



Rapport

du

Département de la santé et des affaires sociales

Exercice 2010

DÉPARTEMENT DE LA SANTÉ ET DES AFFAIRES SOCIALES

2010 EN BREF

Dans le domaine de la santé, l'année 2010 a été marquée notamment par l'élaboration et l'adoption de la **loi sur le financement des EMS** (LFinEMS) qui doit permettre d'introduire un financement par prestations dans les EMS.

Autre événement important: l'établissement par le **Centre neuchâtelois de psychiatrie** (CNP) d'un plan stratégique 2010-2012 et son adoption par le Grand Conseil.

Sur le plan des aides accordées à la population neuchâteloise par les quatre offices qui constituent le **service de l'action sociale**, l'exercice 2010 est légèrement en recul par rapport à une année sociale 2009 extraordinairement difficile. Les services sociaux communaux et régionaux ont cependant continué à être fortement sollicités en 2010, dans la mesure où la crise économique a encore fait ressentir ses effets l'année dernière.

Sur le plan de **l'insertion socioprofessionnelle**, le service de l'action sociale a été étroitement associé aux travaux en vue de pérenniser le **Projet jeunes**. Le Grand Conseil a donné son aval à cette "suite du **Projet jeunes**", à l'unanimité, en novembre 2010.

A propos de l'année 2010, on relèvera encore les réflexions menées en vue d'un 3^e volet de **désenchevêtrement des tâches Etat/communes** concernant le secteur de l'aide sociale et la poursuite des travaux en vue de la finalisation complète du **Projet ACCORD**.

Enfin, on peut indiquer, **dans le domaine des bourses**, la ratification de l'Accord intercantonal sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études de la CDIP par le Grand Conseil en novembre 2010.

S'agissant de **l'accueil extrafamilial**, les travaux de révision se sont poursuivis et, le 28 septembre dernier, le Grand Conseil a adopté la nouvelle loi sur l'accueil des enfants, contre-projet à l'initiative populaire "Pour un nombre approprié de structures d'accueil de qualité".

Pour le **service des établissements spécialisés** (SES), l'année aura été colorée par l'élaboration du plan stratégique du dispositif cantonal de prise en charge des personnes en situation de handicap. D'une première version, soumise en avril au Conseil d'Etat, le DSAS en a tiré une rédaction partie en consultation juste avant Noël.

DIVISION DE LA SANTE

L'année 2010 a vu la fin de la campagne de vaccination contre la **grippe pandémique** et l'élaboration d'un plan pandémie qui tient compte des expériences acquises durant celle-ci et qui doit permettre de mieux réagir si une telle situation devait se reproduire à l'avenir.

L'année 2010 a été marquée notamment par l'élaboration et l'adoption de la **loi sur le financement des EMS** (LFinEMS) qui doit permettre de répondre à une volonté exprimée de longue date par le Conseil d'Etat d'introduire un financement par prestations dans les EMS. Cette loi avait également pour objectif de prendre en compte les changements résultant de la révision de la LAMal relative au financement des soins de longue durée qui entre en vigueur le 1er janvier 2011 sur le plan fédéral.

Autre événement important: l'établissement par le **Centre neuchâtelois de psychiatrie** (CNP) d'un plan stratégique 2010-2012 en collaboration avec le DSAS et l'adoption par le Grand Conseil des options stratégiques de cet établissement, notamment pour ses activités hospitalières.

Sur un **plan interne au service de la santé publique**, la fin de l'année a vu le gouvernement se positionner sur son organisation future. Ce service a également mis à profit cette année pour décrire ses processus en lien avec ses prestations prioritaires dans le cadre de la mise en place d'un système de contrôle interne.

DIVISION DES AFFAIRES SOCIALES

Sur le plan des aides accordées à la population neuchâteloise par les quatre offices qui constituent le **service de l'action sociale**, l'exercice 2010 est légèrement en recul par rapport à une année sociale 2009 extraordinairement difficile. Les services sociaux communaux et régionaux ont cependant continué à être fortement sollicités en 2010, dans la mesure où la crise économique qui avait soudainement et durement affecté une partie importante de la population neuchâteloise dès l'automne 2008 a encore fait ressentir ses effets l'année dernière. Le taux de chômage, même s'il a baissé d'un point en une année, atteint toujours un niveau très élevé et inquiétant. On enregistre même, dans l'année écoulée, une progression des ouvertures de dossiers d'aide sociale dans le canton avec, pour la 2^e année consécutive, plus de 2100 nouveaux cas. Ce contexte conjoncturel, les effets de la 4^e révision de la loi sur l'assurance-chômage et la faiblesse des prestations sociales "en amont" qui devraient permettre d'éviter le recours à l'aide sociale rendent la situation très préoccupante pour les années à venir.

Dans deux autres secteurs du service de l'action sociale, les indicateurs sont plutôt à la baisse pour 2010. On recense une diminution du nombre des nouveaux dossiers (- 16%) et du montant total des avances octroyées (- 3,7%) pour le **recouvrement et les avances de contributions d'entretien**. **L'office des bourses** enregistre également une baisse, tant sur le plan du montant total des aides financières accordées (- 8,4%) que sur celui du nombre de boursiers (- 4,4%).

Sur le plan des aides octroyées pour le paiement des **primes d'assurance-maladie**, les normes de classifications (limites de revenus) sont restées identiques à celles de 2009, les montants des subsides LAMal ont été relevés de 5% pour les adultes et jeunes adultes et les subsides pour les enfants ont été harmonisés à la hauteur de 55 francs. La combinaison de ces mesures a permis d'apporter une aide financière à 41.675 assurés neuchâtelois.

Sur le plan de **l'insertion socioprofessionnelle**, le service de l'action sociale a été étroitement associé aux travaux en vue de pérenniser le **Projet jeunes**. Conçus notamment dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle (CII), les principes contenus dans le Rapport 10.030 ont élargi le "public cible" à l'ensemble des jeunes de moins de 30 ans en rupture de formation ou sans projet professionnel. Le Grand Conseil a donné son aval à cette **"suite du Projet jeunes"**, à l'unanimité, en novembre 2010. Désormais, les jeunes bénéficiaires de l'aide sociale, dont le nombre est en progression, seront intégrés dans le concept de **"case management"** (avec coaching) mené par le service des formations post-obligatoires et appuyé par la Confédération.

A propos de l'année 2010, on relèvera encore les réflexions menées en vue d'un 3^e volet de **désenchevêtrement des tâches Etat/communes** concernant le secteur de l'aide sociale. Une sous-commission de l'action sociale a évoqué plusieurs scénarii, dont la cantonalisation de l'aide sociale; elle devra prendre une position de principe au 1^{er} trimestre 2011.

On citera également la poursuite des travaux en vue de la finalisation complète du **Projet ACCORD**. Depuis le 1^{er} janvier 2010, agences régionales AVS/AI et services sociaux sont réunis sous le même toit des guichets sociaux régionaux (8 pour l'ensemble du territoire cantonal).

Enfin, on peut indiquer, dans le **domaine des bourses**, la ratification de l'Accord intercantonal sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études de la CDIP par le Grand Conseil en novembre 2010. Cet acte constitue un préalable à la révision de la législation cantonale en la matière, avec objectif d'entrée en vigueur pour la rentrée scolaire 2012.

Le nombre de situations suivies par les assistants sociaux du secteur des **mineurs et des tutelles** est stable. La complexification des prises en charge allée à la disponibilité des assistants sociaux (26 minutes par semaine et par dossier dans le secteur des mineurs et 48 minutes par semaine par dossier pour le secteur adulte) rendent les conditions de prise en charge précaires.

S'agissant de **l'accueil extrafamilial**, les travaux de révision se sont poursuivis et le, 28 septembre dernier, le Grand Conseil a adopté la nouvelle loi sur l'accueil des enfants, contre-projet à l'initiative populaire "Pour un nombre approprié de structures d'accueil de qualité". Les deux objets seront soumis à votation populaire le 3 avril 2011.

Pour le **service des établissements spécialisés** (SES), l'année aura été colorée par l'élaboration du **plan stratégique** du dispositif cantonal de prise en charge des personnes en situation de handicap, texte d'intentions rendu obligatoire par la loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'inté-

gration des personnes invalides (LIPPI). D'une première version, soumise en avril au Conseil d'Etat, le DSAS en a tiré une rédaction partie en consultation juste avant Noël.

Autre avance décisive: le dossier relatif à **l'établissement neuchâtelois destiné aux placements de filles en établissement fermé** Conformément aux engagements du canton dans le cadre de l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands, il commence à se concrétiser en collaboration avec une fondation privée.

Enfin, il convient de se réjouir du fait que le SES a retrouvé un effectif presque normal avec l'engagement d'une spécialiste en économie, dont le poste avait été suspendu fin 2005, et d'une secrétaire à mi-temps, qui n'avait pas été remplacée depuis mai 2008. La répartition des charges de surveillance des institutions a pu être réorganisée et, sur cette base, des spécifications de fonction rédigées. Elles font partie des exigences d'une autre nouveauté du SES: celle de disposer d'un premier canevas de son **système de contrôle interne**, accepté par le Contrôle cantonal des finances en été.

1. SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

En sa qualité d'état-major de la cheffe de département, le secrétariat général (SG) a assumé l'ensemble des activités inhérentes à sa mission de coordination inter et intra-départementale. Outre ses tâches de gestion courante, le SG a apporté à la cheffe de département son soutien en matière de communication et de gestion financière. Il a également appuyé les services du DSAS dans la préparation des dossiers soumis au Conseil d'Etat (CE) et au Grand Conseil (GC).

Plus spécifiquement, en 2010, le SG a aussi participé à l'élaboration, au suivi et à la conduite de plusieurs projets de réforme prévus dans le cadre du programme de législation du CE.

Le SG a ainsi continué d'assumer la présidence du groupe de travail chargé de rédiger le rapport et le projet de loi sur le financement des EMS (LFinEMS) qui vise notamment à introduire dans les homes un financement par prestations. Le projet a été adopté par le GC lors de sa session de septembre mais son introduction est suspendue, un référendum ayant été lancé contre cette nouvelle loi.

Le SG a également accompagné les travaux qui ont permis d'amener avec succès la nouvelle loi sur l'accueil des enfants (LAE) devant le Parlement cantonal. S'agissant d'un contre-projet à l'initiative "Un enfant, une place", la LAE sera soumise en votation populaire au mois d'avril 2011.

Parallèlement, le SG s'est fortement impliqué dans les dossiers "hospitaliers", qu'il s'agisse du plan stratégique du Centre neuchâtelois de psychiatrie (CNP) accepté par le GC en automne 2010 ou des travaux menés par le groupe de travail politique chargé de proposer au CE une nouvelle répartition des missions de soins aigus d'Hôpital neuchâtelois (HNe).

Autre dossier stratégique, celui de l'assainissement des finances et de la réforme de l'Etat dans lequel le SG a été fortement sollicité dans le cadre de l'élaboration du budget 2011, de la nouvelle planification financière roulante et plus généralement des travaux menés par la conférence des secrétaires généraux.

Dans le cadre de l'examen des subventions versées par l'Etat, le SG a continué d'œuvrer à la coordination des travaux à l'interne du département ainsi qu'aux séances du comité de pilotage interdépartemental créé à cet effet. Il s'est également impliqué dans la poursuite de la mise en place du système de contrôle interne (SCI) au sein des entités du DSAS, tel que décidé par le CE.

Le SG a aussi participé activement aux travaux de la commission de régulation (CoRé) chargé du suivi et de la mise en œuvre de la CCT-ES. L'année 2010 a notamment vu l'élaboration d'une version réactualisée de la CCT-ES qui entrera en vigueur au 01.01.11.

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 continué d'assurer au sein du DSAS la coordination et la mise en place des diverses mesures préventives.

En matière d'organisation enfin, on notera que le service de la santé publique (SCSP) et le service des mineurs et des tutelles (SMT) ont modifié, avec l'aval du CE, leur organigramme. Le SCSP s'est organisé au travers de 4 nouveaux offices alors que le SMT a renforcé sa structure de direction et qu'il entend, à terme, fusionner les deux offices des mineurs actuels.

1.1. Conférences intercantionales

Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS)

La CDS est un organe très important du système de santé suisse puisqu'elle constitue la plateforme d'échanges politiques entre les responsables de la santé publique des gouvernements cantonaux. Elle promeut la coordination et la coopération intercantonale ainsi que la coopération entre les cantons et la Confédération dans les dossiers relatifs à la santé. Enfin, la CDS édicte des recommandations à l'usage des cantons et défend leurs intérêts face aux instances fédérales.

L'assemblée plénière de la CDS s'est réunie deux fois en 2010.

Comme les années précédentes, 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) en matière de financement et de planification hospitaliers ainsi que de financement des soins de longue durée. 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. Elle a aussi accompagné les travaux parlementaires concernant la mise en place de réseaux intégrés, plus connus sous le nom de Managed Care, ainsi que sur la surveillance des caisses, les réserves et les primes.

La CDS, par son assemblée plénière, a décidé en 2010 de soutenir financièrement la création ou la poursuite de différents projets en 2011, voire après. Citons notamment :

- le financement du Comité national du don d'organes (CNDO) chargé de promouvoir le don d'organes en Suisse, eu égard aux premiers résultats positifs résultant de ses activités depuis sa création;
- la mise en place d'un registre national des professions de la santé (NAREG), sous la forme d'un registre actif des titulaires de diplômes suisses et étrangers dans les professions de la santé non universitaires que la CDS devra tenir en vertu d'un accord intercantonal;
- un programme de surveillance (monitorage) de la résistance aux antibiotiques appelé ANRESIS, dont le but est de recueillir des données sur la situation de la résistance et de formuler des recommandations thérapeutiques basées sur le monitoring sur le recours aux antibiotiques à l'attention des hôpitaux et cabinets médicaux.

Elle a également décidé de poursuivre en 2011 et 2012 le cofinancement, avec le canton de Zürich et éventuellement d'autres partenaires, du 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 (composé de professeurs d'universités) est conçu comme un organe indépendant d'examen des procédures diagnostiques et des interventions thérapeutiques du point de vue médical, économique, éthique, juridique et chargé notamment de vérifier le rapport coût/efficacité des prestations de soins contestées.

Dans le cadre de la plate-forme «Dialogue sur la politique nationale de santé», un groupe de travail «Stratégie nationale de la santé/répartition des compétences» a été mis sur pied composé de représentants de la Confédération, ainsi que du secrétariat central de la CDS et des cantons qui la compose, préparant les bases de conception et de mise en œuvre d'une stratégie nationale de santé qui doit permettre de répondre le plus efficacement aux trois objectifs de la politique sanitaire que sont la meilleure santé possible pour la population suisse, une meilleure qualité/efficacité de la prévention et des soins ainsi qu'un meilleur accès à ceux-ci.

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 dans le domaine de la santé et du social 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 cinq reprises au cours de l'année 2010.

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 l'avenir de la méthode d'évaluation de la charge en soins requis PLAISIR et son adaptation, la gestion des hospitalisations extracantonales au sens de l'article 41, al. 3 LAMal, le rapport d'analyse des données de l'Enquête suisse sur la santé 2007 établi par l'Obsan sur mandat de la CLASS, la représentation de la CLASS au Conseil de fondation de Promotion santé suisse suite à la démission de Madame Monika Dusong, mais aussi, à la demande du canton de Genève, sur le financement de la CLASS elle-même.

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 2010, la CDAS a adopté un programme commun de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Pour combattre efficacement la pauvreté des familles, les directeurs des affaires sociales réclament l'introduction de prestations complémentaires pour familles (PCFam) sur le plan fédéral et ont émis des recommandations fort utiles à l'attention des cantons, devant contribuer à la coordination des PCFam cantonales et favoriser le passage futur à un système fédéral.

A propos de la consultation relative à la 6^e révision de l'assurance-invalidité (volet 6b), la CDAS a émis le vœu que les mesures d'économies supplémentaires soient équilibrées et ne consistent pas uniquement en des réductions de prestations ou des reports de charges sur les cantons.

Enfin, la CDAS a adressé de nouvelles recommandations relatives à l'application de la LAVI (loi sur l'aide aux victimes d'infractions) à l'attention des organismes chargés de cette compétence dans les cantons.

2. SANTÉ PUBLIQUE

2.1. Introduction

Sur le plan organisationnel, l'année 2010 a vu le Conseil d'Etat se prononcer positivement sur la **réorganisation du service cantonal de la santé publique** (SCSP) qui lui a été proposée par le DSAS courant 2010, après une période de plus de quatre ans d'incertitudes, et le renforcement de ce service en terme de personnel pour mieux lutter contre les maladies transmissibles, mais aussi pour mettre en œuvre la politique de promotion de la santé adoptée par le Conseil d'Etat, notamment dans le domaine de la santé mentale.

S'agissant des activités déployées, l'année 2010 a été marquée, sur le plan médical, par la **fin de la campagne de vaccination contre la grippe pandémique** et l'élaboration, avec l'aide d'un spécialiste du domaine engagé comme coordinateur pandémie, d'un **plan pandémie**, fruit d'un important travail. Ce plan tient compte des expériences acquises durant la phase de lutte contre la pandémie et doit permettre de mieux réagir si une telle situation devait se reproduire à l'avenir.

Cela dit, c'est principalement **l'élaboration et l'adoption d'une loi sur le financement des EMS, la LFinEMS**, qui a occupé le secteur de la santé. Cette loi doit permettre de répondre à une volonté exprimée de longue date par le Conseil d'Etat d'introduire un financement par prestations dans les EMS et de prendre également en compte les changements résultant de la révision de la LAMal relative au financement des soins de longue durée qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2011. Le lancement d'un référendum contre cette loi, qui ne permettait pas son introduction le 1^{er} janvier 2011 comme prévu initialement, a conduit le DSAS à devoir proposer au Conseil d'Etat, dans l'urgence, une réglementation provisoire permettant de mettre en œuvre, dès le 1^{er} janvier 2011, les changements prévus par la LFinEMS en lien avec la réforme du financement des soins au niveau fédéral.

