles sont effectuées, soit novembre de chaque année. A cette époque, seuls 70 à 80% des contribuables sont taxés, de sorte qu'un cinquième environ des données disponibles se réfèrent à des années antérieures. La majorité des taxations disponibles en novembre 2008 reflétaient néanmoins les revenus et fortunes de l'année précédente (soit 2007). La détérioration de la conjoncture économique fin 2008 n'a pas, de manière significative, influencé les revenus déterminants pris en compte en 2009 (taxation 2008) et menés certains dans les limites donnant accès à une réduction des primes. Il faut garder à l'esprit que, conjointement à la détermination du droit découlant de la taxation fiscale rendue l'année courante, le système permet à un assuré de solliciter en tout temps la révision de sa classification. Nombreux sont les cas où les assurés, observés sous l'angle de leur taxation fiscale de référence, n'auraient pas droit à une aide, mais obtiennent cependant celle-ci en cours d'année parce que leur situation familiale et/ou financière s'est modifiée.

Si l'on comptait, au 31 décembre 2006, quelques 28.753 bénéficiaires, ce nombre a grimpé respectivement à 32.106 au 31 décembre 2007, puis à 36.997 au 31 décembre 2008 et à 40.412 au 31 décembre 2009².



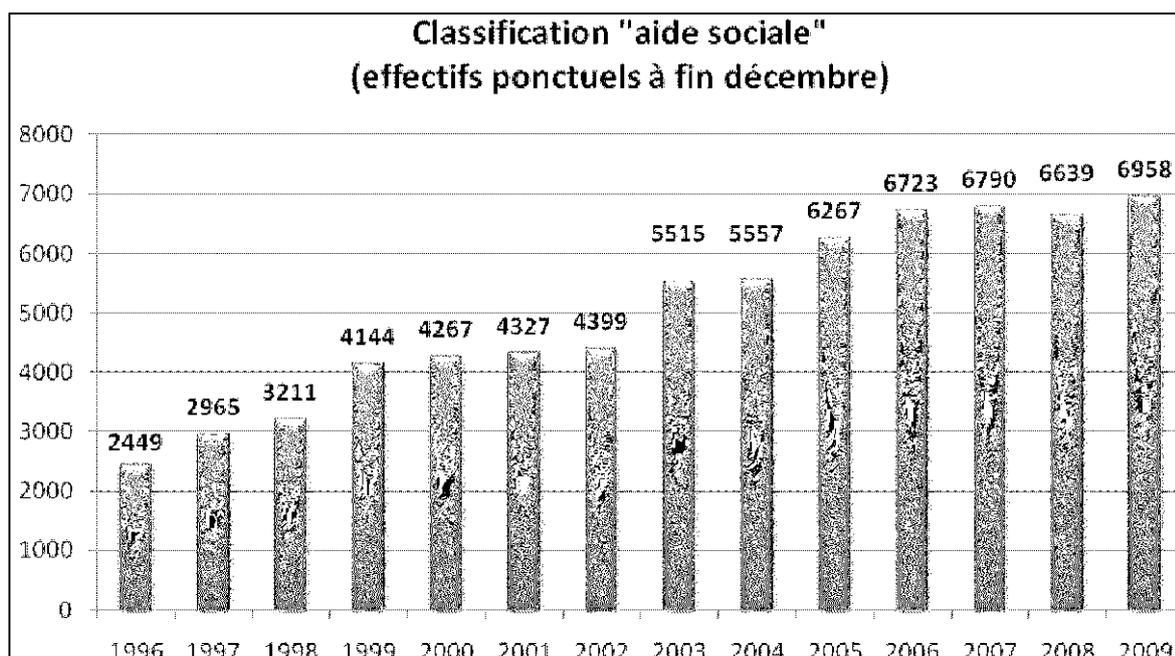
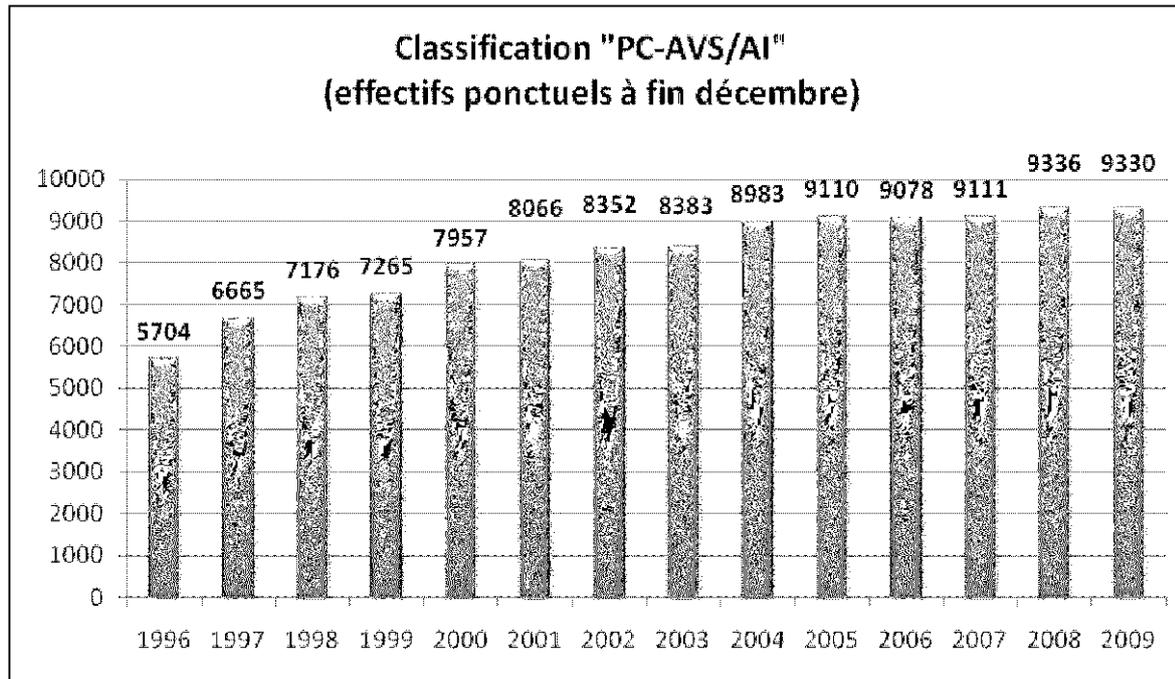
Réduction des primes; l'emprise des bénéficiaires de l'aide sociale matérielle et des bénéficiaires PC/AVS-AI

En vertu des dispositions fédérales sur les prestations complémentaires dans l'AVS-AI, le subside en francs à la catégorie «PC/AVS-AI» (cat.PC) s'élève obligatoirement au montant des primes moyennes cantonales déterminées par le Département fédéral de l'intérieur. S'agissant des personnes émargeant à l'aide sociale (cat A), avec les nouvelles dispositions fédérales restreignant le transfert d'assureur, le service est contraint de prendre en charge les primes réelles, même lorsqu'elles sont supérieures à la prime moyenne cantonale. On mesure l'emprise de ces deux catégories comme suit:

² Effectif moyen = nombre total de mois subsidiés, divisé par 12

Années	2007	2008	2009
Effectif moyen ³	16.053	16.194	16.296
Budget «primes»	81.8	82.3	86.9
Total PC/Aide sociale (en mio)	57.2	57.5	59.3
Emprise	69,9%	69,9%	68,3%

Les effectifs évoluent, séparément, comme suit:

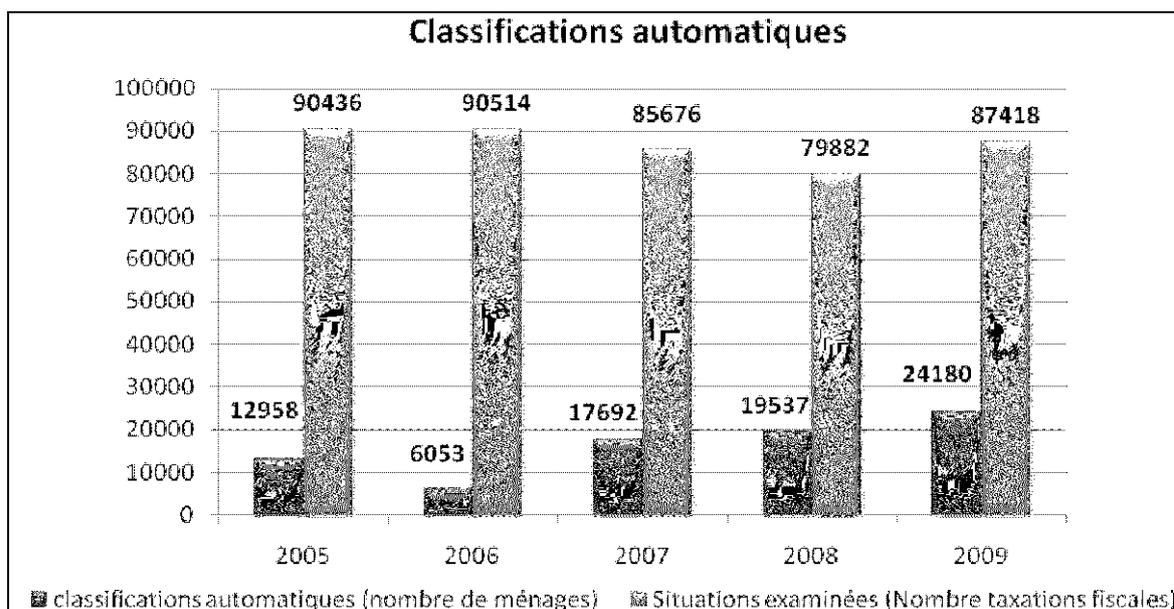


³ Effectif moyen = nombre total de mois subsidiés, divisé par 12

Classifications et révisions de classifications

Selon le système en vigueur de la classification permanente jusqu'en 2006, les réductions de primes sont attribuées, modifiées ou supprimées aux assurés automatiquement en fonction des données déterminantes de leur déclaration fiscale de l'année en cours, au fur et à mesure que les taxations sont rendues. Les assurés ont cependant la possibilité de demander la révision de leur classification, soit en raison d'un décalage par rapport aux données de leur déclaration fiscale déterminante, soit en raison de modification de leur situation personnelle ou financière. En outre, le service induit lui-même de nombreuses révisions suite à des modifications de situations diverses (mariage, séparation, divorce, veuvage, naissance ou arrivée d'un enfant, fin de chômage, octroi ou suppression de prestations complémentaires à l'AVS-AI, etc.).