Par ailleurs, l'année 2010 a vu le DSAS négocier avec succès avec son homologue du canton du Jura une convention intercantonale formalisant une collaboration datant déjà de quelques années des deux cantons dans le domaine de la surveillance des établissements pour personnes âgées jurassiennes. Enfin, ce service a enfin mis à profit cette année un peu plus calme pour **décrire les processus en lien avec ses prestations prioritaires** dans le cadre de la mise en place d'un **système de contrôle interne**.

Les autres événements importants ayant caractérisé l'année 2010 sont:

- l'établissement, par le Centre neuchâtelois de psychiatrie (CNP), d'un **plan stratégique 2010-2012 pour ses activités hospitalières en collaboration avec le DSAS et l'adoption par le Grand Conseil des options stratégiques** de cet établissement dans le cadre d'un décret;
- l'élaboration d'un **plan d'assainissement de NOMAD** dans le cadre d'un rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil, accompagné d'un décret au Grand Conseil qui n'a pas été accepté par ce dernier;
- **l'évaluation du premier contrat de prestations conclu pour 2009** par l'Etat avec l'Hôpital neuchâtelois (HNe);
- **les travaux du groupe de pilotage** présidé par la cheffe du DSAS pour réfléchir aux contours de la future organisation hospitalière neuchâteloise.

Concernant les **perspectives d'avenir**, les projets dans le « pipe-line » du DSAS dans le secteur de la santé publique et de son service compétent pour 2011 sont nombreux et d'importance. On peut notamment citer:

- **l'établissement de la planification médico-sociale pour les personnes âgées** dans le canton de Neuchâtel, dont le but est de permettre de répondre à un postulat «Maintien à domicile: un nécessaire état des lieux et des propositions». A cet égard, le service a élaboré différents scénarii de planification qui seront présentés aux professionnels puis soumis au Conseil d'Etat au début de l'année 2011;
- **l'adaptation de la législation cantonale aux nouvelles règles fédérales sur le financement hospitalier et la révision de la planification hospitalière**, afin de mettre en œuvre la révision de la LAMal relative au financement hospitalier, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009, dont la mise en œuvre s'échelonne toutefois de 2012 à 2017;
- **l'accompagnement du CNP dans la mise en œuvre de son plan stratégique 2010-2012 en lien avec sa mission de psychiatrie hospitalière**, mais aussi dans **l'élaboration de son second plan stratégique** portant sur la période 2013-2015 et sur ses autres secteurs d'activité que sont l'hébergement en EMS, les ateliers spécialisés et autres structures intermédiaires;
- **l'accompagnement de la mise en œuvre du plan stratégique d'HNe** que celui-ci doit élaborer à la demande du Conseil d'Etat d'ici la fin mars 2011, sur la base des options stratégiques proposées par un groupe de pilotage qu'il a mis sur pied;
- la coordination des établissements de droit public mis sur pied ces dernières années de manière à pouvoir conduire une véritable politique de santé;
- **l'élaboration d'un plan cancer** de manière à dresser un bilan des ressources et des actions cantonales en cours et de définir des recommandations en lien avec les options nationales déjà connues ainsi que le **déploiement du plan santé mentale**, après validation par le Conseil d'Etat, ces deux projets ayant pour objectif de réduire les maladies non transmissibles;
- **la réorientation des services de santé notamment dans le domaine de la médecine scolaire**, mais aussi dans celui du pénitentiaire vers les domaines de la prévention et de la promotion de la santé;
- enfin, la **création d'une équipe mobile de soins palliatifs de l'Arc Jurassien** dont le point d'ancrage est le site de La Chrysalide de l'HNe.

2.2. Gestion

Ressources humaines

Au 31 décembre 2010, le service comptait 19 personnes pour 14,8 équivalents pleins-temps. De plus, deux personnes étaient engagées sur la base d'un contrat de droit privé, dont une pour assumer la coordination pandémie et l'autre la concrétisation du plan de santé mentale.

L'année 2010 a vu le départ, en avril et en mai, des deux collaboratrices administratives engagées fin 2009, à raison d'un 50% chacune sur la base d'un contrat de droit privé, pour assumer le secrétariat «pandémie» dans le cadre de la campagne de vaccination contre la grippe pandémique. A fin décembre, le mandat du coordinateur pandémie, le Dr Pierre-Alain Raeber, qui était en fonction depuis avril 2008, a également pris fin.

D'autre part, l'année 2010 a été marquée par l'entrée en fonction de deux nouveaux collaborateurs, à savoir un collaborateur scientifique à 80% qui s'occupe notamment des questions en lien avec la protection de la santé et la lutte contre les maladies transmissibles et une chargée de projet à 30% pour accompagner le projet cantonal de santé mentale placé sous la responsabilité du médecin cantonal. Ce dernier engagement a été réalisé sur la base d'un contrat de droit privé et financé par des fonds externes.

Organisation du service

Comme relevé dans le précédent rapport, 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 (SCSP) et le service des établissements spécialisés (SES). Le retrait de ce projet, couplé à des besoins d'ordre interne, a conduit le service à présenter à la cheffe du DSAS un projet de réorganisation qui a été soumis au Conseil d'Etat au mois de décembre 2010, lequel a donné son accord.

Ce projet de réorganisation prévoit, en particulier, la création de quatre offices centrés sur des publics cibles, à savoir:

- un office de la surveillance, de la prévention des maladies et de la promotion de la santé, placé sous la responsabilité du médecin cantonal;
- un office des prestataires ambulatoires, placé sous la responsabilité du pharmacien cantonal;
- un office des hôpitaux et des institutions psychiatriques, placé sous la responsabilité de l'actuel responsable de la filière hospitalière;
- un office du maintien à domicile et de l'hébergement, placé sous la responsabilité de l'actuel responsable de la filière aide et soins à domicile.

Des activités transversales (inspection des institutions de soins, inspection des prestataires ambulatoires et des pharmacies d'institutions, comptabilité du service, informatique du service, gestion électronique des documents) sont regroupées dans des cellules de compétences qui œuvrent en soutien des offices.

Les quatre offices disposent de compétences de gestion propres, mais n'ont pas de pouvoir décisionnel. Ainsi, pour pouvoir concrétiser les tâches qui leur sont nouvellement dévolues, les chefs de ces offices doivent nécessairement s'en référer au chef de service, au médecin cantonal, au pharmacien cantonal ou au DSAS qui prendront les décisions relevant de leur sphère de compétences, comme prévu par la loi de santé ou par d'autres réglementations fédérales ou cantonales. La nouvelle organisation entrera en fonction le 1er janvier 2011. Un certain nombre de fonctions feront l'objet d'une redéfinition.

La réorganisation du service, couplée avec la concrétisation des différents autres objectifs prioritaires définis dans le cadre de la mise en place d'un système de contrôle interne (SCI) sur lequel nous reviendrons, doit permettre d'augmenter son efficience.

Aspects légaux

Limitation des admissions des médecins

En juin 2009, le Parlement fédéral a adopté une modification de la limitation de l'admission de nouveaux fournisseurs de prestations dans le domaine ambulatoire à pratiquer à charge de l'assurance obligatoire des soins (AOS), prévue à l'art. 55a de la loi sur l'assurance-maladie (LAMal), dans le sens d'une nouvelle réglementation transitoire de cette dernière. Le Conseil fédéral a concrétisé ce changement légal dans une modification de l'Ordonnance sur la limitation des fournisseurs de prestations à pratiquer à charge de l'AOS, du 21 octobre 2009, qui prolonge de deux ans le régime actuel (soit jusqu'à fin 2011). Cette modification d'ordonnance a été transposée dans le droit cantonal, en l'occurrence dans un arrêté d'application de l'ordonnance fédérale précitée. Celle-ci prévoit que la limitation des admissions s'applique désormais aux seuls médecins spécialistes, sous-entendu les médecins qui ne sont pas considérés comme de premier recours en vertu du droit fédéral (art. 55, al. 1, let. a à d LAMal), quel que soit leur statut (indépendant ou dépendant au sens de la législation en matière d'assurances sociales), aux médecins employés dans les institutions de soins ambulatoires ainsi que, nouveauté, à ceux exerçant dans le domaine ambulatoire d'hôpitaux au sens de l'art. 39 LAMal qui sont soumis à limitation. Les médecins-dentistes et les pharmaciens, comme c'est déjà le cas aujourd'hui, ne sont pas visés sur le plan cantonal par la limitation, la situation ne le justifiant pas.

Introduction du nouveau financement des soins et adaptations réglementaires

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 pension varient de manière importante d'une institution à l'autre, ceci pour des raisons historiques principalement. Cette situation devait changer. De plus, la révision de la LAMal sur le financement des soins de longue durée, entrée en vigueur au 1er janvier 2010, constituait également un fort incitatif au changement.

Le projet de loi sur le financement des EMS (LFinEMS), élaboré par les services de l'Etat en étroite concertation avec les partenaires concernés, a été accepté le 28 septembre 2010 par le Grand Conseil. Lancé par une association de directeurs d'EMS, un référendum empêche toutefois l'entrée en vigueur de la loi au 1er janvier 2011. Le délai référendaire courant jusqu'au 13 janvier 2011, il n'était en effet plus possible pour le Conseil d'Etat de promulguer LFinEMS comme prévu au 1er janvier 2011. Cette situation posait un problème majeur dans la mesure où le nouveau régime de financement des soins prévu dans la LAMal, qui entrera en vigueur au 1er janvier 2011, s'appliquera dès cette date dans notre canton. Alors que les référendaires contestent les éléments relatifs au financement des EMS, le référendum s'attaque par principe à l'intégralité des textes législatifs adoptés par le Grand Conseil et touche donc de manière collatérale le financement des autres fournisseurs de prestations que sont les organisations d'aide et de soins à domicile et les infirmier-ère-s indépendant-e-s. Pour parer au vide légal créé par cette situation, et dans l'attente de l'issue du référendum, le Conseil d'Etat a arrêté dans l'urgence une réglementation provisoire d'application des dispositions fédérales relatives au nouveau régime de financement des soins, s'inspirant en grande partie de la LFinEMS pour le domaine concerné des soins. Le règlement ayant une portée provisoire, il est prévu qu'il s'applique dès le 1er janvier 2011 et devienne caduc le 31 décembre 2011.

Options stratégiques CNP (décret)

Selon la loi sur le Centre neuchâtelois de psychiatrie (LCNP), du 29 janvier 2008, le Grand Conseil est appelé à valider les options stratégiques prises par le CNP. Sur demande du Conseil d'Etat, le Conseil d'administration de cet établissement a rédigé, durant le premier semestre de l'année 2010, un plan d'action pour les années 2010 à 2012. Il lui était demandé que son plan se fonde sur les réflexions les plus récentes en ce qui concerne le traitement des maladies psychiques et améliore sensiblement la prise en charge des patients, qu'il favorise l'autonomie de la personne et lui permette de rester intégrée socialement et professionnellement tout au long de son traitement. Le Conseil d'Etat a également demandé au CNP de réduire sa capacité en lits hospitaliers au profit d'activités ambulatoires, de recentrer ses activités hospitalières sur un seul site, de développer ses activités ambulatoires de gestion de la crise et de soins de proximité dans des unités situées dans les agglomérations.

Une fois en possession du plan stratégique du CNP le Conseil d'Etat l'a intégré à son rapport et a demandé au Grand Conseil de voter le décret approuvant les options stratégiques que le CNP proposait, soit:

- ouvrir un centre hospitalier de jour dans les Montagnes;
- ouvrir un centre d'urgences psychiatriques dans les locaux de l'Hôpital neuchâtelois (HNe) à Pourtalès;
- centraliser la psychiatrie hospitalière à Préfargier;
- regrouper les activités de l'hébergement psychogériatrique sur le site de Perreux;
- abandonner l'exploitation du site de la Rochelle.

L'adoption du décret est intervenue lors de la session du Grand Conseil de septembre 2010.

Assainissement NOMAD (décret)

Sur le plan financier, dès 2009 déjà, NOMAD ne disposait plus de fonds propres en suffisance pour couvrir la totalité de la perte reportée. De plus, NOMAD était dans l'impossibilité de rembourser à l'Etat les avances de trésorerie héritées des anciens centres de santé, qui s'élèvent à 3,8 millions de francs. La situation de son bilan ne lui permettait pas d'obtenir des fonds auprès des banques à des conditions acceptables et le risque existait que NOMAD ne puisse plus payer les salaires au cours du second semestre 2010. Confronté à cette grave situation, le DSAS a réagi et réuni une séance extraordinaire des partenaires concernés.

Un plan d'assainissement a été établi par NOMAD, en collaboration avec le service financier et le service de la santé publique, qui visait à rééquilibrer le bilan de NOMAD, à lui redonner de la crédibilité dans ses relations avec les banques, notamment pour négocier les lignes de crédit nécessaires à son fonctionnement (trésorerie) et à lui permettre de réaliser ses objectifs par l'octroi de subventions d'exploitation adéquates.

Le Conseil d'Etat a donc soumis au Grand Conseil un rapport à l'appui d'un projet de décret portant octroi d'un crédit de 6.290.000 francs et autorisant un cautionnement simple de 2.000.000 francs pour l'assainissement de NOMAD – Neuchâtel organise le maintien à domicile. Ce crédit de 6.290.000 francs était destiné à la recapitalisation de NOMAD sous la forme d'une augmentation du capital de dotation de l'établissement cantonal de droit public. Ces mesures s'inscrivaient dans le contexte d'un plan d'assainissement global qui devait permettre à NOMAD de sortir de la situation difficile qui est la sienne depuis sa création, caractérisée par une dette et un sous-financement chronique, qui ne lui ont pas permis de mettre en place les outils nécessaires à une bonne gestion tant du personnel que du matériel. Cela a provoqué une crise au sein du personnel et un fort taux d'absentéisme. Les lacunes dans l'installation de l'informatique, en particulier, représentaient un obstacle important à la fusion réelle des anciennes fondations.

Le nouveau Conseil d'administration de NOMAD s'est attelé, dès sa nomination en septembre 2009, à redresser la barre. Il a commandé deux études portant sur la satisfaction du personnel et des patients et sur l'organisation de la nouvelle entité. Les analyses menées ont permis de dégager quelques grands axes d'intervention urgente et de fixer des priorités. L'assainissement de la situation financière en était une. C'était une condition nécessaire à la bonne gestion future de NOMAD.

Devant être voté à la majorité qualifiée, le projet de décret n'a pas été adopté par les députés. Cette situation a conduit le Conseil d'Etat à devoir prendre des mesures d'urgence pour permettre à NOMAD d'honorer ses engagements d'ici la fin 2010 et à devoir réfléchir à d'autres mesures sur le plan financier pour permettre à NOMAD de repartir sur de bonnes bases.

2.3. Activités déployées

Projets réalisés

Système de contrôle interne

Le projet de réorganisation du service s'inscrit dans le cadre plus global de mise en place d'un système de contrôle interne (SCI), impliquant une évaluation et une gestion des risques de manière générale pour chaque entité de l'Etat, du DSAS, plus spécifiquement pour le service. Celle-ci l'a amené à réfléchir à sa raison d'être et à ses missions principales en lien avec le cadre légal qui délimite son activité. Sur la base d'une analyse forces-faiblesses-opportunités-menaces (FFOM) effectuée avec les collaborateurs et les collaboratrices du service, des objectifs stratégiques prioritaires ont été définis, avec des plans d'actions à 3-5 ans. Il est ressorti de cette analyse que la réorganisation du service constituait l'objectif prioritaire.

S'agissant du SCI en tant que tel, l'ensemble des processus pour les prestations prioritaires du service tels que définis, ont été décrits, ceci conformément à la demande du Conseil d'Etat.

Plan pandémie

Le SCSP a mobilisé des moyens importants pour faire face à la pandémie de grippe A H1N1, notamment dans le domaine de la vaccination. Après la levée de la phase 6 de l'OMS courant 2010, le service a dressé, avec les autres services concernés, le bilan des opérations effectuées. Ceci a donné lieu, en juin 2010, à un rapport sur le dispositif neuchâtelois de prise en charge sanitaire pour la pandémie H1N1. Sur la base de cette expérience et avec l'appui du coordinateur pandémie, le plan cantonal pandémie Influenza HxNy a été complètement actualisé et pourra servir de document de référence pour faire face à une nouvelle menace de ce type.

Collaboration Neuchâtel-Jura dans le domaine de la surveillance des établissements médico-sociaux (EMS) jurassiens

En 2006 déjà, les cantons de Neuchâtel et du Jura ont pris l'option de principe de confier à un même service, soit le SCSP, le contrôle et la surveillance des foyers, homes et homes médicalisés du Jura. Depuis lors, les deux infirmiers de santé publique du service ont procédé à l'inspection de quelques EMS jurassiens. Le 16 juin 2010, le Parlement jurassien a adopté une loi sur l'organisation gérontologique qui consacre, à son article 34, une surveillance des EMS notamment par le service de la santé du canton du Jura (SSA), qui peut la confier à des mandataires externes qualifiés. Une politique de partenariat entre services de l'Etat des cantons de Neuchâtel et du Jura s'est développée depuis quelques années dans divers domaines visant à améliorer l'efficacité et l'efficacité des prestations fournies dans chacun d'eux.