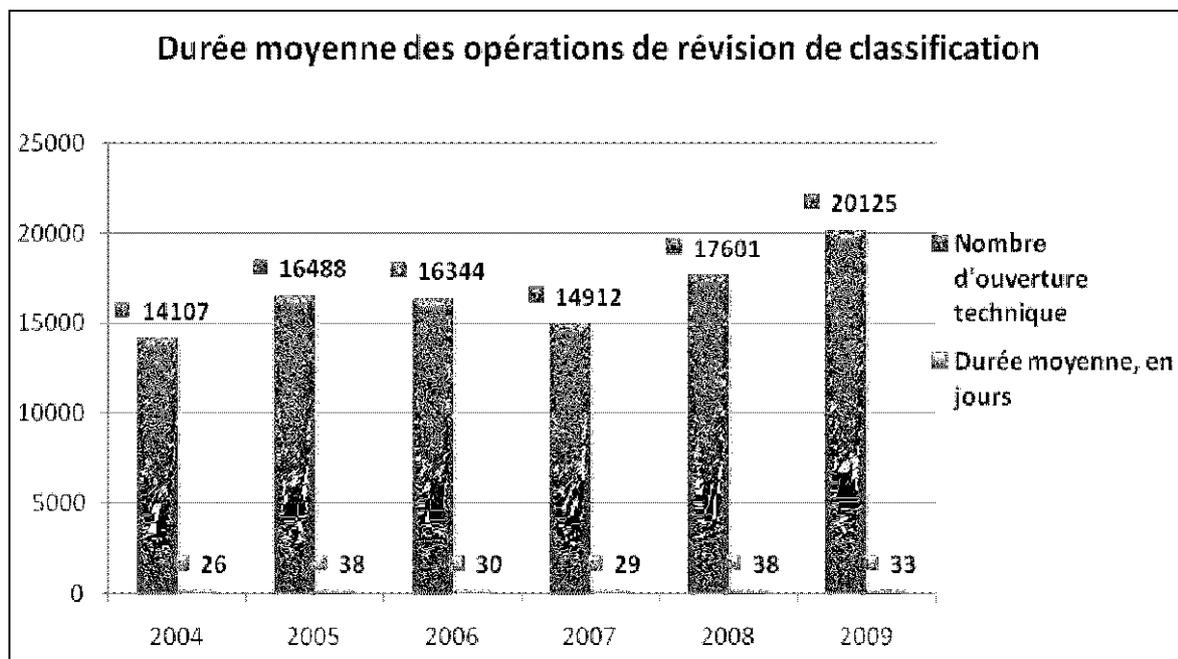
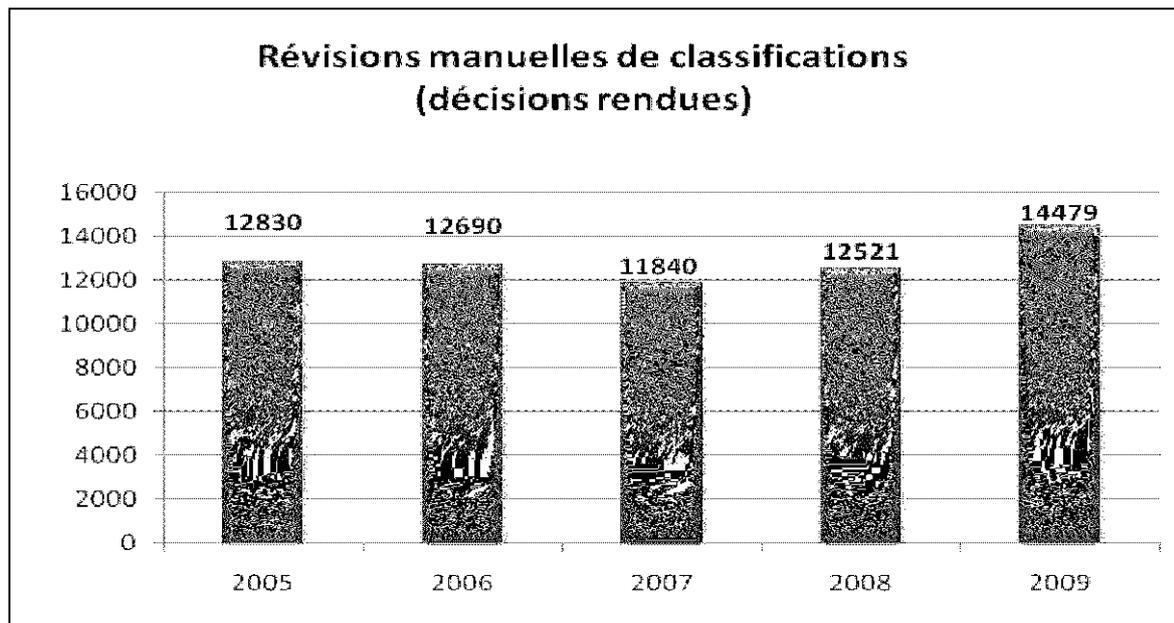
Dès le 1^{er} janvier 2007, le Conseil d'Etat a assujéti les assurés de condition indépendante à une revendication formelle du subside (demande écrite).



Commentaire: sur un total de 24.180 avis divers de classification, 1359 concernent des ménages indépendants. Le nombre total de situations examinées automatiquement dépend du nombre de taxations fiscales reçues en provenance du service des contributions.

Révisions manuelles de classifications

Dans le domaine de la révision des classifications (demandes des assurés, modifications de situations financières ou familiales), la mesure de l'activité se traduit par le tableau suivant:



Commentaire: une révision de classification peut nécessiter l'ouverture d'un ou de plusieurs «dossiers techniques» généralement clos le même jour. Cela fausse l'appréciation vers le bas. A l'inverse, un dossier d'octroi provisoire de subside peut rester «ouvert» durant une ou plusieurs années, dans l'attente d'une décision AI, d'une taxation fiscale, etc. Cela fausse l'appréciation vers le haut. On peut cependant retenir qu'une demande de révision est traitée, en moyenne, dans le délai d'un mois.

Budget 2009

Rubrique 366.310 Loi assurance-maladie obligatoire

Le montant inscrit au budget 2009 pour la rubrique «366.310 Loi assurance-maladie obligatoire» est de 86,9 millions de francs. Le budget a été utilisé de la manière suivante:

Report de l'année 2008 – fr. 2.500.000.—

Versements directs de subsides aux assureurs	fr.	83.688.512,20
Versements des subsides aux caisses pour les années antérieures	fr.	380.911,90
Versements directs aux assurés	fr.	417.690,35
Correction d'écriture	fr.	5.135,15
Total, montant figurant dans les comptes 2009 (avant boucllement final de la comptabilité de l'Etat)	fr.	<u>81.992.249,60</u>

Rubrique 424.320 Recouvrement subsides, contentieux et avances

L'année 2009 a vu l'ouverture de la rubrique budgétaire susmentionnée avec les postes principaux suivants:

Récupération de subsides auprès des assurés	fr.	746.356,44
Récupération des subsides auprès des caisses concernant les années antérieures	fr.	626.912,25
Récupération de contentieux auprès des caisses	fr.	1.303.452,52

Contentieux

La rubrique 366.312 Contentieux témoigne des versements effectués aux assureurs pour des arriérés de prime et/ou de participations aux coûts d'assurés insolvable. Les intérêts moratoires et frais de poursuite afférents sont, quant à eux, comptabilisés sous la rubrique 366.311 Intérêts et frais du Contentieux.

En vertu d'une modification de la LAMal entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2006 (art. 64a LAMal), les assureurs sont en droit de suspendre le versement de prestations dues aux assurés en retard, jusqu'à complet paiement des arriérés. Cette disposition a engendré une situation chaotique pour les assurés et les fournisseurs de prestations médicales. Un plan d'urgence a été élaboré au sein du Département visant à garantir aux assurés dont le droit aux prestations était suspendu la dispensation de soins médicaux par le secteur sanitaire public, ainsi que, moyennant un dispositif d'avances financières auquel a adhéré la majorité des pharmaciens, l'accès aux médicaments.

Le 2 décembre 2007, le Grand Conseil a accordé un crédit supplémentaire spécial de 14,5 millions de francs destiné au rattrapage de l'arriéré dû aux assureurs (primes, participations, intérêts moratoire et frais de poursuite). Cette mesure a ouvert la voie à la conclusion d'une convention, aux termes de laquelle les caisses-maladie renoncent désormais à suspendre le droit aux prestations des assurés en retard, moyennant une prise en charge plus rapide des arriérés de primes et de participation aux coûts et une présentation différente des dossiers.

Au mois de décembre 2009, 62 caisses maladie sur 71 actives dans le canton avaient passé une convention avec l'Etat de Neuchâtel. Près de 98,5% des assurés neuchâtelois sont aujourd'hui protégés contre les conséquences néfastes de l'article 64a LAMal.

Rubrique	2005	2006	2007	2008	2009
Lignes reçues du 1.1.2009 au 31.12.2009	—	—	—	—	19.588
Solde lignes à traiter au 31.12.2008	—	—	—	—	7.389
Lignes traitées du 1.1.2009 au 31.12.2009	—	—	—	—	16.161
Lignes à traiter au 31.12.2009	—	—	—	—	10.816
Primes remboursées sur actes de défauts de biens et sur abandons	4.897.593,55	6.139.069,00	7.579.503,15	17.181.926,52	8.349.529,20
Participations remboursées sur actes de défauts de biens et abandons	437.378,65	647.407,15	779.310,35	1.202.059,72	804.622,35
Frais de poursuite et intérêts moratoires remboursés sur actes de défaut de biens	208.916,75	623.114,35	897.911,60	2.554.721,04	809.467,95
Montants bruts remboursés aux assureurs (total)	5.543.888,95	7.409.590,50	9.256.725,10	20.938.707,28	9.963.619,50
Montants bruts non remboursés aux assureurs	917.865,25	837.929,90	955.785,05	1.879.685,43	339.550,75

Comme il l'avait été stipulé dans le rapport de gestion 2008, la présente statistique arbore une nouvelle présentation. Elle contient désormais un état des volumes à traiter au 1^{er} janvier, le nombre de «lignes» reçu durant l'année, le nombre de «lignes» traité durant l'année et le solde en attente de traitement au 31 décembre.