Considérant ce qui précède, les départements de la santé concernés ont souhaité concrétiser plus fermement leur collaboration dans le domaine de la surveillance des EMS et définir plus précisément les modalités de celle-ci dans le cadre plus formel d'une convention intercantonale. Cette convention prévoit notamment que le SSA-JU confie au SCSP, dès le 1er janvier 2011, la tâche d'assurer la surveillance des EMS jurassiens, par le biais de ses infirmiers de santé publique selon la procédure et sur la base des documents de référence internes mis en place dans le canton de Neuchâtel, tout en se fondant sur les conditions d'octroi et de renouvellement de l'autorisation propres à la législation jurassienne. Pour exercer ces tâches de surveillance dans le canton du Jura, le Conseil d'Etat a autorisé une augmentation globale du taux d'activité des deux infirmiers de santé publique du service de 20%, rémunérée par le canton du Jura.

Programme alimentation et activité physique, étape 2 (2007-2009)

La première phase du programme Alimentation & Activité physique est arrivée à son terme à fin 2010. Cette dernière a vu la mise en œuvre de nombreux projets, notamment dans le domaine préscolaire et scolaire. Citons, par exemple, Youplà Bouge, Les petits gourmets à table ou la formation continue des parents d'accueil de jour pour le domaine préscolaire, A pied c'est mieux ou le guide écoles JE-NE-VD-VS pour le domaine scolaire ou encore Fourchette Verte pour les deux. En accord avec le DSAS, le DECS et Promotion santé suisse, le programme cantonal Alimentation & Activité physique sera poursuivi durant les années 2011 à 2015. La planification détaillée pour la suite a donc commencé durant l'année 2010.

Conseils et commissions rattachés au DSAS

Conseil de santé

Le Conseil de santé a été réuni à trois reprises en 2010. Il a examiné, d'une part, la demande de mise en service d'une IRM déposée l'année précédente par l'Hôpital de la Providence qu'il a préavisée négativement et, d'autre part le projet de LFinEMS ainsi que le rapport y relatif de même que le plan stratégique 2010-2012 du CNP qu'il a préavisés positivement. Dans le dernier cas, il a siégé avec la commission de psychiatrie.

Commission de prévention

Cette commission s'est réunie à cinq occasions durant l'année 2010. Au cours de ces séances, elle a examiné et soutenu une dizaine de projets allant dans le sens des priorités cantonales de promotion de la santé. Elle a également pris connaissance et position sur les résultats de l'atelier sur la promotion de la santé lors des Etats généraux de la santé d'octobre 2009. Des propositions ont été transmises à la cheffe du DSAS à ce sujet.

Commission de gériatrie et de maintien à domicile

La commission ne s'est pas réunie en 2010.

Commission de psychiatrie

Cette commission a repris ses activités mises en sommeil pendant la phase de création du CNP. Ses dossiers principaux sont le pilotage du plan cantonal d'action pour la santé mentale et l'accompagnement de la réorganisation du CNP.

Elle s'est réunie à deux reprises en 2010. Elle a, d'une part, examiné et validé les dix objectifs proposés par un groupe technique concernant le plan cantonal d'action pour la santé mentale et, d'autre part, été réunie avec le Conseil de santé pour examiner le plan stratégique 2010-2012 du CNP.

Commission ad-hoc « clause du besoin pour les équipements lourds »

Une commission ad hoc «clause du besoin», constituée par le Conseil de santé en application de l'article 83a de la loi de santé, a été réunie à une reprise pour émettre un premier préavis, d'ordre avant tout technique, sur une demande de mise en service d'une IRM déposée par l'Hôpital de La Providence en 2009. Son préavis au Conseil de santé a été négatif.

Conseil des hôpitaux

Le Conseil des hôpitaux ne s'est pas réuni en 2010.

Commission cantonale d'éthique

Cette commission n'a pas pu se réunir en 2010, d'une part en raison du déficit en ressources du service pendant la crise de la pandémie pour assurer le secrétariat de cette commission et, d'autre part, en raison des difficultés de renouveler les membres de cette commission, dont la plupart avait atteint la limite réglementaire pour fonctionner, et la nécessité de trouver des personnes disponibles avec des compétences spécifiques et une expérience en matière d'éthique bio-médicale. Ces conditions semblent maintenant remplies et les travaux pourraient reprendre prochainement.

Commission cantonale de contrôle psychiatrique

L'objectif 2010 de cette commission était de veiller au respect des droits des patients dans le contexte de la réorganisation du CNP. La surveillance dans les institutions psychiatriques s'est poursuivie, notamment par six visites sur les sites du CNP, dont deux visites non annoncées. La commission a également entendu des patients qui se plaignaient de mesures de contrainte. La commission s'est réunie en plénière à deux reprises et a procédé à des auditions de patients.

Statistiques hospitalières

Contexte

En préambule, précisons que le principe de caisse qui faisait apparaître, avec une année de décalage, les subventions octroyées aux institutions de santé dans les comptes de l'Etat a été abandonné en 2006 au profit du principe d'échéance qui prévoit la concordance temporelle entre les comptabilités des institutions et celle de l'Etat. Cependant, 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 2009 des hôpitaux.

Soins somatiques

Un contrat de prestations a été conclu en 2009 entre l'Etat et l'Hôpital neuchâtelois (HNe). Il s'est agi du premier contrat conclu entre l'Etat et un établissement de santé de droit public de ce type. Une première évaluation de ce contrat a été menée en 2010. Celle-ci ne se limite pas à une évaluation financière de la situation, mais prend en compte tous les engagements pris tant par l'HNe que par l'Etat sur d'autres aspects que les coûts, notamment sur les objectifs en termes de qualité de la prise en charge. Le contrat de prestations 2009 prévoit en effet un contrôle de son exécution par le DSAS.

Rappelons encore que la subvention à l'HNe prend la forme d'une subvention globale annuelle et qu'elle comprend le financement des prestations de l'Hôpital de La Providence, ainsi que la part cantonale des hospitalisations extra-cantoniales. Pour la première année en 2009, l'HNe a financé l'Hôpital de La Providence sur la base des prestations fournies et non plus sur la base d'une enveloppe annuelle.

La subvention globale 2009 de l'Etat à l'HNe s'est montée au total à 194.000.000 francs.

Soins psychiatriques

L'exercice 2009 est le premier pour le CNP qui a commencé son activité au 1^{er} janvier 2009. Les conventions d'intégration des institutions adhérant au CNP ont été ratifiées par le Conseil d'Etat par arrêté du 15 décembre 2008. Pour rappel, le CNP est le résultat du regroupement, sous une seule et unique entité juridique, de l'Hôpital psychiatrique cantonal de Perreux, de la Maison de santé de Préfargier, de la Clinique La Rochelle, du Centre psychosocial neuchâtelois (CPSN) et du service médico-pédagogique pour enfants et adolescents (SMPea). Le CNP offre des prestations hospitalières, ambulatoires, d'hébergement médico-social et d'ateliers AVS/AI. Par ailleurs, la subvention étatique à l'Association neuchâteloise d'accueil et d'actions psychiatriques (ANAAP) est versée désormais au CNP qui fait appel à ses services par le biais d'un contrat de prestations.

Le montant de la subvention 2009 octroyée au CNP a été calculé en additionnant les subventions budgétées des différentes institutions (ambulatoires, résidentielles, hospitalières) qui le constituent ainsi que des déficits budgétés des deux anciens services de l'Etat qu'étaient l'Hôpital psychiatrie de Perreux et le service médico-psychologique pour enfants et adolescents (SMPea). Ainsi, c'est un montant de 41.278.000 francs qui a été octroyé par le Grand Conseil dans le cadre de la validation du budget 2009 de l'Etat.

Par ailleurs, lors des négociations relatives aux conventions d'intégration entre le CNP et l'Etat pour l'Hôpital de Perreux et le SMPea, il a été admis un principe de neutralité des coûts pour l'Etat au budget 2009. Ainsi, toutes les prestations fournies par l'Etat au CNP après le 1^{er} janvier 2009 ont été facturées à ce dernier. L'enveloppe du CNP a dû être augmentée des montants correspondants car le budget 2009 voté par le Grand Conseil ne les incluait pas. Des négociations ont été menées à ce sujet entre les services concernés de l'Etat (SCSP, service financier, service de l'intendance des bâtiments et service de la gérance des immeubles) et le CNP. Trois domaines ont été identifiés dans lesquels l'Etat réaliserait des économies sur son budget 2009 en lien avec des coûts qui sont transférés au CNP ou avec des prestations refacturées au CNP: les loyers (Perreux et SMPea), les intérêts passifs (Perreux et SMPea) et les autres frais divers, notamment informatiques (SMPea). Au total, un montant de 3.485.000 francs a été calculé, somme acceptée par le Grand Conseil sous la forme d'un crédit supplémentaire entièrement compensé par des économies réalisées dans les secteurs de l'Etat concernés.

La subvention octroyée par l'Etat au CNP s'est donc finalement élevée à un total de 44.763.000 francs pour l'exercice 2009.

Sur cette base, le CNP a présenté son budget 2009 se soldant par une prévision de déficit de plus de 660.000 francs. Lors des discussions y relatives, le CNP a cependant annoncé prévoir des mesures d'économies d'un montant équivalent pour pouvoir présenter des comptes équilibrés.

Exercice 2009 des hôpitaux

Soins somatiques

De manière générale, l'HNe a tenu ses engagements contractuels pour l'année 2009. Seuls deux objectifs opérationnels fixés dans le contrat de prestations 2009 passé avec l'Etat n'ont pas pu être atteints (réflexion sur la reprise des activités de l'Hôpital de La Providence et participation à une enquête de satisfaction des patients). L'HNe en a expliqué les raisons qui ont été jugées valables par l'exécutif cantonal. De son côté, l'Etat a respecté ses engagements pris pour l'année 2009.

L'HNe réalise un résultat positif de 426.546 francs sur l'exercice 2009. Ce résultat intègre notamment des mesures techniques de comptabilisation de charges et de recettes préconisées par l'organe de révision de l'HNE, qui atteste par ailleurs de la conformité des comptes à la loi suisse. En application des termes du contrat de prestations 2009, ce bénéfice est acquis à l'HNe.

Les relations entre l'HNe et l'Hôpital de La Providence (PVI) sont réglées également par le biais d'un contrat de prestations, conformément à ce que prévoit la LEHM. L'HNe a participé au financement de PVI selon les termes convenus pour un montant total de 18.156.000 francs. Aucun contrôle de l'exécution de ce contrat n'était prévu. De plus, les engagements pris par l'HNe dans son contrat avec l'Etat n'ont pas été répercutés sur PVI.

En résumé, le bilan de l'année 2009 est positif, chacune des parties ayant respecté de manière générale ses engagements. Les inévitables écueils rencontrés doivent surtout servir à améliorer le contrat de prestations et son utilisation pour les années à venir.

Soins psychiatriques

Le CNP présente un résultat 2009 négatif de l'ordre de 660.000 francs.

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 de résultat favorable, l'institution peut réaliser un bénéfice. A l'inverse, en cas d'insuffisance de financement, elle doit supporter le risque d'entreprise.

Dans ce cadre, il est important de rappeler que le CNP n'a pas reçu de capital de dotation lors de sa création. Les seuls fonds propres à sa disposition sont les réserves constituées par les anciennes fondations, reprises par le CNP lors de leur intégration, qui se montent à plus de 900.000 francs. Cela étant, le CNP peut couvrir son déficit 2009 par une affectation de ces réserves.

Sachant que le déficit est en grande partie lié à des charges héritées du passé, le résultat global enregistré par le CNP a été jugé satisfaisant par le Conseil d'Etat.

Exercice 2009 des hôpitaux et institutions psychiatriques subventionnés

Le tableau ci-dessous présente les principaux éléments statistiques et financiers de l'exercice 2009 par hôpital ainsi que l'évolution de certains indicateurs pour les exercices 2008 et 2009.

ETABLISSEMENTS HOSPITALIERS NEUCHATELOIS

Comptes et statistiques 2009

| | Hôpitaux de soins physiques | | Hôpitaux psychiatriques | | Total | |
|---|-----------------------------|-------------------|-------------------------|--------------------|--------------------|--|
| | Hôpital neuchâtelois | La Providence | CNP | Exercice 2008 | Exercice 2009 | |
| Comptes d'exploitation : | | | | | | |
| Charges salariales nettes | 196'466'197 | 25'233'884 | 68'439'161 | 252'467'238 | 290'139'242 | |
| Autres charges nettes hors investissements | 69'480'150 | 14'493'039 | 14'179'606 | 87'033'415 | 94'152'794 | |
| Charges d'investissements | 23'108'182 | 2'464'508 | 1'958'109 | 29'621'721 | 27'530'799 | |
| Total des charges d'exploitation | 286'054'528 | 42'191'431 | 84'576'876 | 369'122'374 | 411'822'835 | |
| - Produits d'exploitation | 133'584'786 | 24'359'412 | 39'045'810 | 165'428'041 | 196'990'008 | |
| - Participation des pouvoirs publics | 155'235'997 | 16'940'000 | 44'763'000 | 203'974'437 | 216'938'997 | |
| Total des produits | 288'820'783 | 41'299'412 | 83'808'810 | 369'402'478 | 413'929'005 | |
| Résultat d'exploitation (avant ajustement) | 3'766'255 | -892'018 | -768'067 | 280'104 | 2'106'170 | |
| Total charges hors exploitation | 4'958'817 | | 294'600 | 5'909'910 | 5'253'416 | |
| Total produits hors exploitation | 16'19'108 | 5'000'000 | 403'454 | 5'881'723 | 2'522'562 | |
| Pertes et profits | 426'546 | -392'018 | -659'212 | 251'918 | -624'685 | |
| Nb. de lits de soins aigus | 302 | 57 | 0 | 383 | 359 | |
| Nb. de lits de suite de traitement et réadaptation | 142 | 0 | 0 | 119 | 142 | |
| Nb. de lits de soins psychiatriques | 0 | 0 | 228 | 231 | 228 | |
| Total des lits d'hospitalisation | 444 | 57 | 228 | 733 | 729 | |
| Nb. de patients en soins aigus | 14'618 | 2'292 | 0 | 17'591 | 16'910 | |
| Nb. de patients en suite de traitement et réadaptation | 2'217 | 0 | 0 | 1'982 | 2'217 | |
| Nb. de patients en soins psychiatriques | 0 | 0 | 2'257 | 2'326 | 2'257 | |
| Total des patients hospitalisés | 16'835 | 2'292 | 2'257 | 21'899 | 21'384 | |
| Nb. de journées en soins aigus | 98'134 | 16'362 | 0 | 121'671 | 114'496 | |
| Nb. de journées en suite de traitement et réadaptation | 43'984 | 0 | 0 | 39'245 | 43'984 | |
| Nb. de journées en soins psychiatriques | 0 | 0 | 68'934 | 69'688 | 68'934 | |
| Total des journées d'hospitalisation | 142'118 | 16'362 | 68'934 | 243'221 | 227'414 | |
| Durée moyenne de séjour en soins aigus | 6.71 | 7.14 | | 6.92 | 6.77 | |
| Durée moyenne de séjour en suite de traitement et réadaptation | 19.84 | | 30.54 | 19.80 | 19.84 | |
| Durée moyenne de séjour en soins psychiatriques | | | | 29.96 | 30.54 | |
| Taux d'occupation des lits en soins aigus | 89.03% | 78.64% | | 86.80% | 87.38% | |
| Taux d'occupation des lits en suite de traitement et réadaptation | 84.86% | | 82.83% | 90.35% | 84.86% | |
| Taux d'occupation des lits en soins psychiatriques | | | | 82.43% | 82.83% | |

Soins somatiques

Notons en préambule que la comparaison de l'exercice comptable 2009 avec celui de 2008 a été compliquée car le plan comptable de l'HNe a été modifié en 2009. L'HNe applique désormais le plan comptable REKOLE de l'association nationale des hôpitaux H+.

Les comptes 2009 se soldent par un résultat positif de 426.546 francs après écritures hors exploitation. Ce résultat ne tient pas compte de la participation de 330.000 francs en faveur du service d'ambulances du Val-de-Travers afin de permettre à ce dernier de renforcer son équipe d'intervention, que l'Etat a demandé à l'HNe de verser à ce dernier, hors contrat de prestations.

Considérant ce qui précède, le résultat 2009 de l'HNe se monte finalement à 96.546 francs.

De manière générale, la bonne maîtrise des charges par l'HNe doit être relevée, bien que le résultat présenté soit dû, en partie, à un changement technique de comptabilisation des recettes consistant dans la valorisation des prestations d'hospitalisation qui n'étaient pas facturées au moment du bouclage. Cet effet est quelque peu atténué par un autre changement technique comptable qui a consisté en la comptabilisation d'un transitoire pour tenir compte du principe d'annualité dans les hospitalisations extra-cantoniales.

Les charges relatives aux hospitalisations extra-cantoniales se montent à près de 21,9 millions de francs en 2009, selon les comptes de l'HNe.

La subvention octroyée par HNe à PVI sur la base de son activité n'a pas permis à cette institution de présenter des comptes équilibrés puisqu'elle clôt son exercice 2009 sur un déficit de près de 400.000 francs.

Soins psychiatriques

Comme pour les soins somatiques, la comparaison entre les exercices 2009 et 2008 est rendue compliquée. En effet, le mode de présentation comptable a été passablement modifié pour le CPSN et le SMPea. De plus, la répartition des charges hors investissements a également subi des modifications puisque les loyers ne sont pas compris dans les charges d'investissements.

La subvention allouée (complément compris), combinée aux autres recettes de l'institution, n'a pas permis au CNP de présenter des comptes équilibrés lors de l'exercice 2009 qui se solde par un déficit d'exploitation d'un peu plus de 430.000 francs. En complément à ce déficit d'exploitation, le CNP réalise également une perte hors exploitation à hauteur de 230.000 francs environ composée essentiellement de charges payées par Préfargier pour le CNP avant sa création. Au final, le CNP présente un résultat négatif de 659.211 fr. 30.

Comme le relève également l'organe de révision, il est à noter que le déficit est principalement dû à une couverture des pertes sur débiteurs antérieures à la création du CNP (environ 430.000 francs non budgétés). En effet, il apparaît notamment que l'ancien CPSN n'avait pas constitué de provisions suffisantes pour prévenir ses pertes sur débiteurs. Le CNP n'avait donc aucune marge de manœuvre concernant ces charges.

Les charges salariales augmentent de 3.45%, soit moins que l'adaptation prévue par la CCT Santé 21 (2.9% d'indexation et environ 1% de hautes-paies). Cela démontre que le CNP a consenti des efforts d'économie et de restructuration dès sa première année d'activité. L'augmentation des autres charges d'exploitation (investissements compris) est principalement liée à la facturation du loyer de l'Hôpital de Perreux. La diminution des charges d'investissements est due au fait que les sites de Perreux et de La Rochelle sont loués par le CNP, charges qui n'apparaissent donc plus en investissements.

Au niveau des recettes, on constate une augmentation entre 2008 et 2009. En effet, l'augmentation des produits de l'hébergement a plus que compensé la diminution des recettes de l'activité hospitalière.

La subvention versée par le CNP à l'ANAAP se monte à 190.000 francs.

Etablissements spécialisés pour personnes âgées (LESPA)

Construction, transformation, rénovation de bâtiments

Dans le contexte de statu quo qui perdure depuis plusieurs années au niveau de la capacité totale d'hébergement des personnes âgées, les travaux qui sont actuellement réalisés dans les homes visent principalement à améliorer la capacité d'accueil en chambres à 1 lit et le confort des résidents.

Nous citerons les travaux entrepris dans cette optique par le Home L'Escale à La Chaux-de-Fonds, ainsi que le projet de médicalisation du Home La Perlaz à Saint-Aubin. Le home médicalisé Les Charmettes a présenté un avant-projet d'amélioration des conditions d'accueil et de prise en charge des résidents, et de création d'une nouvelle salle polyvalente. Le Foyer de La Côte à Corcelles a également relancé son projet d'extension du home et d'accroissement de l'offre de chambres à 1 lit; une unité sera également créée pour accueillir des résidents souffrant de la maladie d'Alzheimer.

Exercice 2009 des institutions LESPA

Les tableaux récapitulatifs figurant aux pages ci-après donnent, sous une forme résumée, les principaux éléments de la gestion 2009 des établissements LESPA.

Vu l'introduction du principe d'échéance dans la comptabilité de l'Etat, les prévisions de dépenses sont enregistrées dans la comptabilité 2009 et les soldes sont comptabilisés en 2010.

Dans ce rapport, ce sont les chiffres finaux de l'année 2009 qui sont présentés.

COMPTES ET STATISTIQUES 2009 (1ère partie)

| | HOMES MEDICALISES (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. |
| Charges des exploitations principales et annexes - salaires et prestations sociales - autres charges d'exploitation | 14'266'131 4'463'649 | 9'925'202 2'592'475 | 10'588'109 2'506'770 | 6'633'990 1'735'116 | 5'492'349 1'415'439 | 3'021'755 793'156 | 3'022'432 745'170 |
| Total des charges d'exploitation | 18'729'780 | 12'517'676 | 13'094'879 | 8'369'106 | 6'907'788 | 3'814'911 | 3'767'602 |
| Produits d'exploitation | 18'631'565 | 12'053'137 | 12'897'884 | 8'326'962 | 6'817'315 | 3'954'101 | 3'359'472 |
| Perte / bénéfice d'exploitation | 98'215 | 464'539 | 196'995 | 42'144 | 90'473 | -139'189 | 408'130 |
| Perte d'exploitation reconnue | - | 458'539 | 196'995 | 17'144 | 90'473 | - | 408'130 |
| Prix coûtant | 276.11 | 283.17 | 265.77 | 278.91 | 277.13 | 257.01 | 292.45 |
| Nombre de lits exploités | 168 | 111 | 128 | 78 | 66 | 38 | 39 |
| Nombre de journées de pensionnaires | 61'499 | 40'100 | 46'230 | 28'423 | 23'776 | 13'763 | 12'864 |
| Taux d'occupation des lits | 100% | 99% | 99% | 100% | 99% | 99% | 90% |
| Rapport salaires/charges totales en % | 76% | 79% | 81% | 79% | 80% | 79% | 80% |
| Rapport investissements/charges totales en % | 6% | 3% | 3% | 6% | 3% | 2% | 3% |
| Effectif moyen du personnel - exploitation (yc cafétéria, sans médecins) - stagiaires, élèves et apprentis | 158.14 2.10 | 111.78 3.20 | 116.88 3.36 | 75.53 1.82 | 59.62 1.60 | 35.66 - | 32.72 1.08 |
| Nombre d'employé par journée de pensionnaire (sans médecins ni stagiaires, élèves et apprentis) | 0.94 | 1.02 | 0.92 | 0.97 | 0.92 | 0.95 | 0.94 |

| | | COMPTES ET STATISTIQUES 2009 (2 ^e partie) | | | | | |
|---|--------------------------|--|------------------------|-------------------------------|--------------------------|---|--|
| | | HOMES MEDICALISES (sans les foyers de jour) | | | | | |
| | Les Sugits, Fleurier Fr. | Le Foyer de la Côte, Corcelles Fr. | Le Foyer, La Sagne Fr. | Les Arbres, La Chx-de-Fds Fr. | Landeyeux, Fontaines Fr. | Tous les Homes médicalisés pour personnes âgées Fr. | |
| Charges des exploitations principales et annexes - salaires et prestations sociales - autres charges d'exploitation | 5'436'299 1'742'481 | 5'257'479 1'244'767 | 5'614'865 1'891'690 | 7'163'567 2'383'489 | 5'073'580 2'109'000 | 81'495'757 23'623'202 | |
| Total des charges d'exploitation | 7'178'779 | 6'502'246 | 7'506'555 | 9'547'056 | 7'182'581 | 105'118'959 | |
| Produits d'exploitation | 7'202'589 | 6'496'795 | 7'512'660 | 9'525'261 | 6'950'713 | 103'728'454 | |
| Perte / bénéfice d'exploitation | -23'810 | 5'451 | -6'105 | 21'795 | 231'868 | 1'390'505 | |
| Perte d'exploitation reconnue | - | 5'451 | - | 21'795 | 231'868 | 1'430'394 | |
| Prix coûtant | 2'67'87 | 271'48 | 281'96 | 284'92 | 283'95 | 276'53 | |
| Nombre de lits exploités | 68 | 63 | 67 | 83 | 68 | 977 | |
| Nombre de journées de pensionnaires | 24'477 | 22'710 | 24'404 | 30'542 | 24'267 | 353'055 | |
| Taux d'occupation des lits | 99% | 99% | 100% | 101% | 98% | 99% | |
| Rapport salaires/charges totales en % | 76% | 81% | 76% | 75% | 71% | 78% | |
| Rapport investissements/charges totales en % | 3% | 1% | 7% | 4% | 4% | 4% | |
| Effectif moyen du personnel - exploitation (yc cafétéria, sans médecins) - stagiaires, élèves et apprentis | 60.93 0.81 | 60.79 - | 65.97 2.19 | 86.22 4.31 | 62.19 -0.11 | 926.43 20.36 | |
| Nombre d'employé par journée de pensionnaire (sans médecins ni stagiaires, élèves et apprentis) | 0.91 | 0.98 | 0.99 | 1.03 | 0.94 | 0.96 | |

COMPTES ET STATISTIQUES 2009 (3^e partie)

| | HOMES | | | | | | | TOTAL GENERAL | |
|---|-----------------------------------|--|---------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------|--|-----------------------------------|--|
| | 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 LESPA Fr. | |
| Charges des exploitations principales et annexes - salaires et prestations sociales - autres charges d'exploitation | 2'474'877 837'736 | 1'847'088 684'298 | 1'332'092 469'655 | 1'492'514 429'573 | 1'693'820 415'537 | 1'064'737 227'102 | 9'905'128 3'063'900 | 91'400'886 26'687'101 | |
| Total des charges d'exploitation | 3'312'612 | 2'531'385 | 1'801'747 | 1'922'087 | 2'109'358 | 1'291'839 | 12'969'028 | 118'087'987 | |
| Produits d'exploitation | 3'439'020 | 2'461'733 | 1'688'346 | 1'816'471 | 2'130'275 | 1'187'833 | 12'723'677 | 116'452'131 | |
| Perte / bénéfice d'exploitation | -126'407 | 69'653 | 113'401 | 105'616 | -20'917 | 104'005 | 245'351 | 1'635'856 | |
| Perte d'exploitation reconnue | - | 69'653 | 113'401 | 105'616 | - | 104'005 | 392'675 | 1'823'070 | |
| Prix coûtant | 195.27 | 213.64 | 237.19 | 238.04 | 206.29 | 235.73 | 215.63 | 268.02 | |
| Nombre de lits exploités | 44 | 30 | 21 | 21 | 28 | 15 | 159 | 1'136 | |
| Nombre de journées de pensionnaires | 15'993 | 10'920 | 7'554 | 7'630 | 10'157 | 5'388 | 57'642 | 410'697 | |
| Taux d'occupation des lits | 100% | 100% | 99% | 100% | 99% | 98% | 99% | 99% | |
| Rapport salaires/charges totales en % | 75% | 73% | 74% | 78% | 80% | 82% | 76% | 78% | |
| Rapport investissements/charges totales en % | 6% | 5% | 3% | 3% | 1% | 2% | 4% | 4% | |
| Effectif moyen du personnel - exploitation (yc cafétéria; sans médecins) - stagiaires, élèves et apprentis | 27.40 0.97 | 20.45 - | 15.04 0.25 | 16.83 0.13 | 19.94 0.10 | 11.69 0.01 | 111.35 1.46 | 1'037.78 21.82 | |
| Nombre d'employé par journée de pensionnaire (sans médecins ni stagiaires, élèves et apprentis) | 0.63 | 0.69 | 0.73 | 0.81 | 0.72 | 0.80 | 0.71 | 0.93 | |

Commentaires généraux

Les charges et dépenses totales de l'exercice 2009 de l'ensemble des institutions, y compris les foyers de jours, sont résumées ci-après.

| Exploitations principales et annexes | Comptes 2008 | Comptes 2009 | + / - en chiffres réels | + / - en pourcent |
|---|--------------------------|--------------------------|---------------------------|-------------------|
| - Dépenses salariales | Fr. 104'534'592,- | Fr. 91'949'490,- | - Fr. 12'585'102,- | - 12.0% |
| - Effectif du personnel (nombre d'unités) * | 1'223.81 | 1'043.71 | - 180.10 | - 14.72% |
| - Autres dépenses d'exploitation | Fr. 32'832'626,- | Fr. 26'898'711,- | - Fr. 5'933'915,- | - 18.1% |
| - Total des dépenses | Fr. 137'367'218,- | Fr. 118'848'201,- | - Fr. 18'519'017,- | - 13.5% |
| - Produits d'exploitation | Fr. 126'658'270,- | Fr. 116'652'717,- | - Fr. 10'005'553,- | - 7.9% |
| <i>dont pensions payées par les pensionnaires</i> | <i>Fr. 81'536'578,-</i> | <i>Fr. 76'082'159,-</i> | <i>- Fr. 5'454'420,-</i> | <i>- 6.7%</i> |
| <i>dont versements de l'Etat pour la réduction des prix de pension</i> | <i>Fr. 211'608,-</i> | <i>Fr. 0,-</i> | <i>- Fr. 211'608,-</i> | <i>- 100.0%</i> |
| - Déficits d'exploitation pris en considération | Fr. 5'505'523,- | Fr. 2'382'697,- | - Fr. 3'122'826,- | - 56.7% |
| - Rapport entre les charges de personnel et les dépenses totales | 76.1% | 77.4% | + 1.3% | |
| - Rapport entre les pensions payées par les pensionnaires et les recettes totales | 64.4% | 65.2% | + 0.8% | |
| - Rapport entre les prix de pensions réduits et les recettes totales | 0.2% | 0.0% | - 0.2% | |

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 pavillons «LESPA» de l'Hôpital psychiatrique cantonal de Perreux et de la Maison de Préfar-gier ayant été intégrés au CNP, ils ne dépendent plus de la rubrique comptable relative aux EMS LESPA depuis le 1^{er} janvier 2009. Ce changement explique les grandes différences qui ressortent de la comparaison entre les comptes 2008 et 2009.

La diminution des recettes est moins importante que celle des charges d'exploitation, ce qui s'explique par l'augmentation des prix de pension de 10 francs par jour qui a eu lieu au 1^{er} janvier 2009.

Charge financière 2009 pour les pouvoirs publics

Dans les comptes 2009 de l'Etat, les déficits comptabilisés totalisent 2.458.641 francs. Cette somme se compose de la prévision de dépense de l'année en cours (2.450.000 francs), d'une subvention extraordinaire de 25.000 francs versée à une institution, ainsi que de diverses corrections pour 16.358 francs.

Subvention à la construction

Le seul versement effectué en 2010 sur la base des engagements pris par l'Etat a été de 210.000 francs en faveur de la Fondation des établissements cantonaux pour personnes âgées, Neuchâtel, pour le home médicalisé Les Arbres à La Chaux-de-Fonds (24^e et dernier acompte, montant total de la subvention: 9,9 millions de francs).

Il s'agissait en l'occurrence du dernier versement effectué dans le cadre des subventions à la construction LESPA.

La situation des engagements de l'Etat en matière de subventions à la construction au 31 décembre 2010 est donc la suivante:

| | | |
|--|-----|------------------------|
| • engagements selon les arrêtés du Conseil d'Etat | Fr. | 49.182.847,40 |
| • total des versements effectués jusqu'au 31.12.2010 | Fr. | <u>- 49.182.847,40</u> |
| • dû par l'Etat au 31 décembre 2010 | | 0.— |

NOMAD (Neuchâtel organise le maintien à domicile)**Subventions**

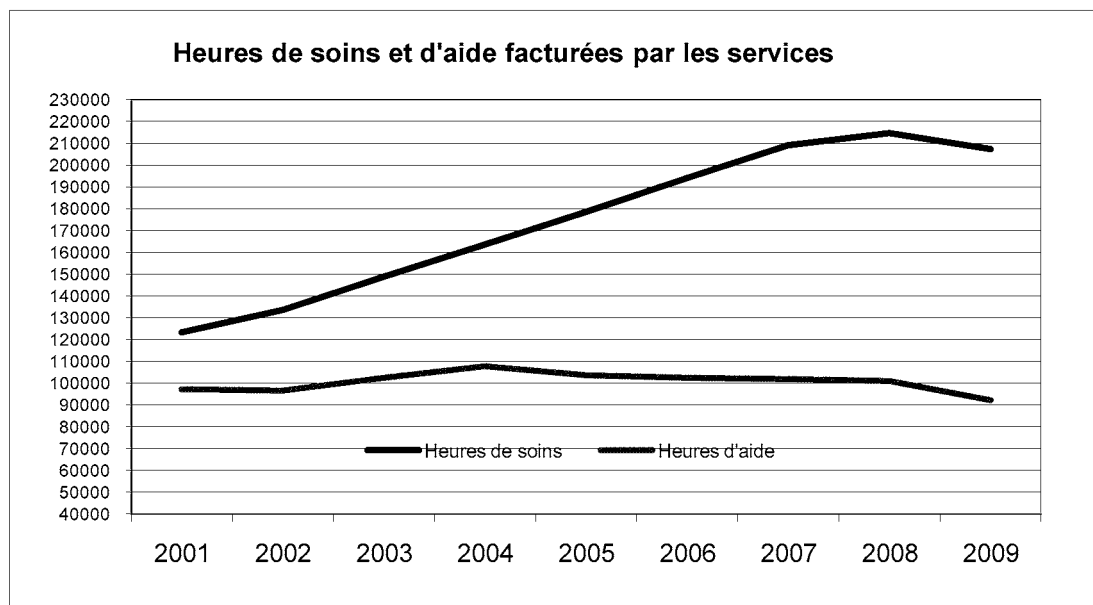
La subvention versée à NOMAD pour l'exercice 2009 par l'État s'est élevée à 16'450'000 francs, incluant les subventions redistribuées à trois partenaires que sont pro Senectute (repas à domicile), la Croix-Rouge (délégation de soins de base) et le Mouvement des aînés (organisation d'activités). L'exercice comptable de NOMAD boucle avec une perte d'exploitation de 923'858,61 francs, en partie prélevée sur ses réserves, le solde étant comptabilisé en perte reportée. En détail:

| | | |
|------------------------------------|-----|------------------------|
| Total des charges d'exploitation : | Fr. | 34.424.411.16 |
| Total des produits d'exploitation: | Fr. | - 17.050.552.55 |
| Subvention cantonale: | Fr. | <u>- 16.450.000.00</u> |
| Perte d'exploitation: | Fr. | 923.858.61 |

Pour l'année 2010, la subvention octroyée à NOMAD est de 17'342'000 francs. Elle inclut la subvention d'un 4^e partenaire, le Centre d'ergothérapie de La Chaux-de-Fonds.

Prestations

Le graphique ci-dessous renseigne sur l'évolution des heures de prestations fournies par les services d'aide et de soins à domicile au cours des dernières années, y compris le service de stomatothérapie et les services de garde de malades de la Croix-Rouge suisse.