A titre de rappel, selon la nouvelle présentation (caisses conventionnées), chaque élément d'un arriéré (prime, participations aux coûts) fait l'objet d'une ligne dans un décompte. Ainsi, un assuré présentant plusieurs mois d'arriérés de primes ainsi que diverses participations aux coûts successives non payées peut faire l'objet de plusieurs «lignes» dans le décompte et les arriérés des membres d'une famille sont répertoriés séparément les uns des autres, alors que, précédemment, selon l'ancienne présentation (caisses non conventionnées), un dossier pouvait concerner les arriérés de plusieurs membres d'une même famille et cumuler les rubriques «primes» et «participations aux coûts».

3.4. Perspectives d'avenir et conclusion

Les effets de la crise économique ont été durement ressentis en 2009 par une part importante de la population neuchâteloise. On peut malheureusement craindre que 2010 soit une nouvelle année difficile sur le plan économique et social dans le canton de Neuchâtel. D'ailleurs, même si les prémices d'une reprise économique voyaient le jour en 2010 dans le canton, il faut rappeler que les effets d'une reprise sont malheureusement plus lents à se faire sentir que les effets d'une crise. Dans le domaine de l'aide sociale par exemple, on compte un décalage d'une à deux années après une embellie économique pour noter un recours moins important à l'aide financière des collectivités publiques.

C'est donc avec appréhension que les entités du SAS qui délivrent des prestations au public entament l'année 2010. Aucun indicateur ne permet à ce jour de prévoir un ralentissement des sollicitations et, donc, une baisse de leurs activités.

Au contraire, le secteur de l'aide sociale doit résolument se préparer à affronter la fin des indemnités de chômage pour une part importante des travailleurs qui ont perdu leur travail dès les débuts de la crise. Et les perspectives d'embauche sont pour l'instant peu réjouissantes, puisqu'on estime que le taux de chômage va poursuivre sa croissance en 2010. Les chances de réinsertion professionnelles paraissent ainsi pour le moins encore minces en 2010.

On l'a évoqué, par la nature de sa mission, l'ORACE est très sensible à l'évolution de la situation socio-économique. Par ailleurs, le taux de divorce du canton de Neuchâtel est le plus élevé de Suisse et implique d'autant plus de "candidats" à l'aide de l'ORACE. Ce contexte pousse naturellement à penser que cet office continuera d'être fortement sollicité non seulement durant les mois à venir mais aussi durant les années futures.

Sur le plan des allocations de formation aussi, on craint les effets d'une crise économique qui s'installe durablement. Les étudiants peineront toujours davantage à compléter leurs revenus par de "petits jobs", les parents éprouveront des difficultés à soutenir financièrement leurs enfants aux études. Dès lors, on peut évaluer que le recours aux prestations de l'OBE sera aussi fort qu'en 2009. Mais 2010 sera aussi pour l'OBE l'année des réformes puisque l'objectif fixé est de proposer au Grand Conseil la ratification du concordat de la CDIP et de lancer les grands travaux en vue de réviser la loi cantonale.

Pour l'année 2010 à l'OCAM, le budget consacré à la réduction des primes de l'assurance-maladie obligatoire a été fixé à 86,9 millions de francs, soit une allocation similaire à celle de 2009. Malgré cette allocation identique, il sera possible de maintenir l'intensité de l'aide en faveur des adultes et des jeunes adultes et de réaliser un geste important en faveur des familles en harmonisant les subsides des enfants à 55 francs. Selon les prévisions, près de 40.000 personnes devraient à nouveau bénéficier d'une aide au paiement de leur prime d'assurance-maladie obligatoire en 2010, soit 25,3% de la population.

A l'avenir, ce secteur doit continuer à demeurer une priorité dans la politique sociale cantonale. Il faudra notamment veiller à ce qu'il bénéficie, comme les années précédentes, des moyens financiers lui permettant au minimum de suivre la hausse attendue des primes LAMal. Cette remarque est d'ailleurs valable pour les autres offices. On imagine difficilement réduire leurs prestations dans une conjoncture comme celle qui prévaudra très vraisemblablement en 2010.

Dans les projets transversaux menés par le SAS, on notera l'objectif de mettre en place la 3^e étape des guichets sociaux régionaux au 1^{er} janvier 2011 (Projet ACCORD). A noter que cette réorganisation nécessite une redéfinition du rôle de chaque secteur et partenaire: Etat, communes, services publics et institutions privées. L'objectif est ambitieux et nécessite encore de solides travaux préparatoires tout au long de l'année 2010, non seulement par l'équipe de projet mais aussi par l'ensemble des partenaires. A l'horizon 2011, la mise en œuvre complète des instruments de la loi-cadre sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales deviendra véritablement effective; dès lors, l'avancement du projet ACCORD nécessitera un important travail d'information et de communication, à mesure que la visibilité du projet ira grandissante pour un nombre croissant de personnes.

Enfin sur le plan organisationnel, de grands défis s'imposeront en 2010 au SAS. Le regroupement de toutes les entités sur un même lieu devrait favoriser le développement d'une culture commune et permettre d'entrevoir de possibles nouveaux modes de fonctionnement entre des secteurs qui délivrent tous des prestations sous condition de ressources à un public qui est parfois le même.

4. SERVICE DES MINEURS ET DES TUTELLES

4.1. Introduction

Que ce soit dans le domaine de la protection des enfants ou dans celui de la prise en charge des adultes en difficulté, les assistants sociaux du service des mineurs et des tutelles ont traité 3320 dossiers en 2009, soit 161 de plus qu'en 2008.

Ces mêmes assistants sociaux, dans le cadre des permanences sociales, ont répondu à 826 (714 en 2008) demandes de renseignement ou d'aide ponctuelle.

Au cours de cette année 2009, les collaboratrices et collaborateurs du service des mineurs et des tutelles ont fait preuve d'un bel esprit de solidarité afin de permettre au service, compte tenu notamment des délais de remplacement, de poursuivre ses missions.

La complexification des prises en charge évoquées lors des derniers rapports de gestion ne sera pas reprise, quand bien même cette notion se vérifie chaque année. Il nous paraît toutefois opportun d'illustrer la difficulté dans laquelle les collaboratrices et collaborateurs du service des mineurs et des tutelles sont amenés à évoluer en mettant en lien le nombre de dossiers traités par secteur et la disponibilité horaire cumulée des assistants sociaux.

L'horaire hebdomadaire et réglementaire des assistants sociaux représente 42h45 par semaine. Compte tenu du nombre de postes à disposition à l'office des tutelles d'adultes, chaque assistant peut consacrer quelque 49 minutes par semaine aux personnes qui lui sont confiées.

Dans le secteur de la protection de la jeunesse, le temps par dossier, ramené à 22 minutes par semaine, met particulièrement en évidence la difficulté de ce secteur à assumer de réelles prises en charge en faveur des mineurs dont il a la responsabilité.

Dans le cadre de la révision de la loi sur l'accueil de la petite enfance, après le refus en 2008, en consultation, du rapport proposant un financement sous la forme de bons de garde, les travaux ont été repris dans le courant de l'année avec la nouvelle cheffe de Département et tous les partenaires concernés.

4.2. Gestion

Ressources humaines

Dans le courant de l'année 2009, suite à une réorganisation interne, la direction du service a été renforcée par 0.6 EPT pour assurer notamment la mise en place des systèmes de contrôle interne du service, gérer des dossiers concernant les conventions de La Haye (adoption internationale, enlèvement international d'enfants, protection internationale des enfants et des adultes) ainsi qu'assumer différentes tâches spécifiques liées à la direction du service.

Deux démissions ont été enregistrées dans le courant de l'année 2009 à l'office des mineurs de Neuchâtel. Ces deux postes d'assistants sociaux ont été repourvus dans le courant de cette même année, tout en ayant respecté le délai de carence.

A l'office des mineurs de La Chaux-de-Fonds, deux assistants sociaux ont été engagés pour remplacer deux démissions qui ont eu lieu à fin 2008 tout en respectant le délai de carence. Une démission a également été enregistrée en fin d'année pour un poste de collaboratrice administrative. Ce poste sera remis au concours au début de l'année 2010, après respect du délai de carence.

Locaux

Depuis de nombreuses années, le SMT souhaite réorganiser et sécuriser ses locaux tant à Neuchâtel qu'à La Chaux-de-Fonds. Pour l'office des tutelles, une priorité s'impose en matière de prévention de la violence. Ainsi, l'objectif à court terme est de réaliser, au niveau architectural, la mise en place de mesures offrant au personnel un niveau de sécurité adéquat. A Neuchâtel, le personnel souffre de manque de place. En fin d'année 2009, la commission du logement a été chargée d'étudier la possibilité d'octroyer des bureaux supplémentaires au service.

Aspects légaux

Le dossier concernant la révision de la loi sur les structures d'accueil de la petite enfance a été repris avec la nouvelle cheffe de Département et tous les partenaires concernés. Il devrait trouver un aboutissement en 2011. Vu cette nouvelle échéance, l'arrêté temporaire du Conseil d'Etat subventionnant les structures d'accueil parascolaire a été reconduit pour l'année 2010, permettant ainsi d'assurer la continuité du subventionnement à ce type d'accueil.

4.3. Activités déployées

Au niveau de la direction du service, différents thèmes lui sont directement rattachés, notamment ceux énumérés ci-dessous.

Admission des mineurs dans les cinémas

La limite légale pour l'admission des mineurs dans les salles de cinéma est fixée à 16 ans révolus. Une demande de dérogation doit être présentée par les responsables des salles de cinéma afin de pouvoir projeter des films avec un âge d'entrée inférieur à cette limite.