Le tableau ci-après résume, par genre de prestations, la facturation établie par la Centrale de facturation et d'encaissement pour l'exercice comptable 2009 des organismes membres de la Convention neuchâteloise des soins à domicile:

| | Facturation 2009 | |
|---|--------------------------|---------------------|
| | Prestations de soins Fr. | Aide à domicile Fr. |
| NOMAD | 13'310'665 | 1'564'474 |
| Services de garde de malades à domicile de la Croix-Rouge | 935'886 | 22'740 |
| CNP (Centre psychosocial neuchâtelois) | 467'995 | 0 |
| Totaux | 14'714'546 | 1'587'214 |
| | 16'301'760 | |

2.4. Perspectives d'avenir

Planification du secteur médico-social

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 DSAS 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 rapports de la HES relatifs aux différents sujets évoqués ci-dessus ont été remis audit département à fin 2009. Sur la base de ces documents, le service a élaboré différents scénarii de planification qui seront présentés aux professionnels puis soumis au Conseil d'Etat au début de l'année 2011.

Adaptation de la législation cantonale aux nouvelles règles fédérales sur le financement hospitalier et révision de la planification hospitalière

La révision de la LAMal relative au financement hospitalier est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009, mais la mise en œuvre des modifications qu'elle contient s'échelonne de 2012 à 2017. Les axes principaux de cette révision portent sur:

- **le choix de l'hôpital pour le patient** avec l'ouverture des frontières cantonales et la mise sur pied d'égalité des hôpitaux subventionnés et des cliniques privées;
- **le mode de rémunération des prestations** avec le passage à un financement généralisé à la prestation (SwissDRG);
- **la planification hospitalière** avec une planification hospitalière établie sur la base des prestations et non plus des capacités;
- **les régimes de financement des prestations** avec une répartition des coûts entre assureurs-maladie (max. 45%) et cantons (min. 55%) pour les prestations individuelles et une prise en charge uniquement par le canton pour les prestations d'intérêt général;
- **la reconnaissance des maisons de naissance** comme fournisseurs de prestations.

Lors des créations récentes de l'HNe et du CNP, une grande partie des conséquences de cette révision de la LAMal avait été anticipée. Le cadre légal ne doit dès lors être modifié qu'à la marge pour satisfaire aux nouvelles exigences de la loi fédérale. De plus, les conditions-cadres ont été définies pour que l'impact des modifications stratégiques, notamment en lien avec le mode de financement soit très limité. Le canton de Neuchâtel est donc bien préparé pour faire face aux nouveaux défis qui se dressent devant lui. Il s'agit aujourd'hui de profiter de cette situation et de positionner adéquatement les hôpitaux cantonaux dans un contexte concurrentiel élargi. L'année 2012 sera mise à profit en ce sens.

Accompagnement de la mise en œuvre du plan stratégique du CNP

A fin mars 2010, le CNP a remis son plan d'actions qui portait sur les années 2010 à 2012. Outre la refonte de son concept médical, les principales propositions du CNP étaient:

- l'ouverture d'un centre hospitalier de jour dans les Montagnes et d'un centre d'urgences psychiatriques dans les locaux d'HNe;
- la centralisation de la psychiatrie hospitalière sur le site de Préfargier;
- le regroupement des activités de l'hébergement psychogériatrique sur le site de Perreux;
- le retrait des missions hospitalières et l'abandon de l'exploitation du site de la Rochelle.

Comme déjà relevé, ces propositions ont été validées par décret du Grand Conseil du 29 septembre 2010. Il appartiendra au DSAS d'accompagner le CNP dans la mise en œuvre de ce plan stratégique.

Dans son plan stratégique 2010-2012, le CNP traitait uniquement de sa mission de psychiatrie hospitalière. Ses autres secteurs d'activité que sont l'hébergement en EMS, les ateliers spécialisés et autres structures intermédiaires seront traités dans un second rapport qui sera préparé par le CNP en 2011 concernant ces activités sur la période 2013-2015. Cette variante avait été privilégiée pour permettre au CNP d'entamer rapidement ses réformes structurelles et de dégager le plus rapidement possible des économies lui permettant d'équilibrer son budget.

Le DSAS sera appelé à suivre l'élaboration de ce second plan stratégique et d'apporter tout le soutien nécessaire au CNP. De même, il conviendra d'accompagner la mise en œuvre de ce plan stratégique une fois que les options auront été arrêtées au niveau politique.

Accompagnement de la mise en œuvre du plan stratégique d'HNe

Suite à la tenue des états généraux de la santé, le 24 octobre 2009, dont l'objectif était d'«imaginer le système sanitaire neuchâtelois de demain», le Conseil d'Etat a manifesté sa détermination à trouver une solution de répartition des missions hospitalières à même de constituer un consensus acceptable par le plus grand nombre de partenaires institutionnels et par les comités d'initiatives. Pour ce faire, le Conseil d'Etat a mandaté le DSAS afin qu'il propose une nouvelle répartition des missions hospitalières entre les sites HNe de Pourtalès, de La Chaux-de-Fonds et du Val-de-Travers. Le Conseil d'Etat a demandé au DSAS de mener ces réflexions au sein d'un «Groupe de pilotage» composé de trois conseillers d'Etat, de trois représentants des régions concernées par les initiatives (Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds et Val-de-Travers), de trois représentants des comités d'initiative et de quatre personnes issues des quatre groupes politiques représentés au Grand Conseil. La délégation du Conseil d'Etat était également formée des chefs du DJSF et du DEC.

Pour mener à bien ses travaux, le Groupe de pilotage s'est réuni six fois sous la présidence de la cheffe du DSAS. Afin de se forger une opinion la plus objective possible, le Groupe de pilotage a entendu différents partenaires parmi lesquels l'HNe et l'Hôpital de La Providence. Dans un deuxième temps, le Groupe de pilotage a fait appel à la société Antarès Consulting afin d'évaluer les différents projets soumis et de dessiner un possible réseau hospitalier neuchâtelois à l'horizon 2015-2020. La société Antarès consulting a présenté ses principales conclusions au Groupe de pilotage, le 23 juin 2010.

Sur cette base, le Groupe de pilotage a émis un certain nombre de propositions à l'attention du Conseil d'Etat qui les a faites siennes. Ces options stratégiques sont:

- **à long terme:** étudier la création d'un site unique de soins aigus en vue de sa mise en fonction à l'horizon 2022;
- **à moyen terme:** réaliser un hôpital en réseau, avec trois centres diagnostiques, thérapeutiques et ambulatoires à Neuchâtel et à La Chaux-de-Fonds, d'une part et à Val-de-Travers d'autre part, compte tenu des besoins identifiés, de développer les structures intermédiaires et les nouvelles formes d'hospitalisation;
- **à court terme:** demander au Conseil d'administration de l'HNe d'agir immédiatement et de mettre tout en œuvre pour ramener un bon climat de travail en son sein, d'établir une bonne collaboration entre les divers sites, d'améliorer l'attractivité de l'hôpital en vue de l'ouverture des frontières en 2012 et de développer des compétences médicales particulières.

Le Conseil d'Etat a présenté ces options stratégiques au Conseil d'administration d'HNe en lui demandant d'élaborer une planification stratégique pour les cinq prochaines années, tout en gardant en perspective les objectifs à atteindre en 2022. Ce plan stratégique devra être livré d'ici au 31 mars 2011.

Le DSAS sera appelé à suivre l'élaboration de ce plan stratégique et à apporter tout le soutien nécessaire à l'HNe. De même, il conviendra d'accompagner la mise en œuvre de ce plan stratégique une fois que les options auront été arrêtées au niveau politique.

Coordination des établissements de droit public

A plusieurs reprises, le Grand Conseil a manifesté son inquiétude, partagée par ailleurs par le Conseil d'Etat, que les trois établissements de droit public que sont l'HNe, le CNP et NOMAD ne négligent pas les aspects de coordination en se concentrant sur leurs activités respectives propres sous la pression de la gestion quotidienne.

Un groupe de travail réunissant des délégués des trois conseils d'administration, des trois directions et du service de la santé publique a été mis sur pied. Sa mission est de veiller à la bonne coordination des activités des trois entités. Le premier projet initié à fin 2010 concerne l'orientation des patients dans le réseau; d'autres seront développés en 2011.

Réduction des maladies non transmissibles

Le plan directeur cantonal de promotion de la santé prévoit de faire reculer les maladies non transmissibles. Pour y parvenir, deux projets d'ampleur se déploieront en 2011:

- l'élaboration d'un plan cancer avec les partenaires concernés permettra de dresser un bilan des ressources et des actions cantonales en cours et de définir des recommandations en lien avec les options nationales déjà connues;
- le déploiement du plan santé mentale, après validation des dix objectifs par le Conseil d'Etat, permettra la mise en place d'activités dans plusieurs domaines allant de la prévention à l'organisation des soins et des urgences psychiatriques.

Réorientation des services de santé

Afin de réorienter les services de santé vers les domaines de la prévention et de la promotion de la santé, des travaux seront développés dans ces domaines pour, d'une part, réformer la médecine scolaire cantonale vers plus de santé scolaire et, d'autre part, poursuivre l'appui à la réorganisation du dispositif sanitaire des établissements carcéraux en soutenant le développement de programmes de prévention et de promotion de la santé (dépendances et maladies transmissibles).

Création d'une équipe mobile de soins palliatifs de l'Arc Jurassien

Depuis le début des années 2000, soit peu après la constitution du Centre de soins palliatifs La Chrysalide, une démarche a été initiée conjointement par les cantons de Berne (Jura bernois), du Jura et de Neuchâtel pour développer de manière coordonnée les soins palliatifs dans la région de l'Arc jurassien. Se heurtant initialement aux prérogatives cantonales en matière de planification, cette démarche a pris un nouveau départ au printemps 2007 par la signature d'une déclaration d'intention par les conseillers d'Etat et ministre en charge de la santé de ces trois cantons. Dans ce document, les trois cantons s'engageaient notamment à:

1. reconnaître, par le biais d'une convention intercantonale, l'Hôpital neuchâtelois - La Chrysalide à La Chaux-de-Fonds, comme le centre de compétence pour l'ensemble de la région de l'Arc jurassien et
2. étudier la constitution d'une équipe mobile de soins palliatifs.

Une étape importante a été franchie en mai 2009 lorsque les chefs de départements ont signé une convention intercantonale concernant les prestations fournies par le service de soins palliatifs de l'HNe, sur son site de La Chrysalide. Par cet acte, les cantons du Jura et de Berne reconnaissent le service de soins palliatifs de l'HNe en tant que centre de référence pour l'Arc jurassien. Ladite convention prévoyait également l'existence d'une équipe mobile en soins palliatifs de l'Arc jurassien dont le point d'ancrage est le site de La Chrysalide de l'HNe. Il s'agira, courant 2011, de finaliser la mise en place de cette dernière, tant sur le plan institutionnel que soignant. Un mandat en ce sens a été donné à un groupement intercantonal BEJUNE par les chefs des départements de la santé des trois cantons concernés.

Objectifs – orientation

Le changement du mode de financement des EMS constitue le dernier grand projet de modification touchant la structure du système de santé neuchâtelois. Le référendum annoncé contre la LFinEMS retarde sa mise en œuvre, mais une fois en vigueur, tous les instruments de pilotage des institutions de santé seront en place. Dès lors, les projets concrets de santé publique, dont certains sont en préparation depuis plusieurs mois, pourront être conduits, ceci en collaboration avec les partenaires de l'Etat.

2011 s'annonce donc comme une nouvelle année d'intenses changements dans le secteur de la santé, tous les domaines étant concernés de près ou de loin par des projets. Citons notamment:

- la révision de la planification hospitalière pour le 1^{er} janvier 2012;
- le plan stratégique de l'HNe visant la création à terme d'un hôpital unique pour les soins aigus;
- le plan stratégique du CNP relatif à l'hébergement et aux structures intermédiaires;
- la planification médico-sociale pour les personnes âgées qui désire promouvoir le maintien à domicile;
- le plan cantonal de santé mentale qui prévoit une approche globale de la question.

Les adaptations légales qui accompagneront ces projets seront pour la plupart d'ordre mineur, mais les impacts sur la santé de la population neuchâteloise seront importants.

2.5. Conclusion

Le domaine de la santé vit depuis de très longues années dans un changement permanent. Cette situation ne concerne pas spécifiquement notre canton mais, de manière générale, tous les Etats développés qui nous entourent. Les défis sont nombreux et les questions que nous devons résoudre sont les mêmes que nos voisins, indépendamment de la faible taille de notre canton. Ces problématiques sont la garantie de l'accès aux soins et de la qualité des soins, le combat contre la pénurie des professionnels, la gestion de l'augmentation des coûts, l'augmentation des exigences des patients, la concurrence entre les fournisseurs de prestations, etc.

Les Etats généraux de la santé, conduits en automne 2009, ont ouvert la porte à de nombreuses interrogations qui se sont ajoutées à celles déjà existantes. Les interrogations de la population, des élus locaux et des professionnels ont pu s'exprimer et ont été entendues par le Conseil d'Etat qui a pu en tenir compte dans la conduite de sa stratégie.

3. SERVICE DE L'ACTION SOCIALE

3.1. Introduction

Indéniablement, la crise économique qui a frappé soudainement et durement une partie de la population neuchâteloise dès septembre 2008 a encore pesé en 2010 et influencé les activités des entités du service de l'action sociale. Pourtant, les indicateurs des différents secteurs sont moins unanimes qu'en 2009, deux offices du service de l'action sociale ont enregistré un fléchissement du nombre de bénéficiaires et du montant d'aides octroyées. Quoi qu'il en soit, la situation est difficilement perceptible. Même si le taux de chômage a baissé d'un point dans le courant 2010 (6,2% en décembre 2010), il reste très élevé. Les effets du non emploi se font toujours fortement sentir en termes de sollicitation des services sociaux.

Sur le plan de l'aide sociale, le nombre de nouveaux dossiers continue de progresser (2117); ceux-ci ont augmenté de 1,2% en comparaison avec 2009, année où la barre des 2000 ouvertures de dossiers avait été franchie pour la première fois. Rappelons qu'en 2009 le nombre de bénéficiaires avait atteint un seuil jamais égalé dans le canton de Neuchâtel, portant le taux d'aide sociale au niveau préoccupant de 6,6%. Bien que les dépenses d'aide sociale 2010 ne soient pas encore définitivement établies, on peut cependant mentionner qu'elles seront proches du niveau de 2009, soit de l'ordre de 75,5 millions de francs, en progression pour la 2^e année consécutive après trois années de stabilisation des charges d'aide matérielle.

Le secteur du recouvrement et des avances de contributions d'entretien enregistre, pour sa part en 2010, une diminution significative du nombre de ses nouveaux dossiers (- 16%, 221 dossiers) et une baisse du montant total des avances octroyées (- 3,7%).

L'office des bourses recense également une diminution, tant sur le plan du montant total des aides financières accordées (- 8,4%) que sur celui du nombre de boursiers (- 4,4%, 1734 bénéficiaires).

Dans le secteur de l'assurance-maladie, les normes de classifications (limites de revenus) sont restées identiques à celles de 2009, les montants des subsides LAMal ont été relevés de 5% (catégories 1 à 5) pour les adultes et les jeunes adultes et les subsides pour les enfants ont été harmonisés à la hauteur de 55 francs (catégories 1 à 5 et OSL). La combinaison de ces mesures a permis de renforcer l'aide aux assurés. Le nombre de bénéficiaires en 2010, avec 41.675 personnes subsidiées, a été légèrement supérieur à 2009.

Au titre des faits marquants de l'année 2010, on relèvera plus particulièrement les réflexions menées en vue d'un 3^e volet de désenchevêtrement des tâches Etat/communes concernant le secteur de l'aide sociale. La commission de l'action sociale a mandaté en juin 2010 une sous-commission constituée de représentants/tes des communes et du Département de la santé et des affaires sociales. Réunie à deux reprises au 2^e semestre 2010, cette sous-commission, qui a évoqué la cantonalisation de l'aide sociale, devra prendre une position de principe au 1^{er} trimestre 2011 et la communiquer rapidement au pilotage politique général du Projet désenchevêtrement, puisque le calendrier d'entrée en vigueur d'éventuelles modifications a été fixé au 1^{er} janvier 2012.

On citera encore la conclusion de contrats de prestations avec le Centre social protestant et Caritas pour l'aide aux personnes en situation d'endettement. Ceci fait suite à la volonté du Grand Conseil, exprimée lors de l'adoption du budget 2009, de reconnaître financièrement le travail effectué par les deux services privés dans un domaine où la population neuchâteloise a besoin d'un précieux soutien, celui de la gestion des dettes et de l'aide au désendettement.

Il convient enfin de mentionner dans le domaine des allocations de formations la ratification, par le Grand Conseil en novembre 2010, de l'Accord intercantonal sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études de la CDIP. Ce fut un premier pas indispensable vers une révision de la législation cantonale en la matière, dont l'entrée en vigueur est prévue pour la rentrée scolaire 2012.

3.2. Gestion

Le service de l'action sociale est constitué des 5 entités fonctionnelles suivantes:

- Direction du service (Dir-SASO)
- Office cantonal 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 consacré de nombreuses séances de travail à la mise en place d'un système de contrôle interne (SCI), au niveau du colloque de direction (coordination et harmonisation des démarches dans l'ensemble des secteurs), mais également au niveau de chaque entité (travail sur les processus avec les collaborateurs). L'objectif assigné a été atteint à la fin de décembre 2010, puisque l'on peut considérer que le SAS a réalisé les deux premières des trois étapes décrites dans le processus d'optimisation du SCI par le Contrôle cantonal des finances. Les processus essentiels ont été documentés, les risques essentiels ont été identifiés, les contrôles ont été évalués et les besoins d'optimisation définis. Le début de l'année 2011 pourra être consacré à la communication du SCI auprès de l'ensemble du personnel de service, cela fera ainsi écho à une séance d'information générale à ce sujet qui a eu lieu au début de l'année 2010.

Ressources humaines

Les effectifs du service de l'action sociale sont restés stables avec 57 collaborateurs (dotation officielle, sans le personnel placé temporairement) soit 41,1 équivalents plein temps (EPT), selon la répartition suivante:

- Direction du service avec 3,4 EPT, soit: 1 chef de service (100%); 1 juriste (50%); 1 collaborateur scientifique (40%); 1 collaboratrice administrative (40%); 1 chef de projet (100%) et 1 secrétaire (10%).
- ODAS avec 10,4 EPT, soit: 1 chef d'office (100%); 2 responsables des programmes d'insertion (100%); 1 conseiller administratif (100%); 1 conseiller social (100%); 1 responsable du contrôle de la gestion des dossiers (100%); 1 collaboratrice administrative chargée du contrôle de la gestion des dossiers (50%); 1 comptable (100%); 2 collaboratrices administratives chargées du secrétariat (150%); 2 animateurs de programme d'insertion (150%); 1 collaboratrice administrative pour le programme d'insertion (40%); vacant: 1 collaborateur administratif chargé du contrôle de la gestion des dossiers (50%).
- ORACE avec 8,3 EPT, soit: 1 chef d'office (100%); 7 gestionnaires (450%); 5 collaboratrices administratives (200% pour le secrétariat et 80% pour la comptabilité).
- OBE, avec 2,5 EPT, soit: 1 cheffe d'office (70%) et 3 collaboratrices spécialisées (180%).
- OCAM, avec 16,5 EPT, soit: 1 chef d'office et 1 adjoint (200%); 3 collaborateurs au secrétariat/réception/courrier (200%); 4 collaboratrices à la révision financière/contentieux (350%); 6 collaboratrices aux subsides (450%); 5 collaboratrices à l'affiliation (400%) et 1 collaboratrice à la gestion UE (50%).

A l'ORACE, pour des raisons de maladie, l'absence (partielle) d'une gestionnaire de dossiers s'est prolongée jusqu'à la fin du mois de mai. Les désagréments liés à cette vacance (qui durait depuis la fin septembre 2009) ont été grandement diminués grâce à l'effort de l'ensemble des collaborateurs de l'office et, en particulier, des autres gestionnaires.

A l'OBE, suite au départ d'une collaboratrice spécialisée le 24 février 2010, les démarches pour le remplacement de la titulaire n'ont abouti que le 1^{er} juin 2010 par l'engagement d'une nouvelle collaboratrice spécialisée à 50% (même temps partiel que la collaboratrice précédente). En outre, l'office a pu bénéficier dès l'été 2010 d'un stagiaire supplémentaire pour renforcer le secrétariat puisque celui-ci n'est assuré que par des stagiaires.

A l'OCAM, au mois d'août 2010, l'office a procédé à l'engagement d'une apprentie de commerce de 1^{ère} année.

Rappelons enfin, comme les années précédentes, 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 liées à leur situation de chômage (MIP de l'OFET).

Locaux

Le 1er avril 2010, dans le cadre du regroupement avec le service de l'action sociale, l'office cantonal de l'assurance-maladie a déménagé dans l'immeuble de l'Espace de l'Europe 2, à Neuchâtel. Ainsi toutes les entités du service sont regroupées sur deux étages de l'immeuble proche de la gare, à l'exception du programme d'insertion socioprofessionnelle Ressources (rattaché à l'ODAS). Celui-ci, au mois d'avril 2010, a quitté la rue Martenet 4 (à Serrières) où il était localisé depuis ses débuts, pour emménager à la rue des Beaux-Arts 21, à Neuchâtel.

Aspects légaux

Sur le plan de l'assurance-maladie, est entré en vigueur au 1er janvier 2010 l'arrêté cantonal fixant les normes de classification et les montants des subsides en matière d'assurance obligatoire des soins pour l'année 2010.

Le 1^{er} juillet 2010 est entré en vigueur le nouvel arrêté concernant l'adaptation des barèmes servant de base de calcul aux bourses d'études. Le forfait pour les repas pris à l'extérieur est ainsi passé de Fr. 7,50 à Fr. 9.–. De plus, la prise en considération des frais de logement à l'extérieur du domicile familial, limitée depuis la rentrée scolaire/universitaire 2006, est revenue à la normale.

Pour l'aide sociale, une quinzaine de directives (ou courriels-directives) ont été envoyées par le chef de l'ODAS aux services sociaux régionaux chargés de l'aide matérielle, en complément de la loi sur l'action sociale, de son règlement d'exécution et de l'arrêté fixant les normes pour le calcul de l'aide matérielle. Le respect de ces textes par tous les professionnels de l'aide sociale garantit une application homogène de l'aide matérielle auprès des bénéficiaires dans le canton.

3.3. Activités déployées

La direction du service de l'action sociale a mené, durant l'année, les activités classiques de conduite d'un service de l'Etat. Elle a accompli des tâches transversales de coordination (voir chapitres ci-après), des activités liées au subventionnement du secteur social privé et a apporté un appui régulier aux travaux déployés par les 4 offices, qui présentent leur domaines d'intervention ci-dessous.

On relèvera plus particulièrement, pour la direction du service, le travail fourni dans le cadre des réflexions menées en vue d'un 3^e volet de désenchevêtrement des tâches Etat/communes concernant le secteur de l'aide sociale. La commission de l'action sociale a mandaté en juin 2010 une sous-commission "Désenchevêtrement de l'aide sociale", constituée de représentants/tes des communes et du Département de la santé et des affaires sociales (DSAS). Réunie à deux reprises au 2^e semestre 2010, cette sous-commission envisage de prendre une position de principe au 1^{er} trimestre 2011 et de la communiquer au pilotage politique général du projet désenchevêtrement, l'objectif d'entrée en vigueur d'éventuelles modifications étant fixé au 1^{er} janvier 2012.

Au titre de la coordination avec le secteur social privé, on mentionnera encore la finalisation dans le courant 2010 de contrats de prestations conclus par le DSAS avec le Centre social protestant (CSP) et Caritas pour l'aide aux personnes en situation d'endettement. Ceci fait suite à la volonté du Grand Conseil, exprimée lors de l'adoption du budget 2009, de reconnaître financièrement le travail effectué par les deux services privés dans un domaine où la population neuchâteloise a besoin d'un précieux soutien, celui de la gestion des dettes voire du désendettement.

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 2010, le GT CIPOS a tenu 4 séances. Il a pris part aux procédures de consultation suivantes: Projet de loi sur le financement des établissements médicaux-sociaux (LFINEMS) et deuxième partie de la 6^e révision de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI). Dans le cadre du projet ACCORD dont il est le maître d'œuvre, il a validé un nouveau processus d'examen du droit aux prestations sociales. Dans ce même cadre, il a pris acte de l'impact potentiel des travaux relatifs au 3^e volet de désenchevêtrement sur les guichets sociaux régionaux. Il a validé la 7^e mise à jour du Tableau des prestations sociales cantonales. Il a recensé, département par département, tous les postulats et motions en suspens concernant la politique sociale et décidé d'en opérer un suivi. En 2010 toujours, il a été saisi des questions suivantes: inventaire fédéral des prestations soumises à condition de ressources, accord intercantonal CDIP sur l'harmonisation des bourses d'études, projet de loi sur l'accueil des enfants. Il a pris connaissance de la situation actuelle en matière de collaboration interinstitutionnelle. Prenant appui sur le rapport du Conseil fédéral "Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté", il a défini quatre secteurs sur lesquels il souhaite porter particulièrement son regard: a) enfants de familles touchées par la pauvreté et pauvreté des familles; b) pauvreté et vieillesse; c) prestations sous condition de ressources (éviter les effets de seuil) et d) amélioration de la coordination. Il a mis en évidence l'importance pour le canton d'une approche volontariste de la pauvreté des familles, par exemple par la mise en place de prestations complémentaires pour celles-ci. Il a délégué deux de ses membres dans un groupe de travail chargé de donner suite à la motion interpartis 10.151, "Il faut connaître l'ampleur et l'évolution de la pauvreté pour la combattre". Enfin, le GT CIPOS a suivi l'évolution des législations fédérale et cantonale et, dans le cadre de la veille qu'il assure des réformes conduites par d'autres cantons en matière de prestations sociales, a notamment examiné celles adoptées par le canton de Vaud (prestations complémentaires pour les familles, rente-pont AVS, RDU pour les prestations sociales soumises à condition de ressources).

Collaboration interinstitutionnelle (CII)

Durant l'année 2010, un contexte économique difficile a une nouvelle fois nécessité la mise en place de stratégies communes aux services de l'Etat actifs au niveau de l'insertion sociale et professionnelle. A cette situation économique et sociale préoccupante vient s'ajouter un obstacle supplémentaire pour certaines personnes, celui du cumul de difficultés pouvant prendre les formes suivantes: chômage de longue durée, problèmes de santé, absence de formation et situation financière précaire. Cet état de fait nécessite des réponses coordonnées. La CII s'impose donc comme une démarche cohérente afin de palier les difficultés rencontrées par une part toujours plus grande de la population pour rejoindre le marché de l'emploi. Le Conseil fédéral, dans sa "Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté" (mars 2010), a d'ailleurs cité ce type de collaboration comme prioritaire à ses yeux.

Sous l'impulsion de la Confédération, la CII a comme objectif majeur de favoriser une coordination toujours plus accrue des mesures dites "actives" tels que les programmes d'emploi temporaires, de réinsertion sociale, de réadaptation professionnelle et de formation. Au niveau cantonal, 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, des formations post-obligatoires et de l'asile, en étroite collaboration avec les trois chefs de départements concernés (DSAS, DEC et DECS).

Concrètement, en 2010, une seconde rencontre entre le groupe de pilotage CII et les chef-fes de départements concernés a permis de fixer les priorités dans le domaine de l'insertion socioprofessionnelle pour la législature en cours. Le GP CII est mandaté pour travailler prioritairement sur les 3 axes suivants:

- 1) L'insertion professionnelle des personnes de moins de 30 ans;
- 2) L'évolution de l'expérience-pilote MAMAC (de l'allemand Medizinisch-ArbeitsMarktliche Assessments mit Case Management) portée par la Confédération;
- 3) Le recensement et l'analyse des mesures existantes (dont les programmes d'insertion sociale et professionnelle).

Le premier mouvement s'est vu confirmé le 3 novembre 2010 par le Grand Conseil, qui a adopté à l'unanimité le Rapport 10.030 à l'appui d'un projet de loi portant modification de la loi sur le fonds pour l'insertion professionnelle des personnes de moins de 30 ans (rapport "insertion professionnelle"). Sur la base des résultats très encourageants obtenus durant la phase de projet menée entre 2007 et 2009 sous le label Projet jeunes, l'exécutif cantonal a souhaité pérenniser le dispositif d'insertion visant les personnes de moins de 30 ans. Pour rappel le "Projet Jeunes" a fait l'objet d'un rapport d'évaluation établi par l'IDHEAP.

De cette phase-pilote et des recommandations découlant du bilan établi par cet organe externe, la poursuite des efforts entrepris en matière d'insertion d'un public déterminé a ainsi été confirmée. Selon les vœux exprimés par le Grand Conseil, le dispositif nouvellement adopté vise l'intégration du concept de "case management de la formation professionnelle" soutenu par la Confédération (OFFT) dans le tissu cantonal d'insertion. Le case management présuppose l'aiguillage du jeune en difficulté vers la mesure la plus appropriée à sa situation. Concrètement, l'accent sera principalement porté sur des mesures de formation (apprentissage) et sera ouvert à l'ensemble des personnes de moins de 30 ans freinées dans leurs démarches d'insertion professionnelle et non plus uniquement, comme lors de la précédente législature, aux jeunes bénéficiaires de l'aide sociale. Ce dispositif relève désormais de la compétence du service des formations post-obligatoires. Le groupe de pilotage CII accompagnera les démarches sur le plan stratégique. Cette orientation va véritablement dans le sens des objectifs visés par la CII et répond au constat faisant état d'importantes lacunes de formation chez une majorité de "jeunes en rupture".

La démarche CII-MAMAC s'est poursuivie en 2010, toujours sous la forme d'un projet pilote "limité" à la ville de La Chaux-de-Fonds. Pour rappel, 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).

Menées conjointement dans plusieurs cantons suisses, ces expériences ont fait l'objet d'une évaluation établie par un organe externe sur mandat de l'OFAS. La phase de projet a été officiellement clôturée en décembre 2010. A ce stade des réflexions, le développement de cette mesure et sa possible extension à l'ensemble du canton sont en cours d'analyse. Il s'agira d'une des priorités du groupe de pilotage CII pour l'année 2011: développer les expériences-pilotes en vue d'établir un bilan sur le plan cantonal.

Toujours au niveau des priorités validées par le Conseil d'Etat, le GP CII va faire émerger une meilleure lisibilité de l'offre de toutes les mesures d'insertion, de manière à accroître également l'efficacité d'un travail en réseau entre l'ensemble des acteurs de l'insertion socioprofessionnelle.

Sur le plan national, relevons enfin que la fin de l'année 2010 a été marquée par l'annonce de la création d'un bureau national de la CII. Plus qu'un organe, la Confédération a souhaité "institutionnaliser" un réseau CII composé de représentants des organes fédéraux susmentionnés. Cet "observatoire de la CII" suivra les démarches menées par les cantons sous l'égide de la collaboration interinstitutionnelle. Il doit donc être perçu comme une plateforme d'échanges et d'informations.

Harmonisation et coordination des prestations sociales: projet ACCORD

Le canton de Neuchâtel réalise résolument – pas à pas – un projet ambitieux: la coordination et l'harmonisation de ses prestations sociales. Après 2009 qui a permis de dessiner l'organisation spatiale de la délivrance de ces prestations, par la mise sur pied de huit guichets sociaux régionaux (GSR) pour l'ensemble du territoire cantonal, l'année 2010 a été marquée par deux mouvements forts:

- la décision de lier réforme ACCORD et 3^e volet de désenchevêtrement des tâches, pour l'aide sociale;
- un nombre élevé de séances de travail confrontant les très nombreux acteurs institutionnels du projet ACCORD à la réalisation concrète des principes arrêtés dans la loi-cadre (LHaCoPS) et ses règlements d'application.

Concernant le premier mouvement, la volonté du Conseil d'Etat a été d'éviter de modifier de façon majeure les processus d'accès aux prestations sociales sous condition de ressources puis de revoir ultérieurement la répartition des tâches et compétences entre les communes et l'Etat pour un secteur important de ces mêmes prestations sociales, celui de l'aide sociale. De ce fait, par un courrier de juin 2010, la cheffe du DSAS a annoncé que l'entrée en vigueur des guichets sociaux 3^e étape et donc la mise en production du projet ACCORD ne serait pas fixée au 1^{er} janvier 2011 mais se ferait plus probablement au 1^{er} janvier 2012.

Un projet de règlement d'organisation des GSR a été validé en 2010 par un groupe de travail interne à l'administration et par un groupe de travail composé de représentants des communes (ACN) et de l'Etat. Ce projet de règlement est abouti à l'exception de deux chapitres, celui consacré au financement et celui relatif à la protection des données. Ce dernier chapitre sera rédigé en étroite collaboration avec le nouveau préposé cantonal à la protection des données. D'entente avec les représentants des communes, les analyses financières liées au désenchevêtrement de l'aide sociale tiendront expressément compte des coûts qu'engendrera l'extension du champ d'activité des GSR à la réception des demandes de prestations cantonales versées sous condition de ressources. Ce sera là un aspect essentiel pour la formulation du chapitre du règlement d'organisation des GSR consacré au financement.

S'agissant du champ d'activité des GSR et plus particulièrement des antennes ACCORD – qui seront le volet des GSR dédié à l'accès aux prestations cantonales – un formulaire unique de demande de prestations constituera le point d'entrée dans le système. Le personnel nouveau des antennes ACCORD déterminera sur la base d'un dossier complet et donc d'un travail d'enquête centralisé qui compose le ménage du demandeur (son unité économique de référence, UER) et quel est le revenu de ce ménage (le RDU, revenu déterminant unifié). Ce travail permettra aux antennes ACCORD d'émettre un préavis sur le droit aux prestations sociales et de transmettre ensuite dossier et analyse aux secteurs prestataires pour décision. Pour alimenter la réflexion sur l'extension du champ d'activité des GSR, de délicates analyses ont été effectuées par l'équipe de projet afin d'évaluer la dotation en personnel des antennes ACCORD. Au préalable, l'équipe de projet a réalisé un travail conséquent pour déterminer les recoupements entre les 5 prestations concernées. Si, aujourd'hui, les usagers sollicitant une prestation sociale sous condition de ressources déposent des demandes distinctes à des services distincts sur autant de formulaires distincts, demain elles déposeront une seule demande qui cheminera, selon un ordre défini à l'aide d'un dossier informatisé, auprès des secteurs qui auront été identifiés par l'antenne ACCORD. Les simulations effectuées dans les secteurs de 2009 à 2010, dont le but premier était de mesurer l'impact notamment financier des nouvelles règles UER et RDU pour ces secteurs, ont fourni l'essentiel du matériau utile pour les recoupements. Ces travaux sur les recoupements ont permis de préciser combien de personnes (et leur ménage) pouvaient avoir droit simultanément à plus d'une prestation et si oui auxquelles.

Toujours au chapitre des GSR, il est apparu essentiel de travailler de façon étroite avec les collaboratrices et collaborateurs aujourd'hui en place dans les huit régions en vue de définir les besoins des potentiels utilisateurs de la base centralisée de données sociales (BaCeDoS). Ce processus participatif s'est concrétisé par la tenue très régulière de séances avec un groupe restreint de représentants des régions, soit des GSR du Locle, de La Chaux-de-Fonds, de Val-de-Travers, du Littoral Ouest (Colombier) et de Neuchâtel. Ce groupe s'attache notamment, avec le responsable de l'axe "technique" du projet ainsi que le chef de projet au SIEN, à la rédaction de cas d'utilisation qui décrivent dans le détail les procédures à suivre et permettent de développer l'outil informatique futur.