En parfaite collaboration avec les commissions cantonales de visionnage des films des cantons de Vaud et de Genève, le canton de Neuchâtel applique, par analogie, les décisions prises par ces deux commissions. Au total, 284 décisions ont été rendues concernant 108 films classés à 16 ans ou à 18 ans, le solde étant réparti dans les catégories inférieures soit, sans limite d'âge, 10 ans, 12 ans ou 14 ans. A relever que l'autorité cantonale fournit également l'âge recommandé, généralement plus élevé que l'âge légal, donnant une indication aux représentants légaux des enfants, notamment en termes de compréhension du message transmis par le film projeté.

Adoption internationale

Le SMT est l'autorité centrale cantonale désignée selon la Loi fédérale du 22 juin 2001 relative à la Convention de La Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale du 29 mai 1993. Il travaille en étroite collaboration avec l'autorité centrale fédérale et se réunit plusieurs fois par année avec les autorités centrales cantonales latines pour un échange d'expériences. En 2009, 11 nouvelles demandes de parents candidats à l'adoption ont été enregistrées dans le canton. Sur cette même année, 13 adoptions ont été réalisées.

Maltraitance envers les enfants mineurs

Dans le prolongement des travaux de la Commission consultative cantonale pour la prévention des délits sexuels dissoute le 4 avril 2007, un groupe de travail composé de représentants de différents domaines concernés par la maltraitance des mineurs s'est réuni pour la première fois en février 2009. Ce groupe avait pour mission d'étudier les besoins et moyens de prévention de la maltraitance des mineurs. Le groupe de travail examine actuellement l'opportunité de créer une commission chargée d'assurer la coordination des professionnels, des interventions, la prévention et l'information entre les différents milieux professionnels concernés par la maltraitance des enfants.

Systeme de contrôle interne

Les travaux liés à la mise en place du système de contrôle interne (SCI) ont été amorcés en 2009 avec l'organisation, au sein du SMT, de plusieurs rencontres. Ces séances, qui avaient pour but de présenter la démarche SCI en général et en particulier de définir les activités des différentes entités du service, ont mobilisé, en plus des responsables d'office, de nombreux collaborateurs. Nombre d'entre eux ont constaté l'utilité d'un tel exercice. En effet, jusqu'à peu la transmission du savoir se faisait la plupart du temps oralement et force a été de constater qu'il était désormais vital de formaliser les processus et les procédures de chaque entité. Les travaux devraient s'achever dans la deuxième moitié de l'année 2010.

Office des mineurs

Malgré la charge considérable de travail et le peu de temps à consacrer aux suivis des enfants et à leurs familles, les équipes restent globalement motivées et concernées. Il n'en demeure pas moins que l'équilibre est actuellement fragile et, dans ce contexte, le moindre imprévu crée un déséquilibre, concourant à l'idée que la marge de manœuvre reste très faible.

Cette année encore, la problématique de la pénurie des places institutionnelles disponibles pour accueillir des enfants en danger est récurrente et les mineurs qui auraient dû être placés, protégés, n'ont pas toujours pu l'être au moment nécessaire.

Cette situation est aggravée par le manque de moyens dont disposent les différents partenaires de l'ambulatorio, à commencer évidemment par l'office des mineurs. A ce propos, le chantier de l'ambulatorio en matière de protection de l'enfance dans le canton sera ouvert en 2010 et fait naître l'espoir que cette importante démarche permettra de dégager les ressources nécessaires à l'émergence de solutions nouvelles et novatrices créant, notamment, des alternatives au placement des enfants.

Cette difficulté à agir en amont se traduit bien souvent par la dégradation des situations sociales, par l'émergence du phénomène de "liste d'attente", et, au final, une recrudescence de la notion d'urgence au sens large.

Sur le plan statistique, il est enregistré une légère diminution des dossiers traités à l'office des mineurs de La Chaux-de-Fonds et une légère augmentation du total des dossiers traités à l'office des mineurs de Neuchâtel. Au niveau des mandats tutélaires, la tendance au classement systématique se confirme dans l'ensemble des deux offices; pour deux dossiers ouverts cette année, trois dossiers ont été classés. Le roulement est donc conséquent et, si cette pratique se justifie par le souci de diminuer le nombre des prises en charge, elle ne peut pas être la seule stratégie à long terme. Ses effets sont d'ailleurs déjà visibles dans le sens où le même dossier pourra être classé une année pour être ouvert l'année suivante.

Evolution des dossiers de l'office des mineurs durant l'année 2009

Nombre de mandats au 1er janvier	1656	1619
Nouveaux mandats (+)	560	469
Nombre de mandats traités durant l'année	2216	2106
Mandats classés (-)	597	562
Nombre de mandats au 31 décembre	1619	1526
<i>dont mandats confiés par les AT civiles</i>	<i>1268</i>	<i>1185</i>
<i>dont mandats confiés par les AT pénales</i>	<i>61</i>	<i>41</i>
<i>dont prises en charge sans mandat</i>	<i>270</i>	<i>300</i>
Enquêtes sociales réalisées / Total	332	280
<i>dont AT civiles</i>	<i>235</i>	<i>209</i>
<i>dont AT pénales</i>	<i>40</i>	<i>29</i>
<i>dont tribunaux (matrimonial)</i>	<i>37</i>	<i>29</i>
<i>dont autres administrations</i>	<i>20</i>	<i>13</i>
Permanences sociales (consultations)	497	618
Nombre de dossiers traités durant l'année	3045	3004

Office des tutelles

Les activités de l'office des tutelles restent sensiblement les mêmes, année après année. La crise économique amorcée en 2008 continuera à déployer ses effets néfastes accentués par la fragilité de la population la plus défavorisée de notre société.

L'intervention auprès des personnes en difficulté nécessite un savoir-faire constamment renouvelé. Ainsi, en 2009, le personnel de l'office des tutelles a eu l'occasion de travailler durant une journée sur les "compétences collectives" dans le cadre de la formation continue. Ces moments de formation et de partage sont indispensables pour faire face aux exigences et contraintes de la fonction de tuteur professionnel et de secrétaire sociale.

Evolution des dossiers de l'office des tutelles durant l'année 2009

	2008	2009
Nombre de mandats au 1er janvier	517	521
Nouveaux mandats (+)	42	47
Nombre de mandats traités durant l'année	559	568
Mandats classés (-)	38	31
Nombre de mandats au 31 décembre	521	537
Enquêtes sociales réalisées pour / Total	52	43
Permanences sociales (consultations)	219	208
Nombre de dossiers traités durant l'année	830	819

Office de l'accueil extra familial

Durant l'année 2009, l'office de l'accueil extra familial a poursuivi ses tâches dans un climat extrêmement délicat, lié notamment aux travaux de révision de la loi sur l'accueil de la petite enfance et à l'initiative législative populaire cantonale "Pour un nombre approprié de structures d'accueil de qualité".

Activités de base

Au niveau de la procédure de subventionnement, l'office de l'accueil extra familial a mené à bien toutes les activités concernant le contrôle budgétaire et comptable des institutions subventionnées. Durant l'année 2009, 157 nouvelles places d'accueil préscolaire ont pu être subventionnées ainsi que 138 nouvelles places d'accueil parascolaire.

Plusieurs procédures administratives ont été engagées durant l'année 2009, notamment suite à un cas de maltraitance en crèche, une autre situation concernait une institution subventionnée souffrant d'une structure financière défailante et, enfin, une procédure liée au comportement inadéquat d'un responsable d'une association vis-à-vis de ses jeunes membres.

Activités spécifiques

Sur mandat de la Conférence romande et latine des directeurs de services de protection et d'aide à la jeunesse, l'office de l'accueil extra familial, en collaboration avec le CIFOM, a participé en 2009 à la mise sur pied d'une formation à la direction d'institution de l'enfance. Cette formation débutera en janvier 2010.

Le service ayant constaté des lacunes dans le processus de signalement, les directions des offices de l'accueil extra familial et des mineurs ont pris l'initiative d'organiser deux séances d'information destinées à l'ensemble des directrices de crèches dans le but de répondre à leurs questions et de leur proposer une procédure claire d'intervention en cas de maltraitance.

Dans le contexte de la grippe A(H1N1), l'office de l'accueil extra familial a collaboré avec le médecin cantonal, notamment dans la transmission d'informations destinées aux responsables de structures d'accueil extra familial et à l'organisation d'une séance d'information.

Finalement, une partie de l'équipe de l'office de l'accueil extra familial a participé, dans le cadre de la formation continue, au 4^e Congrès de l'enfance qui s'est tenu à Genève les 26 et 27 novembre 2009.

Evolution des dossiers de l'office de l'accueil extra familial durant l'année 2009

	31 décembre 2008		Evolution de l'offre		31 décembre 2009	
	Nombre de places	Nombre de structures	Places en plus	Places en moins	Nombres de places	Nombre de structures
Structures d'accueil de type crèche <i>Dont subventionnées selon LSAPE</i>	1733 1493	53 45	181 157	14	1900 1650	54 47
Structures d'accueil parascolaire <i>Dont subventionnées selon arrêté</i>	658 590	13 10	174 138	0	832 728	19 14
Parents d'accueil de jour	343	128	166		509	119
Structures d'accueil de type garderie/atelier	753	43	30	66	717	39
Totaux	3487	237	363	80	3770	231

Gestion financière et comptable

Au 1^{er} janvier 2009, la comptabilité du SMT a géré une fortune globale de 14,389 millions de francs pour le compte de ses pupilles, montant réparti sur 479 comptes d'épargne et 95 comptes de dépôt-titres auprès de la BCN.

Gestion des comptes d'épargne et des comptes dépôt-titres des pupilles au 01.01.2009

Comptes d'épargne et dépôt-titres au 01.01.2009	Neuchâtel	La Chaux-de-Fonds	Total
Nombre de comptes d'épargne des pupilles	272	207	479
Montant total des comptes d'épargne des pupilles	4.631.414,95	3.058.301,13	7.689.716,08
Nombre de comptes dépôt-titres des pupilles	53	42	95
Montant total des comptes de dépôt-titres des pupilles	4.779.647.—	1.920.539.—	6.700.186.—
Total des comptes d'épargne et de dépôt-titres	9.411.061,95	4.978.840,13	14.389.902,08

4.4. Perspectives d'avenir

La perspective de l'entrée en vigueur du nouveau droit de protection de l'enfant et de l'adulte fait l'objet d'échanges au niveau intercantonal. Actif au sein du GRASTO (Groupe romand et tessinois de l'association suisse des tuteurs officiels), l'office des tutelles collabore également à l'élaboration d'un programme de formation au nouveau droit, l'objectif étant, le moment venu, de permettre à chaque praticien de s'approprier les nouveaux principes du droit fédéral. L'entrée en vigueur de ce nouveau droit est attendue en 2013.

Quant à la révision de la loi sur l'accueil des enfants, les travaux devraient aboutir en 2011. Les objectifs de cette révision sont, notamment, d'offrir suffisamment de places d'accueil de qualité dans le canton avec un subventionnement selon le principe des trois piliers (préscolaire, parascolaire et parents de jour) assuré par les communes, le canton et, comme nouveau partenaire, les milieux économiques.

La loi fédérale sur l'enlèvement international d'enfants est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2009 ainsi que les Conventions de La Haye sur la protection des enfants et des adultes. Avec cette loi, les enfants enlevés par un de leurs parents pour être emmenés à l'étranger sont mieux protégés. Il s'agit notamment d'accélérer les procédures de retour et de favoriser le règlement des cas à l'amiable entre les parents. Cette nouvelle loi a imposé de nouvelles tâches aux cantons. A côté de l'autorité centrale fédérale, des autorités centrales cantonales, chargées de l'application des deux conventions citées ci-dessus, ont dû être désignées comme c'est déjà le cas aujourd'hui pour la Convention de La Haye sur l'adoption. S'agissant du canton de Neuchâtel, cette fonction est assumée par le SMT qui sera impliqué, dès 2010, dans les travaux liés à la mise en place de procédures uniformisées.

Le 17 février 2009, le Grand Conseil a adopté la loi sur le soutien aux activités de jeunesse extrascolaires (LSAJ). Déjà actif dans le domaine de la prévention, de la promotion et de la protection de la jeunesse, le SMT est chargé de l'application des dispositions découlant de la LSAJ. Non encore promulguée, la LSAJ pourrait déployer ses premiers effets en 2011. Globalement, la LSAJ vise à encourager et à faciliter la participation des enfants et des jeunes au sein des communes et du canton pour tous les sujets qui la concernent de près.

4.5. Conclusion

La situation économique et financière actuelle accentue les conditions de détresse de bon nombre de personnes et fait vaciller tout un pan de la population. Le SMT est bien évidemment confronté à de nombreuses personnes ayant des parcours de vie de plus en plus difficiles. Et même si, aujourd'hui, les travailleurs sociaux du SMT n'ont que très peu de temps à consacrer pour s'engager aux côtés des personnes dont ils ont la charge, ils restent toujours motivés et le citoyen vulnérable reste au centre de leurs préoccupations.

Avec les nouveaux défis qui attendent le SMT pour les années à venir, de nouvelles organisations devront être imaginées. Et il mettra tout en œuvre pour que le facteur humain reste toujours au centre de ses réflexions afin de pérenniser les compétences acquises et ainsi offrir des prestations de qualité.

5. SERVICE DES ÉTABLISSEMENTS SPÉCIALISÉS

5.1. Introduction

Participation des usagers à leurs frais de placement, conséquences de la RPT (Réforme de la pérennité financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons) sur le financement des établissements, certification de la qualité de la prise en charge, introduction d'un plan comptable, analyse du dispositif d'équipement, ouverture d'un lieu d'accueil d'urgence pour la petite enfance, etc., l'activité du service des établissements spécialisés (ci-après SES) s'est avérée riche et multiple en 2009 encore.

Les fondations dont dépendent les établissements spécialisés remplissent une mission qui leur est attribuée par l'Etat, qui se doit donc de veiller à un usage efficient de l'important subventionnement que représente le financement du domaine du placement, soit env. quelque 70 millions.

Cette tâche de veille active est attribuée au DSAS, qui la confie au SES. Lorsqu'il s'agit de proposer des modifications significatives des mandats ou du financement des établissements, que ces changements visent un élargissement ou une limitation des prestations, le service est donc interpellé; il constitue en effet l'interlocuteur cantonal prioritaire des équipes éducatives, dont il coordonne l'action et planifie les missions ou l'encadrement.

Les statuts de la plupart des fondations ont prévu qu'un siège sera occupé par un représentant du SES au sein des organes de surveillance, conseils de fondation ou comités de direction. A défaut d'un véritable système d'inspection, cette présence active permet de suivre de près les dossiers occupant la réalité quotidienne des institutions. De la sorte, le relais entre l'autorité et les mandataires est effectif, permettant au SES de prendre position, de donner un avis circonstancié ou de transmettre une demande étayée au DSAS.

Pour prendre quelques exemples, l'année 2009 aura ainsi été, malgré les difficultés financières, l'année de la création de l'accompagnement social ambulatoire (ASA), de l'avènement de la prestation de prise en charge partielle (PCP) pour certains mineurs, de la mise en place de systèmes de contrôle interne (SCI) dans les institutions, de l'introduction de la comptabilité unifiée Curaviva dans tous les établissements, ainsi que de l'introduction de l'interdiction de fumer dans les foyers.

5.2. Gestion

Ressources humaines

Le SES a continué d'assumer ses missions avec un effectif réduit. Le service a dû externaliser certaines tâches de contrôle financier et faire appel à du personnel provisoire pour son secrétariat, ceci malgré l'aide du secrétariat général du département.

En fin d'année, le service a cependant reçu l'autorisation du Conseil d'Etat de réengager de manière ferme et définitive des collaborateurs à hauteur d'un poste et demi. Outre un ou une secrétaire à 50%, 2010 verra donc l'équipe du service reconstituée, grâce à la possibilité d'accueillir un ou une spécialiste en économie. Le ou la titulaire de la fonction effectuera des tâches d'analyse et de surveillance financière des institutions et des prises en charge de personnes, mais aussi statistiques, planification oblige.

Le Conseil d'Etat a en effet jugé qu'une fusion avec le Service de la santé publique (SCSP), comme il en avait été question, ne serait pas cohérente face aux spécificités des missions du SES.

Législation

Grâce à des séances régulières, le projet de refonte des lois régissant les missions du SES (les bases législatives sont respectivement de 1967 pour les mineurs et de 1972 pour les adultes) s'est poursuivi, d'autant que la nouvelle cheffe du département a donné une impulsion décisive à ce dossier, en fixant des objectifs en matière de contenus et de délais.

En plus d'une réactualisation indispensable de ces dispositions, on souhaite de la sorte respecter les engagements pris par le canton dans le cadre de la Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS) concernant la concrétisation de la Loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI).

5.3. Activités déployées

Convention collective de travail des établissements spécialisés (CCT-ES)

Les réunions de la Commission de régulation, présidées par le-la chef-fe de département, ont maintenu leur caractère constructif dans le dialogue entre les partenaires signataires de la CCT-ES et le DSAS. Le nouveau système de rémunération, entré en vigueur en 2008, a été assimilé à satisfaction par les institutions, qui apprécient le fait de disposer de règles communes et harmonisées, contrairement à la réalité précédente qui voyait cohabiter cinq statuts salariaux différents.

A relever que le SES a été largement impliqué dans la phase de finalisation des descriptions et évaluations des fonctions. Le projet est une réussite.

Commissions et groupes de travail

Comme chaque année, le SES a été systématiquement convié aux séances de conseils de fondation, comités de direction, commissions de surveillance, assemblées générales, bureaux de conseils, comités exécutifs, etc. Les collaborateurs du service auront cette année encore été amené à siéger à une bonne centaine de séances de ce type, sans compter les conférences nationales, latines ou cantonales, ainsi que l'ensemble des commissions ou groupes de travail au sein desquels le SES s'engage.

Conférence suisse des Offices de liaison (CSOL) et Conférence romande des Offices de liaison (CROL)

Le SES représentant, avec le Canton du Valais, la Suisse latine dans le cadre des travaux de la CSOL, a contribué aux réflexions de mise en conformité de la Convention intercantonale des institutions sociales (CIIS) à la RPT, selon les décisions de la Conférence suisse des directeurs des affaires sanitaires et sociales (CDAS).

Quatre journées se sont dans cette perspective déroulées à la Maison des cantons, à Berne, pour travailler à la réactualisation des principes de la CIIS, sur la base des expériences du terrain, livrées par la CROL.

Conférences romande et suisse des responsables cantonaux de la protection de l'enfance et d'aide à la jeunesse

La protection de la jeunesse relevant, dans notre canton, des activités et responsabilités conjointes du SES et du Service des mineurs et des tutelles, les deux chefs de service se sont relayés au sein de ces assises, leur emploi du temps ne leur permettant que rarement d'y siéger simultanément.

Toutefois, les expériences des autres cantons se sont avérées riches en enseignement pour développer une réflexion et quelques réalisations concrètes en faveur de la prise en charge ambulatoire et résidentielle des mineurs neuchâtelois. Des thèmes comme les standards européens de qualité dans les institutions pour mineurs, Quality for Children (Q4C), recommandés par la CDAS, la révision de l'Ordonnance réglant le placement d'enfants, la formation du personnel en droit de l'enfance, la cybersexualité ou la maltraitance, les activités de la Fondation suisse pour la protection de l'enfant ou encore la création de l'unité de placements fermés de Palézieux, ont retenu l'attention de ces deux conférences.

Groupe de travail du Groupement des services d'action et d'aide sociale des cantons romands, de Berne et du Tessin relatif à l'introduction de la RPT (GT-GRAS-RPT)

L'indispensable collaboration avec les autres cantons latins, initiée dans le cadre de la concrétisation de la LIPPI à l'échelle romande, s'est prolongée durant toute l'année, à raison d'une journée par mois environ.

Il convient de rappeler que le chef du SES est par ailleurs président du GT-GRAS-RPT et dès lors largement impliqué dans tous ces travaux de coordination intercantonale, ce qui représente une plus-value pour l'administration neuchâteloise, vu la limitation des moyens dont dispose le SES. Plusieurs textes, outils ou systèmes élaborés par d'autres cantons latins en matière de projections statistiques des places nécessaires aux usagers des établissements, de surveillance de la qualité des prestations ou encore de principes de financement peuvent ainsi être abordés et repris par le Canton de Neuchâtel.