Quant aux principes arrêtés dans la loi-cadre et ses règlements d'application, leur analyse a été poursuivie permettant, à la faveur aussi du matériau fourni par les simulations, d'affiner leur définition harmonisée. Ainsi les notions de première formation et de cohabitation ont été précisées. Des travaux sont en cours sur les dépenses professionnelles à considérer. La formation que nécessitera, surtout au niveau des GSR mais aussi au niveau des secteurs prestataires, la mise en production du projet a été examinée en détail et un plan de formation est en cours d'élaboration. Le chantier de la périodicité des prestations s'est ouvert. Il porte sur la délicate question du rythme auquel les prestations seront réexaminées. Cette opération est effectuée de façon isolée par les secteurs aujourd'hui. Demain, il en ira autrement puisque la réforme ACCORD crée des liens forts entre eux et les rend interdépendants. Par ailleurs, une nouvelle réflexion a été menée sur l'ordre dans lequel les prestations harmonisées devront être examinées, le processus d'examen du droit aux prestations. La solution retenue et avalisée par le GT CIPOS est la suivante:

1. Avances de contributions d'entretien (prestation de l'ORACE),
2. Mesures d'intégration professionnelle (prestation de l'OFET),
3. Subsides aux primes de l'assurance-maladie (prestation de l'OCAM),
4. Bourses d'études (prestation de l'OCBE),
5. Aide sociale (prestation des services sociaux).

Concernant la dynamique du projet, il est intéressant de relever l'importance que revêtent les séances (cinq pour le 2^e semestre 2010) qui ont réuni représentants des GSR (services communaux/régionaux) et représentants des secteurs prestataires (services cantonaux) autour de divers thèmes. L'analyse commune de ces derniers génère des échanges intenses permettant de préparer au mieux le travail en réseau qui sera le leur avec la mise en production du projet ACCORD.

Sur le plan intercantonal, les échanges avec les autres cantons conduisant des réformes similaires se poursuivent. A la faveur d'une étude portant sur l'accompagnement à futur de la réforme ACCORD, une analyse poussée des solutions mises en place par les cantons du Tessin et de Bâle-Ville a été effectuée. Le projet d'harmonisation des prestations sociales adopté par le Grand Conseil vaudois le 2 novembre 2010 et dont l'entrée en vigueur est annoncée pour le 1^{er} juillet 2012 a été attentivement analysé. Enfin, l'équipe de projet suit de près les réformes en cours sur le plan fédéral (LACI, LAMal, projet du Concordat intercantonal sur l'harmonisation des bourses, projet d'harmonisation des avances de contributions d'entretien), dans la mesure où certaines affectent très directement l'une ou l'autre prestation de la réforme ACCORD.

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 qu'il s'agit de se référer pour davantage de détails concernant l'année 2010.

On relèvera toutefois que 692 dossiers LAVI ont été traités en 2010 (419 nouveaux), dont 145 ont fait l'objet d'une aide financière et on précisera que la Conférence suisse des offices de liaison de la loi fédérale sur l'aide aux victimes (placée sous l'égide de la CDAS) a émis au début 2010 des recommandations pour l'application de cette législation révisée.

Le service de l'action sociale, pour sa part, tient le rôle d'autorité de subventionnement LAVI, via un contrat de prestations. A ce titre, il a versé:

- 747.000 francs pour l'exploitation des deux centres de consultation
- 74.003 fr. 55 pour les demandes d'indemnisation et de réparation morale accordées par la cheffe du DSAS
- 109.862 fr. 85 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 cinq séances en 2010. 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 2010, dix prêts ont été accordés par le Fonds, pour un montant total de 200.570 francs (en 2009, seules cinq demandes avaient été adressées au comité de direction, toutes acceptées pour un total de 82.800 francs, et en 2008, sept prêts avaient été accordés pour un total de 175.500 francs). Ainsi, à fin 2010, compte tenu des boucllements de dossiers anciens, le montant total des prêts en cours s'élevait à 273.996 francs (193.812 francs à fin 2009 et 285.292 francs à fin 2008).

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.

Dîme de l'alcool

La répartition des subsides versés dans le cadre de la dîme de l'alcool à divers organismes actifs à un titre ou à un autre dans le domaine des addictions a été décidée par la cheffe du DSAS et peut se résumer de la manière suivante:

| Institutions | Subsides |
|---|-----------------|
| Association du Centre de Loisirs, Neuchâtel..... | 10.000.– |
| 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..... | 7.200.– |
| Centre d'aide, de prévention et de traitement de la toxicomanie (CAPTT), Fleurier.. | 11.420.– |
| Centre de prévention et de traitement de la toxicomanie (CPTT), Chx-de-Fds..... | à l'examen |
| Centre neuchâtelois d'alcoologie (CENEA)..... | 46.429,50 |
| Croix-Bleue neuchâteloise | 20.000.– |
| Croix-Bleue neuchâteloise Section Le Locle..... | 8.000.– |
| Drop-In, centre d'information, de prévention et de traitement, Neuchâtel | 30.400.– |
| Espace des Solidarités, Neuchâtel..... | 29.000.– |
| ESRN, Centre des Terreaux, Neuchâtel – journées santé | 9.000.– |
| Fondation Neuchâtel Addictions (FNA)..... | 56.000.– |
| 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), Neuchâtel..... | 50.000.– |
| GIS, journées santé dans les écoles | 98.320.– |
| Groupement romand d'études des addictions (GREA), Yverdon-les-Bains | 27.000.– |
| Groupe Sida Neuchâtel..... | 30.000.– |
| Institut suisse de prévention de l'alcoolisme et autres toxicomanies (ISPA) | 12.000.– |
| Réalités de Vie ⁺ , projet Ecoles Suisse romande, Peseux..... | 4.000.– |
| Vivre sans fumer, centre neuchâtelois pour la prévention du tabagisme | 54.250.– |
| Total 2010..... | 518.469,50 |

| | |
|--|---------------------|
| Solde du compte "Dîme de l'alcool" au 1 ^{er} janvier 2010 | 400.810,52 |
| Total subsides versés en 2010 selon liste ci-devant | - <u>518.469,50</u> |
| Etat du compte "Dîme de l'alcool" avant réception du versement | - 117.658,98 |
| Part du canton au bénéfice net 2009 de la Régie fédérale des alcools (RFA) | + <u>622.395.-</u> |
| Solde du compte "Dîme de l'alcool" au 31 décembre 2010 | 504.736,02 |

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 2010, les organismes du secteur privé de l'action sociale ont pu compter sur les subventions suivantes, octroyées par le service cantonal de l'action sociale essentiellement sur la base de contrats de prestations:

| Organismes divers | Montants payés |
|--|-----------------------|
| Association neuchâteloise de médiation familiale | 18.000.- |
| Caritas Neuchâtel | 99.000.- |
| Caritas, indemnisation pour la gérance des dossiers des réfugiés statutaires | 157.500.- |
| Caritas, "service dettes" | 120.000.- |
| Centre spécialisé pour handicapés de la vue, Peseux | 153.000.- |
| Centre œcuménique de rencontre et d'animation (CORA), Fleurier | 58.500.- |
| Centre social protestant | 180.000.- |
| Centre social protestant, indemnisation pour gérance des dossiers réfugiés statutaires | 165.000.- |
| Centre social protestant, service de consultations conjugales..... | 72.000.- |
| Centre social protestant, "service dettes"..... | 240.000.- |
| FAS, redevance informatique des services privés..... | 59.400.- |
| FAS, service de consultations conjugales, La Chaux-de-Fonds | 72.000.- |
| Fédération suisse des sourds, Lausanne..... | 5.350.- |
| Fondation SEREI, La Chaux-de-Fonds..... | 10.000.- |
| La Main tendue | 33.570.- |
| Parents information, Neuchâtel | 27.000.- |
| Service social international, Genève..... | 17.100.- |
| Total organismes divers | <u>1.487.420.-</u> |

A propos du tableau ci-dessus, on relèvera encore que, depuis 2010, l'Etat a formalisé un contrat de prestations avec Caritas et un autre avec le CSP, reconnaissant ainsi le précieux travail effectué par ces deux services privés au titre de l'aide apportée aux personnes en situation d'endettement (voir rubriques "service dettes").

Autres organismes

| | |
|--|-----------|
| Fondation neuchâteloise pour la coordination de l'action sociale (FAS) | 329.400.– |
| Pro Infirmis | 243.000.– |
| Pro Senectute..... | 216.000.– |
| Centres de consultation LAVI..... | 747.000.– |

Total des subventions versées aux organismes privés **3.022.820.–**

Office cantonal 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 en 2010 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 conjoncture économique instable en 2010, ainsi que le taux de chômage encore élevé dans le canton, ont eu des répercussions évidentes sur l'aide sociale qui a enregistré un nombre important de nouveaux dossiers. Par ailleurs, nous continuons d'assister à un durcissement des législations fédérales en matière sociale, spécialement la loi sur l'assurance-invalidité et surtout la loi sur l'assurance-chômage, qui dès 2011 prévoit notamment une diminution importante du nombre maximum d'indemnités de chômage. Par conséquent, il faut s'attendre pour l'avenir à des reports de situations, et donc à des charges supplémentaires pour l'aide sociale.

Les dépenses d'aide sociale 2009 de la communauté neuchâteloise s'élèvent à 73.548.171 fr. 87 (les informations définitives relatives aux dépenses 2010 ne seront connues qu'à mi-2011). Elles sont ainsi supérieures de 5.947.980 fr. 83 par rapport aux dépenses de l'année précédente (soit + 8,80%).

Clairement, l'année 2009 sur le plan des dépenses est celle où le secteur de l'aide sociale a enregistré très concrètement les effets ravageurs de la crise économique et financière mondiale qui a débuté à la fin du 3^e trimestre 2008 et qui a sévi particulièrement fortement dans le canton de Neuchâtel. Pour rappel, les dépenses d'aide matérielle sont réparties 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).

Le décalage qui a lieu concernant la façon de comptabiliser les dépenses (aide versée en 2009 et non pas en 2010) n'existe pas pour la statistique des nouveaux dossiers d'aide sociale. A propos des nouveaux dossiers ouverts au cours de l'année 2010, nous constatons, vu la fragilisation persistante du marché du travail, que leur nombre continue d'augmenter. En effet, ce sont 2117 nouveaux dossiers qui ont été ouverts en 2010, contre 2092 en 2009 (+ 1,19%). Concernant les causes d'indigence, celles résultant de problèmes économiques sont toujours et de loin les plus conséquentes. Elles continuent même d'augmenter, 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), 1652 nouveaux dossiers ont été ouverts, soit 78,0% des nouveaux dossiers.

Relevons encore que les causes liées aux désunions et à l'éclatement des familles (intitulées "défaut de soutien"), diminuent pour la deuxième année consécutive (8,2% des nouveaux dossiers, contre 9,7% en 2009) mais continuent de figurer parmi les principales causes d'indigence.

Concernant les nouveaux dossiers ouverts en 2010, par groupe d'âge, nous constatons que les jeunes sont toujours les plus touchés. La catégorie des 18-29 ans représente 37,3% des nouveaux dossiers (36,6% en 2009) et la catégorie des 30-39 ans pas moins de 22,9% (contre 24,3% en 2009). Relevons enfin que 60,2% des nouveaux dossiers concernent des personnes entre 18 et 39 ans (60,9% en 2009).

Programmes d'insertion

En participant à un programme d'insertion, les bénéficiaires de l'aide sociale fournissent 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.

Mis à part les programmes ART Travers et Les Habits du Cœur qui ont fermé leurs portes en fin d'année précédente, durant l'année 2010 tous les autres programmes collectifs déjà existants ont continué de fonctionner et de se développer. Au total, l'office cantonal de l'aide sociale 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, l'Unité de réinsertion sociale et professionnelle (URSP) Evologia, Tricouti, ART Le Locle, l'Espace des Montagnes, le Drop In et finalement L'Epicerie Caritas. De plus, dès janvier 2010, deux structures sont venues s'ajouter à la liste des programmes avec lesquels l'ODAS conclut des accords de prestations. Il s'agit d'EcoVal et du Village d'Artisans. Puis, dès octobre 2010, l'ODAS a, par l'intermédiaire du programme ART, ouvert une place d'aide-chauffeur dans le cadre d'un partenariat avec Table Suisse.

Au total, ces programmes offrent en permanence environ 248 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, travail de production en série, livraison de denrées alimentaires, 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, techniques de spectacle). Enfin, les programmes de Ressources et de l'Espace des Montagnes proposent aux participants une démarche sur eux-mêmes et les aident à mettre sur pied et à concrétiser un projet individuel d'insertion sociale ou professionnelle.

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 2010, pas moins de 419 personnes (447 en 2009) ont signé un premier contrat d'insertion de trois mois. Parmi celles-ci, 115 personnes l'ont renouvelé une fois, 51 personnes l'ont renouvelé deux fois, 18 personnes l'ont renouvelé trois fois et 5 personnes l'ont renouvelé 4 fois. A noter que parmi ces 419 personnes, 198 (216 en 2009) ont effectué un projet d'insertion individuel. Autres chiffres importants à souligner: en 2010, 800 contrats (idem en 2009) ont été signés au moins une fois (premier contrat ou renouvellements), représentant 657 personnes (636 en 2009). Parmi ces 657 personnes, 31% sont âgées de moins de 30 ans et 33% sont des femmes. Enfin, depuis 1997, année d'entrée en vigueur du dispositif d'insertion, ce ne sont pas moins de 2505 personnes qui ont bénéficié des structures mises en place.

Un examen approfondi a permis de constater, qu'en 2010, quelque 99 participants à une mesure d'insertion ont connu un débouché positif, soit en trouvant un emploi, soit en reprenant des études ou une formation. Il est également à relever que 18 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.

STATISTIQUE DES NOUVEAUX DOSSIERS OUVERTS EN COURS D'ANNEE

1. Par cause d'indigence

| | | Nb de dossiers | | | En % du total | | |
|----------------|--|----------------|--------------|--------------|---------------|-------------|-------------|
| | | 2010 | 2009 | 2008 | 2010 | 2009 | 2008 |
| | Handicap physique ou psychique | 190 | 169 | 231 | 9.0 | 8.1 | 11.8 |
| 10 | Maladie | 70 | 47 | 63 | 3.3 | 2.2 | 3.2 |
| 12 | Accident | 11 | 21 | 20 | 0.5 | 1.0 | 1.0 |
| 14 | Maladie psychique | 23 | 16 | 17 | 1.1 | 0.8 | 0.9 |
| 16 | Demande AI en cours | 86 | 85 | 131 | 4.1 | 4.1 | 6.7 |
| | Défaut de soutien | 173 | 202 | 221 | 8.2 | 9.7 | 11.4 |
| 20 | Carence de la parenté | 45 | 50 | 47 | 2.1 | 2.4 | 2.4 |
| 22 | Séparation, divorce ou abandon | 128 | 152 | 174 | 6.1 | 7.3 | 9.0 |
| | Placement personnes âgées + décès | 46 | 61 | 65 | 2.2 | 2.9 | 3.4 |
| 30 | Placement home pour personnes âgées | 6 | 9 | 6 | 0.3 | 0.4 | 0.3 |
| 32 | Décès | 40 | 52 | 59 | 1.9 | 2.5 | 3.1 |
| | Inadaptation sociale | 19 | 28 | 31 | 0.9 | 1.3 | 1.6 |
| 40 | Délinquance | 13 | 19 | 19 | 0.7 | 0.9 | 1.0 |
| 42 | Alcoolisme | 1 | 3 | 3 | 0.0 | 0.1 | 0.2 |
| 44 | Toxicomanie | 5 | 6 | 9 | 0.2 | 0.3 | 0.4 |
| | Causes économiques | 1'689 | 1'632 | 1'397 | 79.7 | 78.0 | 71.8 |
| 50 | Défaut de gain | 1'019 | 1'001 | 920 | 48.1 | 47.9 | 47.3 |
| 52 | Chômage | 633 | 605 | 455 | 29.9 | 28.9 | 23.4 |
| 54 | Rapatriement | 37 | 26 | 22 | 1.7 | 1.2 | 1.1 |
| Total : | | 2'117 | 2'092 | 1'945 | 100 | 100 | 100 |