Le président du GT-GRAS-RPT, par sa fonction, est amené à s'exprimer dans le cadre de séminaires ou d'assemblées, organisés par des instituts de formation ou des associations faitières, enrichissant ainsi sa connaissance des pratiques institutionnelles en Suisse.

Commission cantonale des établissements spécialisés (CC-ES)

Cette commission n'a pas eu de sujet à traiter en 2009 et n'a donc pas été convoquée.

Conférence neuchâteloise des directeurs des institutions et établissements neuchâtelois (CNDIE)

La Conférence neuchâteloise des directeurs des institutions et établissements neuchâtelois a siégé en fin d'année au Locle. A l'ordre du jour, une présentation des activités du service informatique de l'entité neuchâteloise (SIEN) touchant aux domaines de compétences des établissements, ainsi que d'autres points d'intérêt commun aux institutions relatifs aux activités du service.

En deuxième partie, la cheffe du DSAS est venue présenter à l'assemblée les éléments forts du plan de législature en lien avec le secteur, de même que les décisions du Conseil d'Etat en matière budgétaire.

Commission cantonale Addiction (CCA)

La CCA est une instance composée de représentants de tous les domaines touchés par les problèmes de dépendance et chargé par le Conseil d'Etat de le conseiller en la matière.

Avec la fin de la législature, la CCA, à la demande de la nouvelle cheffe de département, a fait peau neuve; un arrêté a nommé un panel plus réduit de représentants des organismes au fait des problèmes de consommation abusive d'alcool, de drogues, de médicaments ou encore d'autres produits et de comportements.

Programme intercantonal de lutte contre le jeu pathologique (PILDJ)

Lancé en 2008, le PILDJ, entièrement financé par le 0,5% du revenu brut des jeux de la Loterie Romande, prévoit aussi bien des modules transversaux entre les cantons que des dispositifs spécifiques à chaque région.

Dans le canton, la Fondation Neuchâtel Addiction a été mandatée pour mettre en place des actions de prévention et de prise en charge des personnes souffrant de cette problématique, dont le nombre, par extrapolation statistique, se monterait à quelque mille personnes. Le SES accompagne ces travaux, de même qu'il siège dans le groupe d'accompagnement qui pilote le projet au niveau intercantonal.

Surveillance

La surveillance des établissements vise deux aspects de leur activité, dans deux domaines très différents: les actions socio-éducatives et la gestion financière.

L'évaluation des prestations offertes dans le premier domaine a, cette année, été quelque peu limitée vu les ressources humaines à disposition du service, mais plusieurs échanges avec les équipes éducatives des établissements pour discuter ou développer des prestations de soutien aux usagers ou à leurs réseaux ont tout de même eu lieu. Les requêtes de partenaires à l'égard du SES restent présentes, par exemple en vue de créer un nouveau foyer, de promouvoir une collaboration entre institutions, de revoir des missions de prise en charge, etc..

Pour satisfaire aux exigences du suivi financier des établissements et de la rigueur de gestion des deniers publics, le service a donné, en plus de ses tâches habituelles, une impulsion décisive à l'introduction du nouveau plan comptable intercantonal, a développé sa réflexion au sujet de l'implantation de la comptabilité analytique (avec le concours de l'Armée du Salut) et, en collaboration avec l'Association neuchâteloise des maisons pour enfants et adultes (ANMEA) et une fiduciaire privée, a initié les travaux d'instauration de systèmes de contrôles internes (SCI) dans chaque établissement, conformément aux dispositions réglementaires fédérales et cantonales. Un investissement important a donc été nécessaire pour conduire ces chantiers sans se contenter de donner des consignes autoritaires à nos partenaires, ce qui aurait été contre-productif face aux objectifs de toutes ces démarches, c'est-à-dire une amélioration qualitative des procédures et un affaiblissement des risques de dérapage.

Ce travail s'est fait dans un bon esprit de collaboration durant les nombreuses séances de travail qu'il a fallu mettre en place d'une part entre les comptables des institutions et le SES, et d'autre part avec le SIEN, pour intégrer ces nouveautés dans SIDIS, le système informatique commun à la plupart des institutions neuchâteloises.

Subventionnement

Des procédures de financement propres à plusieurs prestations remodelées ou franchement nouvelles ont été rédigées, par exemples pour mieux définir les contours des différents types de placements possibles à la Maison des Jeunes ou préciser l'étendue de l'accompagnement social ambulatoire offert par des institutions à caractère résidentiel.

Après une analyse approfondie de tous les cas de figure, une circulaire de service a enfin permis de clarifier les exigences et conditions liées à la conduite des véhicules par les éducateurs lors des sorties avec les pensionnaires.

A mentionner encore que suite à l'entrée en vigueur de la loi portant modification de la loi de santé, introduisant l'interdiction de fumer dans tous les lieux fermés publics ou accessibles au public, le SES a permis, en collaboration avec le SCSP, que chaque institution soit informée de ses droits et obligations en la matière. En particulier, chaque institution a été sensibilisée à la protection des collaborateurs contre la fumée passive, qui oblige la création d'un fumoir selon des normes clairement définies.

Toujours en collaboration avec le SCSP, le SES a participé à la mise en place du dispositif à suivre en cas de pandémie de grippe A (H1N1). Des normes et des procédures ont été établies et com-

muniquées aux institutions, qui ont su faire face avec pertinence aux quelques situations critiques qu'elles ont dû affronter dans ce cadre.

Cette année, contrairement aux habitudes prises, les entretiens budgétaires entre le SES et chacune des fondations ou associations dépendant de son aide financière, n'auront pas été systématiquement planifiés. La technique de travail en vue de créer le budget 2010 du service a en effet été différente des années passées, l'enveloppe financière ayant été définie très tôt par le Conseil d'Etat. Seules certaines des institutions qui n'atteignaient pas les objectifs d'économie auront donc été conviées au service pour décortiquer les éléments significatifs des charges ou recettes de leurs budgets. Ces entretiens, malgré l'évidente pression financière, se sont déroulés dans un respect réciproque très heureux.

Planification

La recherche d'identification des besoins nouveaux, quantitativement et qualitativement, en matière de prestations de prises en charge des populations concernées par les établissements spécialisés ne s'est malheureusement pas concrétisée à hauteur des aspirations du SES, face aux échéances à venir.

Cependant, deux voies caractérisent l'activité de planification en 2009: la première est intercantonale, grâce à l'avance faite par les cantons de Genève et Vaud en matière de maîtrise des statistiques prévisionnelles, quantitativement surtout. Du personnel spécialisé ayant été engagé dans cette perspective dans les services homologues genevois et vaudois, Neuchâtel pourra bénéficier des outils spécifiquement déployés dans le domaine de la prise en charge du handicap.

La deuxième voie, visant une perception qualitative des prestations à fournir, s'est concrétisée, par le vaste test effectué dans toute la Suisse latine, donc dans le canton aussi, pour trouver le meilleur moyen d'évaluer les besoins d'encadrement des populations concernées par l'offre des établissements. Le GT-GRAS-RPT a ainsi lancé une expérimentation comparée entre le système ARBA (Analyse des ressources et besoins d'aide) et le système EFEBA (Evaluation fribourgeoise en besoins d'accompagnement), et ceci pour savoir avec quelle intensité encadrer les personnes accueillies aussi bien en résidence qu'en atelier ou centre de jour. Les résultats seront connus début 2010 et la CLASS pourra alors déterminer quel système latin, permettant une comparaison des institutions au sein du canton et entre cantons, sera rendu obligatoire. Cette démarche a une importance fondamentale, car de ce système dépendra, après un détour par la qualification du personnel requise, l'enveloppe octroyée par prestation, dans le cadre de futurs mandats de prestations.

De plus, le service a finalisé la mise en place d'une base de données précise, permettant de répertorier l'ensemble des placements de Neuchâtelois hors canton et de Confédérés dans le canton, ce qui correspond d'ailleurs à une exigence de la CIIS. Par cet aboutissement, les données statistiques (voir ci-dessous) ont gagné en précision et actualité.

Dans le but d'améliorer la perception du SES au sujet de la demande de placements, un représentant du SES siège une fois par mois, depuis la rentrée d'août 2009, aux colloques des offices neuchâtelois des mineurs. Durant une heure, les assistants sociaux y évoquent les problèmes rencontrés lors des placements de mineurs dans les institutions du canton ou ailleurs en Suisse. L'objectif de la démarche est de mieux comprendre le processus aboutissant au placement et les réponses qui y sont ou devraient y être données.

Dans le prolongement de cette collaboration, les échanges entre SES et SMT ont été nourris et fructueux tout au long de l'année. Les thématiques importantes pour le futur de la prise en charge ambulatoire ont été abordées.

Collaborations

Au niveau fédéral

Le SES maintient une réelle qualité de collaboration avec les représentants de l'Office fédéral de la justice (OFJ), qui se sont déplacés cette année à La Chaux-de-Fonds pour constater ce qui avait

été effectué en matière d'accueil d'urgence pour enfants et adolescents et discuter du projet d'implantation de Job Coaching à Sombailie Jeunesse.

Au niveau intercantonal

Les échanges d'expériences et autres visites d'établissements étant toujours enrichissants, le service a eu l'occasion, en général dans le prolongement de séances par ailleurs de toute façon programmées à l'extérieur du canton, de rencontrer quelques directions et équipes d'institutions, mais l'emploi du temps des collaborateurs du service ne leur aura pas permis d'en faire profiter les établissements neuchâtelois en suscitant, comme d'autres années, des rencontres entre équipes endogènes et exogènes.

La bonne coopération intercantonale a plutôt passé par des contacts téléphoniques ou écrits lorsque des problèmes qui méritaient de questionner les autres cantons surgissaient.

Au niveau cantonal

La nature même du travail du SES amène ses collaborateurs à travailler avec plusieurs instances, organismes ou collectivités du canton. On pense ici à la justice, à la police, aux villes ou encore à plusieurs entités de l'administration publique, comme le service financier, le service des ressources humaines, le SCSP, l'office de surveillance des fondations, etc.

Quatre collaborations plus intensives retiennent l'attention:

- avec le service juridique tout d'abord, grâce auquel de nombreux problèmes requérant des connaissances de droit sont discutés (application de la convention collective de travail, rédaction de règlements, recours contre des décisions relatives à des placements, etc.),
- avec le contrôle cantonal des finances ensuite, qui effectue une tâche de vérification de toutes les décisions de subventionnement du service,
- avec le SIEN, dont les compétences et la disponibilité restent essentielles aux continues réactualisations de l'informatisation de nos procédures,
- avec l'office de l'enseignement spécialisé (OES) enfin, avec lequel la collaboration est hebdomadaire, puisque cet office est amené à faire le même travail que celui du SES pour trois institutions classées dans le champ de l'enseignement spécialisé et non dans celui de l'éducation spécialisée, dont une fondation qui dépend du subventionnement conjoint du SES (pour son secteur adultes) et de l'OES (pour son secteur mineurs).

Dans le cadre des institutions

Reprenant la plupart des établissements ou organismes dépendant du financement du SES, dans l'ordre alphabétique, on trouvera ci-dessous les dossiers auxquels le service aura contribué plus particulièrement cette année, en plus du suivi des sujets habituels:

- Fondation Alfaset: création d'une nouvelle unité de travail encadré en faveur des personnes psychologiquement fragiles, rédaction de nouveaux statuts;
- Antenne Handicap Mental: participation au 40^e anniversaire;
- Fondation des Billodes: réfection de la piscine;
- Fondation Borel: engagement d'un nouvel administrateur, modification de la composition du Conseil de surveillance, définition des relations entre le CNPea et le foyer, transformation d'un groupe éducatif en vue d'offrir la prise en charge intensive;
- Fondation Carrefour: étude de modification des missions de la fondation en vue d'intensifier les prestations ambulatoires, renforcement de l'équipe d'éducation de rue;
- Croix-Rouge: définition et subventionnement des missions spécifiques;
- Le Devens: réfections diverses, création d'un comité de proximité;

- Fondation l'Enfant c'est la Vie: étude en vue de s'attacher une famille agréée d'accueil professionnel, déménagement de la direction générale, ouverture d'un groupe d'accueil d'urgence pour la petite enfance;
- Fondation des adultes en difficultés sociales: contrat de collaboration concernant l'administration de Solidarité Femmes;
- Fondation Neuchâtel Addiction: nouvelle implantation des potagers sociaux du Drop In, étude d'une fermeture éventuelle de la Girandole, engagements de nouveaux médecins au CENEA et au CPTT-MN, déménagement du CENEA dans des locaux à la Poudrière;
- Fondation des Foyers Handicap: augmentation de l'encadrement vu la gravité des situations;
- Fondation Goéland: modification du nombre de places reconnues, réfection de la cuisine;
- Fondation Jeanne-Antide: déménagement des points-échanges et points-rencontres au sein de la Maison des Jeunes, changement de direction;
- Fondation Les Perce-Neige: restructuration de l'équipe de direction, nouvelle organisation institutionnelle, déménagement d'ateliers protégés, création d'un nouvel atelier de boulangerie, réfection de nombreux bâtiments;
- Fondation Ressource: implantation du système informatique commun à tous les établissements, augmentation taux d'occupation;
- Fondation Sandoz: réfection des bâtiments, organisation d'un camp itinérant;
- Association Solidarité Femmes: nouvelle organisation de l'administration;
- Fondation Sombaille-Maison des Jeunes: ouverture d'un groupe provisoire d'accueil, transfert de l'accueil d'urgence, étude de l'installation de Job Coaching dans la Ferme de Sombaille Jeunesse, création d'une prise en charge partielle.

A noter de plus que le changement de législature a amené le SES à organiser une série de visites au sein de la plupart des établissements, pour que la nouvelle cheffe du DSAS ait un contact avec les équipes éducatives.

Statistiques

Centres ambulatoires dont le déficit d'exploitation est garanti par l'Etat

	Année	Drop In	CPTT-MN ¹	CAPTT ²	CENEA ³	Totaux ⁴
Clients, y-c proches et personnes de référence	2005	763	487	182	939	2.356
	2006	722	500	190	995	2.407
	2007	740	476	224	959	2.405
	2008	748	526	207	735	2.216
Nombre de consultations annuellement	2005	7.320	2.937	2.513	6.735	19.505
	2006	7.269	2.822	3.009	6.205	19.305
	2007	8.185	3.317	2.860	7.680	22.042
	2008	8.451	3.409	2.613	8.546	23.019

¹ Centre de prévention et de traitement de la toxicomanie des Montagnes neuchâteloises

² Centre d'aide, de prévention et de traitement de la toxicomanie du Val-de-Travers

³ Centre neuchâtelois d'alcoologie

⁴ Les quatre centres font partie de la Fondation Neuchâtel Addiction (FNA)

Etablissements résidentiels dont le déficit d'exploitation est garanti par l'Etat

Etablissements pour mineurs (L'Enfant c'est la Vie, Jeanne-Antide, Sandoz, Sombaille Jeunesse–Maison des Jeunes, Billodes, Borel, Carrefour)

L'élaboration d'une planification cantonale et intercantonale est une exigence de la Confédération pour obtenir des subventions en faveur des établissements pour enfants et adolescents et des maisons d'éducation. L'Ordonnance fédérale relative aux prestations fédérales dans le domaine de l'exécution des peines et mesures (OPPM) fait référence en la matière: l'exercice est dès lors reconduit chaque année.

Années considérées	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre de places ¹	302	312	316	297	297	328
Journées d'ouverture ²	360	360	360	360	360	360
Journées d'exploitation ³	108846	111320	111232	108405	108405	118236
Journées de séjour ⁴	79519	96724	95311	96500	96675	111222
Capacité non utilisée ⁵	29327	14596	15921	11905	11730	7014
Taux d'occupation ⁶	73,1%	86,9%	85,7 %	89,0%	89,2%	94,1%
Mineurs du canton placés dans le canton	657	318⁷	334	312	328	321
Mineurs d'autres cantons placés dans le canton	56	25	37	36	42	51
Total des mineurs placés dans le canton	713	343	371	348	370	372⁸
Répartition selon l'âge:						
00 à 6 ans	211	75	84	79	81	80
07 – 14 ans	240	138	133	139	139	136
15 – 17 ans	187	108	119	100	117	123
18 – 24 ans	62	22	34	29	33	31
25 ans et plus	13	0	1	1	0	2
	713	343	371	348	370	372
Mineurs du canton placés hors canton	42	12	20	21	24	30

Explications-remarques

¹ Il convient de rappeler que Jeanne-Antide, la Maison de l'Enfance et le Foyer de La Coccinelle (les deux derniers dépendant de l'Enfant c'est la Vie), bien que non reconnus par l'Office fédéral de la Justice en raison de l'âge des pensionnaires (préscolaire), figurent dans ces statistiques, à la demande dudit office. Nouvellement depuis 2008, la Maison des Jeunes, qui ne bénéficie pas non plus de l'aide de la Confédération, a également été intégrée dans ces relevés statistiques en raison de sa fusion avec Sombaille Jeunesse. Les deux structures ont donné naissance à la Fondation Sombaille Jeunesse–Maison des Jeunes, ce qui explique l'augmentation sensible du nombre de places, ainsi que des autres rubriques y relatives. En effet, la Maison des Jeunes bénéficie de 31 places pour adolescent-e-s et jeunes adultes, dont une moitié sont au bénéfice d'un service d'accompagnement éducatif souple (SAES), et l'autre y réside en hébergement simple. Quelques places sont également réservées aux mineurs non-accompagnés (MNA).

² Journées d'ouverture: pour obtenir une subvention de la part de l'OFJ, les institutions doivent garantir une ouverture 365 jours par an. La moyenne de 360 découle du fait qu'une institution particulière (Sombaille Jeunesse-Maison des Jeunes), outre l'internat, déploie un programme de préformation professionnelle et de Job Coaching qui n'est pas en fonction les week-ends, d'où une légère baisse de la moyenne des journées.

³ Les journées d'exploitation sont calculées comme suit: nombre de places *multiplié par* nombre de journées d'ouverture (365). Dès 2008, le calcul des journées d'exploitation a été précisé, d'où le total légèrement inférieur au résultat donné par calcul décrit ci-dessus. Ceci est dû au fait que La Coccinelle, structure d'accueil de jour et en semaine, totalise moins de journées d'exploitation, étant donné sa fermeture pendant les week-ends et les jours fériés. En 2008, cela représente une diminution de 1484 journées sur le total des journées d'exploitation.

⁴ Les journées de séjour correspondent aux journées effectivement passées en institution.

⁵ La capacité non utilisée est calculée comme suit: journées d'exploitation *moins* journées de séjour. Sous cette rubrique figurent aussi bien les journées d'absence des pensionnaires (vacances, week-ends, hospitalisations, etc.) que les journées résultant de places momentanément non occupées.

⁶ Le taux moyen d'occupation se calcule comme suit: journées de séjour *divisées par* journées d'exploitation.

⁷ Chiffres en ***gras italique***: dès 2004 les données ont été saisies selon le nouveau modèle de planification exigé par l'OFJ; il est depuis pris comme jour de référence le 31 décembre de l'année sous examen, et non plus le nombre total enregistré au cours de l'année entière. Une comparaison avec les années avant 2004 ne s'avère donc plus possible en ce qui concerne ces rubriques.

⁸ A ce chiffre s'ajoute une moyenne de cinq mineurs placés en famille d'accueil professionnelle, dont deux hors canton.

Etablissements pour adultes

Au contraire de la rubrique précédente, aucun relevé statistique des établissements anciennement relevant de l'assurance invalidité et subventionnés par l'OFAS n'a jamais été exigé par la Confédération. Cependant, et dans un souci de vision quantitative d'ensemble, le choix a été fait de continuer de saisir ces données sous cette même forme malgré l'entrée en vigueur de la RPT, le 1^{er} janvier 2008, et ce jusqu'au moment où le canton disposera de son propre plan stratégique avalisé par les autorités fédérales (en principe en 2011). Avant de se pencher sur les chiffres qui suivent, quelques précisions s'imposent néanmoins.

La RPT a été synonyme de transfert intégral du subventionnement fédéral sur les cantons, ce qui a sensiblement modifié l'organisation et le financement des institutions sociales pour adultes handicapés. Aussi, les trois organismes prodiguant la formation scolaire spéciale (CERAS, Centre pédagogique de Malvilliers et le secteur "Enfance et adolescence" de la Fondation Les Perce-Neige) dépendent de l'OES (voir explications plus haut). Les chiffres relatifs à ce secteur sont dès lors à rechercher dans le rapport de gestion du DECS.

Le lecteur pourra prendre connaissance ci-dessous de l'évolution des données depuis 2003, mais devra tenir compte, en les comparant avec les années précédentes, qu'elles se réfèrent exclusivement aux foyers et aux ateliers.

Foyers (Perce Neige, Alfaset, Foyers Handicap de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds, Le Devens, Goéland, Ressource, Maison de Prébarreau, FADS)

Années considérées	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre de places	528	528	518	518	531	464 ¹
Journées d'ouverture	344	345	333	346	345	364 ²
Journées d'exploitation	184250	184168	177287	181537	183195	168552 ³
Journées de séjour	147443	147983	146333	153040	149484	143998
Capacité non utilisée	36807	36185	30954	28497	33711	24554
Taux d'occupation	80,0%	80,4%	82,5%	84,3%	81,6%	85,4%
Personnes du canton placées dans le canton	699	639	662	632	635	524
Personnes d'autres cantons placées dans le canton	161	143	136	133	127	118
Total des personnes placées dans le canton	860	782	798	765	762	642
Répartition selon l'âge						
00 à 06 ans	21		14	12	13	
07 – 15 ans	86	94	76	105	104	172 ⁴
16 – 19 ans	53	28	48	68	63	
20 – 29 ans	229	155	156	136	145	
30 – 39 ans	207	195	192	178	178	154
40 – 49 ans	145	153	179	148	144	173
Plus de 50 ans	119	129	133	119	115	143
Total	860	782	798	765	762	642
Personnes placées hors canton	58	63	61	68	66	91 ⁵

Explications-remarques (relatives aux chiffres de l'année 2008; les explications des fluctuations relevant des années précédentes figurent dans les rapports y relatifs)

¹ Cette diminution correspond d'une part à l'absence du nombre de places en internat dans les écoles spéciales (74), compensée par l'augmentation des places de l'Espace Perce-Neige Fleurier, qui a ouvert les dernières 6 places en 2008, et d'une place supplémentaire au Foyer Handicap de Neuchâtel.

² Pour cette même raison, les journées d'ouverture avoisinent le nombre de jours d'une année, les fermetures liées aux vacances scolaires n'étant plus prises en considération.

³ Alfaset ferme sa structure de La Chaux-de-Fonds durant 3 semaines pendant l'été, ce qui explique d'une part que la moyenne des journées d'ouverture ne soit pas tout à fait de 366 jours (2008 fut bissextile), mais surtout que le nombre de journées d'exploitation soit inférieur au calcul proportionnel entre nombre de places et jours d'ouverture (diminution de 1272 journées).

⁴ Les données statistiques du secteur adultes ont pour la première fois été saisies par consolidation des chiffres que les établissements pour adultes doivent fournir chaque année dans le cadre de l'enquête SOMED, réalisée par l'Office fédéral de la statistique. Cet instrument connaît des tranches d'âge quelque peu différentes à celles habituellement appliquées jusqu'en 2007.

⁵ Cette augmentation ne correspond pas à 25 pensionnaires supplémentaires placés hors canton entre 2007 et 2008. Elle résulte d'un travail minutieux effectué par le service pendant l'année sous rapport, dont l'objectif était de répertorier avec le plus de précision possible le nombre de place-

ments dans les institutions extra-cantoniales. Etant donné la relative stabilité de leur nombre dans le secteur adultes en particulier, et surtout la durée indéterminée desdits placements, il s'avère que les chiffres des années précédentes étaient clairement inférieurs à la réalité. Cette correction tardive s'explique en partie également par l'absence de base de données précise et actualisée par le passé; une lacune désormais comblée.

Ateliers (Perce Neige, Alfaset, Foyers Handicap de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds, Le Devens, Goéland, Ressource, Maison de Prébarreau, FADS)

Années considérées	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre de places	924	940	905	898	899	594 ¹
Journées d'ouverture	219	220	219	219	218	237 ²
Journées d'exploitation	200197	207593	194475	193221	195982	135160 ³
Journées de séjour	192344	196323	187853	188421	194043	133024
Capacité non utilisée	7853	11270	6622	4800	1939	2136
Taux d'occupation	96,1%	94,6%	96,6%	97,5%	99,0%	98,4%
Personnes du canton placées dans le canton	1004	1019	1016	1010	1056	689
Personnes d'autres cantons placées dans le canton	147	137	130	107	102	98
Total des personnes placées dans le canton	1151	1156	1146	1117	1158	787
Répartition selon l'âge						
00 à 06 ans	17	27	40	27	38	
07 - 15 ans	254	279	259	259	290	193 ⁴
16 - 19 ans	65	39	108	128	98	
20 - 29 ans	211	202	154	135	145	
30 - 39 ans	186	188	169	159	170	173
40 - 49 ans	201	203	196	181	191	191
Plus de 50 ans	217	218	220	228	226	230
Total	1151	1156	1146	1117	1158	787
Personnes placées hors canton	30	32	29	28	29	12 ⁵

Explications-remarques (relatives aux chiffres de l'année 2008; les explications des fluctuations relevant des années précédentes figurent dans les rapports y relatifs)

¹ Jusqu'en 2007, les 305 places distribuées dans les trois écoles spéciales du canton étaient répertoriées avec celles en atelier.

² Par conséquent, les journées d'ouverture augmentent, sans atteindre les 365 jours, en raison des plusieurs fermetures ponctuelles des ateliers pendant l'année (week-ends, vacances, jours fériés).

³ Les mêmes raisons invoquées dans les deux notes précédentes expliquent la diminution des journées d'exploitation et de séjour.

⁴ Cf. la même note au titre précédent, relatifs aux foyers.

⁵ Cette diminution est à imputer exclusivement aux élèves confédérés fréquentant les écoles spéciales, ne relevant plus des présentes données statistiques.

Remarque finale tous secteurs confondus:

Le nombre de consultations dans les centres ambulatoires, ainsi que les taux d'occupation dans les établissements résidentiels pour mineurs et pour adultes (foyers et ateliers) sont particulière-

ment élevés. Cette statistique ne permet toutefois pas d'illustrer pleinement la situation de saturation de plusieurs établissements, en particulier des maisons d'éducation pour enfants et adolescents. Il ne faut en effet pas oublier les temps d'absence des pensionnaires (hospitalisation, fugue, retour ponctuel en famille, séjour temporaire dans une autre institution, vacances, week-ends, etc.), qui ne diminuent que très marginalement le travail fourni par l'institution à leur égard. Il en découle d'une part que certaines prestations n'entrent pas dans les statistiques, mais surtout, d'autre part, que l'occupation moyenne des places dans les structures cantonales atteint, voire dépasse, les 100%.

5.4. Perspectives d'avenir et conclusion

L'année à venir ne peut que réjouir les collaborateurs du SES, qui verront leur équipe s'enrichir d'un poste de collaborateur spécialisé en économie et qui pourront compter sur une stabilisation du personnel de secrétariat.

Les chantiers qui attendent l'équipe reconstituée sont nombreux. Dans les institutions sociales, il conviendra de procéder à une évaluation régulière des prestations, à l'introduction d'une comptabilité analytique ou encore à une définition précise des mandats de prestations. Dans le cadre de la gestion du dispositif d'hébergement cantonal, il faudra rédiger le plan stratégique attendu par la Confédération, ancrer les missions du service dans plusieurs lois et mettre en place des outils prévoyant une capacité d'accueil utile à la population.

6. CONCLUSION GÉNÉRALE

Le canton de Neuchâtel traverse une crise économique difficile. Le DSAS, département de l'Etat qui traite le volume le plus important en matière de prestations versées sous condition de ressources, en ressent directement les effets. Les demandes augmentent, que ce soit dans le domaine de l'aide matérielle, des pensions alimentaires, des subsides d'assurance-maladie ou encore des bourses d'études. Malgré des finances publiques sous perfusion, le DSAS se doit donc d'être attentif à ce que toutes et tous disposent de soins de qualité, que toutes et tous soient accueillis, accompagnés et soutenus quand ils se trouvent socialement en difficulté, quelles que soient leur origine ou leur trajectoire de vie.

En cette période où certains sont durement touchés par le chômage, il est du devoir du DSAS, sous mon impulsion, de tout mettre en œuvre pour redonner à chacun les moyens de vivre dignement et pour soutenir tous ceux et celles qui perdent leur emploi.

C'est en tout cas les missions que j'ai confiées au DSAS. Malgré les pressions économiques, je veux privilégier une politique sociale et sanitaire respectueuse des citoyens et des citoyennes les plus démunis.

Neuchâtel, 5 février 2010

La conseillère d'Etat

Gisèle Ory

TABLE DES MATIERES

1.	SECRETARIAT GÉNÉRAL.....	4
1.1.	Conférences intercantionales	4
2.	SERVICE DE LA SANTÉ PUBLIQUE	6
2.1.	Introduction	6
2.2.	Gestion	6
2.3.	Activités déployées	8
2.4.	Perspectives d'avenir.....	24
2.5.	Conclusion	26
3.	SERVICE DE L'ACTION SOCIALE.....	27
3.1.	Introduction	27
3.2.	Gestion	27
3.3.	Activités déployées	29
3.4.	Perspectives d'avenir et conclusion	60
4.	SERVICE DES MINEURS ET DES TUTELLES	62
4.1.	Introduction	62
4.2.	Gestion	62
4.3.	Activités déployées	63
4.4.	Perspectives d'avenir.....	66
4.5.	Conclusion	67
5.	SERVICE DES ÉTABLISSEMENTS SPÉCIALISÉS.....	68
5.1.	Introduction	68
5.2.	Gestion	68
5.3.	Activités déployées	69
5.4.	Perspectives d'avenir et conclusion	79
6.	CONCLUSION GÉNÉRALE.....	80