2. Par groupe d'âge

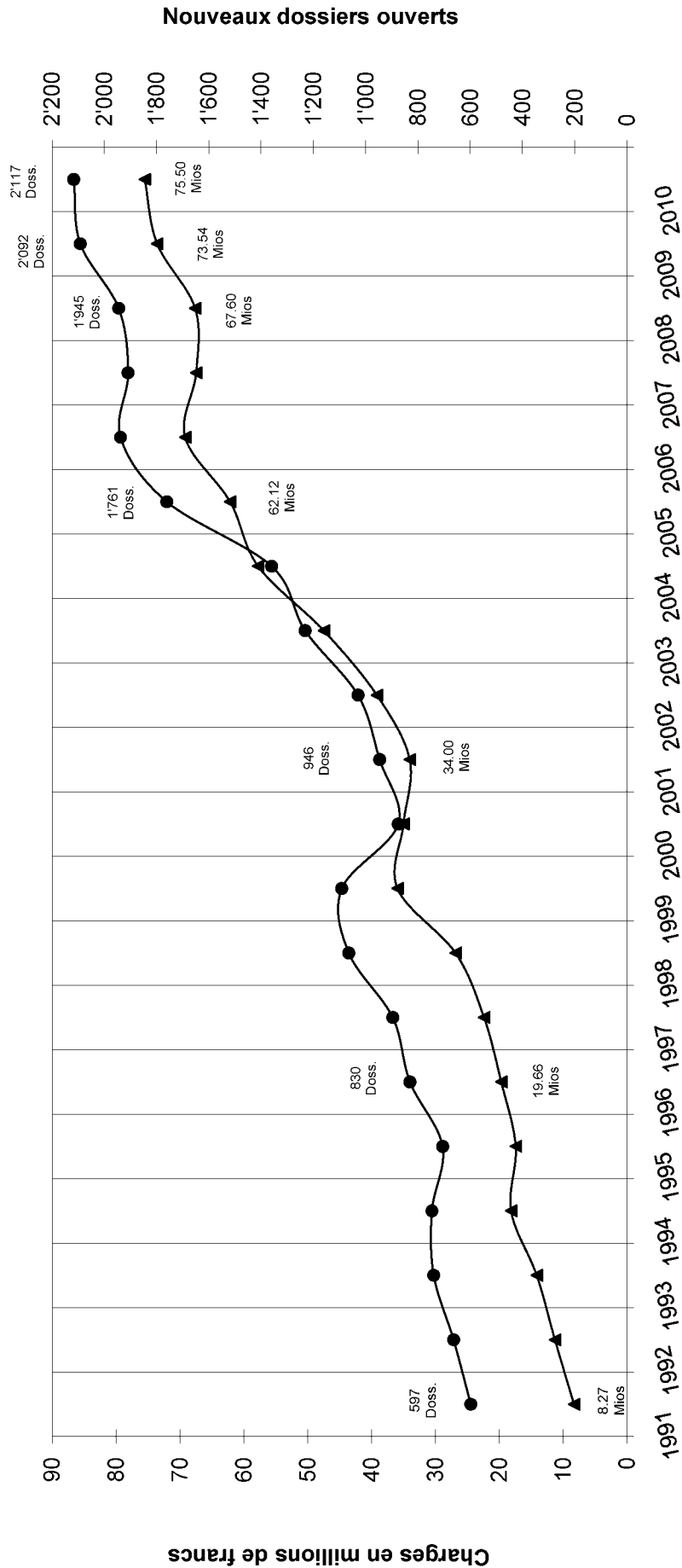
(selon le chef de famille titulaire du dossier)

| | Nb de dossiers | | | En % du total | | | |
|-----------------|----------------|--------------|--------------|---------------|------------|------------|------------|
| | 2010 | 2009 | 2008 | 2010 | 2009 | 2008 | |
| Moins de 18 ans | 42 | 58 | 50 | 2.0 | 2.8 | 2.6 | |
| De 18 à 24 ans | 474 | 458 | 364 | 22.5 | 21.9 | 18.7 | |
| De 25 à 29 ans | 314 | 305 | 267 | 14.8 | 14.6 | 13.7 | |
| De 30 à 39 ans | 485 | 508 | 460 | 22.9 | 24.3 | 23.7 | |
| De 40 à 49 ans | 428 | 405 | 431 | 20.2 | 19.4 | 22.2 | |
| De 50 à 59 ans | 263 | 242 | 250 | 12.4 | 11.6 | 12.9 | |
| 60 ans et plus | 111 | 116 | 123 | 5.2 | 5.5 | 6.3 | |
| Total : | | 2'117 | 2'092 | 1'945 | 100 | 100 | 100 |

Remarque :

Par rapport à l'année 2009, le nombre de nouveaux dossiers ouverts en 2010 a augmenté de 1.2 %.

Evolution des charges d'aide matérielle et du nombre de nouveaux dossiers ouverts entre 1991 et 2010



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

Commentaire sur l'année 2010
 Le résultat comptable définitif pour l'année 2010 ne sera connu que dans le courant 2011, il est estimé à ce stade à 75.5 millions de francs.

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

| I. <u>Bénéficiaires dans le canton</u> | 2008 | 2009 | Différence |
|---|-------------------|----------------------|--------------|
| a) Dépenses supportées par les communes | | | |
| Neuchâtelois | 13'393'297.10 | 12'723'411.08 | -669'886.02 |
| Confédérés + 2 ans | 22'401'746.43 | 23'359'028.93 | 957'282.50 |
| Etrangers | 24'964'980.94 | 28'455'989.14 | 3'491'008.20 |
| Sous contrat d'insertion | 90'300.95 | -15'110.90 | -105'411.85 |
| Cas d'urgence | 103'136.50 | 22'276.00 | -80'860.50 |
| Mesures pénales | 261'467.55 | 275'905.70 | 14'438.15 |
| b) Dépenses supportées par l'Etat | | | |
| Neuchâtelois | 235'702.83 | 80'297.30 | -155'405.53 |
| Confédérés + 2 ans | 220'148.83 | 116'880.71 | -103'268.12 |
| Etrangers | 4'666'375.65 | 6'272'997.01 | 1'606'621.36 |
| Sous contrat d'insertion | 1'681.80 | -131.03 | -1'812.83 |
| Cas d'urgence | 161'690.96 | 38'497.21 | -123'193.75 |
| Mesures pénales | 48'143.68 | 990'084.12 | 941'940.44 |
| Total | 66'548'673.22 | 72'320'125.27 | 5'771'452.05 |
| II. <u>Neuchâtelois hors canton</u> | | | |
| Neuchâtelois | | | |
| - en Suisse | 1'051'517.82 | 1'228'046.60 | 176'528.78 |
| - à l'étranger | 0.00 | | 0.00 |
| Total | 1'051'517.82 | 1'228'046.60 | 176'528.78 |
| <u>Récapitulation</u> | 2008 | 2009 | Différence |
| Total général I et II | 67'600'191.04 | 73'548'171.87 | 5'947'980.83 |
| Répartition | | | |
| - Etat | 40% 27'040'076.42 | 29'419'268.75 | 2'379'192.33 |
| - Communes | 60% 40'560'114.62 | 44'128'903.12 | 3'568'788.50 |
| Habitants | 170'897 | 171'848 | 951 |

Tableau 1b**REPARTITION COMMUNAUTAIRE****CHARGES EFFECTIVES****Aide matérielle versée en 2009**

| | | Différence par rapport à l'année précédente | |
|----|---|--|-----------------------------|
| | | en francs | en % |
| | Dépenses effectives des communes | 64'821'499.95 | 3'606'570.48 5.89 |
| | Dépenses effectives de l'Etat | 7'498'625.32 | 2'164'881.57 40.59 |
| A. | Bénéficiaires dans le canton | 72'320'125.27 | 5'771'452.05 8.67 |
| B. | Neuchâtelois hors du canton | 1'228'046.60 | 176'528.78 16.79 |
| | Total des charges nettes incombant à la communauté | 73'548'171.87 | 5'947'980.83 8.80 |
| | Part de l'Etat | 40% 29'419'268.75 | 2'379'192.33 8.80 |
| | Part des communes | 60% 44'128'903.12 | 3'568'788.50 8.80 |

Répartition des charges communales selon le recensement annuel de la population
au 31 décembre 2009 par l'office cantonal de la statistique

Nombre d'habitants du canton 171'848

Coefficient de la répartition pour les communes

| | | | | |
|--------------------|----------------------|------------|-------|------|
| Francs: | <u>44'128'903.12</u> | | | |
| Points-habitants : | 171'848 | 256.790321 | 19.45 | 8.20 |

Tableau 2

Charges d'aide matérielle pour les communes neuchâteloises durant l'exercice 2009 (+ ou - chiffres du tableau 4)

| No. Communes | Nbre d'habitants au 31.12.2009 | Part communale Coefficient: 256.790321 | Dépenses effectives des communes | A recevoir des communes | A verser aux communes |
|----------------------------|-----------------------------------|---|-------------------------------------|----------------------------|--------------------------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) |
| 1 Neuchâtel | 32'819 | 8'427'601.55 | 17'716'855.56 | | -9'289'254.01 |
| 2 Hauterive | 2'467 | 633'501.70 | 374'174.00 | 259'327.70 | |
| 3 Saint-Blaise | 3'105 | 797'333.95 | 497'538.85 | 299'795.10 | |
| 71 La Tène | 4'856 | 1'246'973.80 | 783'936.15 | 463'037.65 | |
| 6 Cornaux | 1'502 | 385'699.05 | -755.95 | 386'455.00 | |
| 7 Cressier | 1'912 | 490'983.10 | 347'146.05 | 143'837.05 | |
| 8 Enges | 282 | 72'414.85 | 23'447.95 | 48'966.90 | |
| 9 Le Landeron | 4'424 | 1'136'040.40 | 816'243.00 | 319'797.40 | |
| 10 Lignières | 958 | 246'005.15 | -1'420.10 | 247'425.25 | |
| 11 Boudry | 4'967 | 1'275'477.50 | 1'577'748.59 | | -302'271.09 |
| 12 Cortaillod | 4'522 | 1'161'205.85 | 1'262'129.80 | | -100'923.95 |
| 13 Colombier | 5'590 | 1'435'457.90 | 1'142'114.45 | 293'343.45 | |
| 14 Auvèrrier | 1'590 | 408'296.60 | 124'285.44 | 284'011.16 | |
| 15 Peseux | 5'770 | 1'481'680.15 | 3'326'674.11 | | -1'844'993.96 |
| 16 Corcelles-Cormondrèche | 4'580 | 1'176'099.65 | 498'653.64 | 677'446.01 | |
| 17 Bôle | 1'767 | 453'748.50 | 267'264.55 | 186'483.95 | |
| 18 Rochefort | 1'079 | 277'076.75 | 29'532.25 | 247'544.50 | |
| 19 Brot-Dessous | 102 | 26'192.60 | 8'091.25 | 18'101.35 | |
| 20 Bevaix | 3'792 | 973'748.90 | 506'781.00 | 466'967.90 | |
| 21 Gorgier | 1'906 | 489'442.35 | 338'909.25 | 150'533.10 | |
| 22 St-Aubin-Sauges | 2'447 | 628'365.90 | 594'246.50 | 34'119.40 | |
| 23 Fresens | 210 | 53'925.95 | -200.00 | 54'125.95 | |
| 24 Montalchez | 236 | 60'602.50 | 0.00 | 60'602.50 | |
| 25 Vaumarcus | 254 | 65'224.75 | 0.00 | 65'224.75 | |
| 72 Môtiers | 10'864 | 2'789'770.05 | 2'955'481.90 | | -165'711.85 |
| 33 La Côte-aux-Fées | 451 | 115'812.45 | 44'040.70 | 71'771.75 | |
| 35 Les Verrières | 658 | 168'968.05 | 8'288.55 | 160'679.50 | |
| 37 Cernier | 2'200 | 564'938.70 | 597'621.85 | | -32'683.15 |
| 38 Chézard-St-Martin | 1'768 | 454'005.30 | 170'260.25 | 283'745.05 | |
| 39 Dombresson | 1'605 | 412'148.45 | 233'355.20 | 178'793.25 | |
| 40 Villiers | 442 | 113'501.30 | 72'032.15 | 41'469.15 | |
| 41 Le Pâquier | 215 | 55'209.90 | -7'034.40 | 62'244.30 | |
| 42 Savagnier | 1'196 | 307'121.20 | 29'392.25 | 277'728.95 | |
| 43 Fenin-Vilars-Saules | 793 | 203'634.70 | 36'247.25 | 167'387.45 | |
| 44 Fontaines | 1'124 | 288'632.30 | 128'675.20 | 159'957.10 | |
| 45 Engollon | 103 | 26'449.40 | -549.40 | 26'998.80 | |
| 46 Fontainemelon | 1'584 | 406'755.85 | 309'153.13 | 97'602.72 | |
| 47 Les Hauts-Geneveys | 822 | 211'081.65 | 78'727.10 | 132'354.55 | |
| 48 Boudevilliers | 789 | 202'607.55 | 9'637.15 | 192'970.40 | |
| 49 Valangin | 420 | 107'851.95 | 103'038.45 | 4'813.50 | |
| 50 Coffrane | 663 | 170'252.00 | 35'059.25 | 135'192.75 | |
| 51 Les Geneveys-s/Coffrane | 1'506 | 386'726.20 | 467'525.90 | | -80'799.70 |
| 52 Montmollin | 541 | 138'923.55 | -7'485.05 | 146'408.60 | |
| 53 Le Locle | 10'117 | 2'597'947.70 | 4'506'204.41 | | -1'908'256.71 |
| 54 Les Brenets | 1'079 | 277'076.75 | 79'267.85 | 197'808.90 | |
| 55 Le Cerneux-Péquignot | 326 | 83'713.65 | 0.00 | 83'713.65 | |
| 56 La Brévine | 668 | 171'535.95 | -57'391.50 | 228'927.45 | |
| 57 La Chaux-du-Millieu | 447 | 114'785.25 | 26'758.05 | 88'027.20 | |
| 58 Les Ponts-de-Martel | 1'288 | 330'745.95 | 260'713.70 | 70'032.25 | |
| 59 Brot-Plamboz | 254 | 65'224.75 | -1'503.10 | 66'727.85 | |
| 60 La Chaux-de-Fonds | 37'582 | 9'650'693.85 | 24'381'199.42 | | -14'730'505.57 |
| 61 Les Planchettes | 233 | 59'832.15 | 42'787.75 | 17'044.40 | |
| 62 La Sagne | 973 | 249'857.00 | 86'599.60 | 163'257.40 | |
| Total | 171'848 | 44'128'902.95 | 64'821'499.95 | 7'762'802.99 | -28'455'399.99 |

Tableau 3 Dépenses des communes et de l'Etat, exercice 2009

| No | Communes | Neuchâtelois | Confédérés +2 ans | Etrangers | Cas d'urgence | Mesures pénales | Sous contrat d'insertion | Total |
|--|---------------------------|---------------|----------------------|---------------|---------------|--------------------|-----------------------------|---------------|
| 1 | Neuchâtel | 3'356'086.69 | 5'257'453.18 | 8'927'820.34 | -346.80 | 179'221.70 | -3'379.55 | 17'716'855.56 |
| 2 | Hauterive | 103'613.40 | 170'569.15 | 99'991.45 | | | | 374'174.00 |
| 3 | Saint-Blaise | 100'215.65 | 152'488.85 | 248'682.85 | | -3'848.50 | | 497'538.85 |
| 71 | La Tène | 233'009.90 | 258'234.95 | 278'411.30 | | | 14'280.00 | 783'936.15 |
| 6 | Comaux | -77'991.10 | 65'332.60 | 11'902.55 | | | | -755.95 |
| 7 | Cressier | 120'815.95 | 122'007.70 | 104'322.40 | | | | 347'146.05 |
| 8 | Enges | 21'064.70 | 2'383.25 | | | | | 23'447.95 |
| 9 | Le Landeron | 146'592.05 | 388'943.20 | 306'719.10 | | | -26'011.35 | 816'243.00 |
| 10 | Lignières | -5'064.00 | 3'643.90 | | | | | -1'420.10 |
| 11 | Boudry | 330'620.75 | 670'656.79 | 552'977.30 | | 23'493.75 | | 1'577'748.59 |
| 12 | Cortailod | 333'130.35 | 524'495.00 | 404'504.45 | | | | 1'262'129.80 |
| 13 | Colombier | 258'787.55 | 479'736.75 | 431'186.90 | 556.25 | -28'153.00 | | 1'142'114.45 |
| 14 | Auvernier | 119'389.54 | -10'144.30 | 15'040.20 | | | | 124'285.44 |
| 15 | Peseux | 879'857.15 | 931'833.85 | 1'514'983.11 | | | | 3'326'674.11 |
| 16 | Corcelles-Comondrèche | 73'914.24 | 170'754.45 | 253'984.95 | | | | 498'653.64 |
| 17 | Bôle | 29'495.40 | 190'245.50 | 47'523.65 | | | | 267'264.55 |
| 18 | Rochefort | 6'150.00 | 22'507.45 | 874.80 | | | | 29'532.25 |
| 19 | Brot-Dessous | 7'791.25 | | 300.00 | | | | 8'091.25 |
| 20 | Bevaix | 106'305.95 | 146'569.50 | 253'905.55 | | | | 506'781.00 |
| 21 | Gorgier | 98'100.65 | 177'482.30 | 63'326.30 | | | | 338'909.25 |
| 22 | Saint-Aubin-Sauges | 190'529.40 | 256'310.55 | 147'406.55 | | | | 594'246.50 |
| 23 | Fresens | | -200.00 | | | | | -200.00 |
| 24 | Montalchez | 0.00 | | | | | | 0.00 |
| 25 | Vaumarcus | 0.00 | | | | | | 0.00 |
| 72 | Val-de-Travers | 656'684.10 | 1'316'116.45 | 955'008.55 | 1'939.50 | 25'733.30 | | 2'955'481.90 |
| 33 | La Côte-aux-Fées | | 34'837.00 | 9'203.70 | | | | 44'040.70 |
| 35 | Les Verrières | -5'835.50 | 113'966.90 | -99'377.35 | -465.50 | | | 8'288.55 |
| 37 | Cernier | 182'631.75 | 231'779.85 | 183'210.25 | | | | 597'621.85 |
| 38 | Chézard-Saint-Martin | 64'823.05 | 106'062.80 | -625.60 | | | | 170'260.25 |
| 39 | Dombresson | 39'205.55 | 173'036.00 | 211'113.65 | | | | 233'355.20 |
| 40 | Villiers | 28'647.75 | 43'384.40 | | | | | 72'032.15 |
| 41 | Le Pâquier | -7'034.40 | | | | | | -7'034.40 |
| 42 | Savagnier | 3'382.25 | 7'426.70 | 18'583.30 | | | | 29'392.25 |
| 43 | Fenin-Vilars-Saules | 1'327.85 | 6'439.95 | 28'479.45 | | | | 36'247.25 |
| 44 | Fontaines | 47'061.00 | 74'092.30 | 7'521.90 | | | | 128'675.20 |
| 45 | Engollon | -549.40 | | | | | | -549.40 |
| 46 | Fontainemelon | 76'372.60 | 135'214.80 | 97'565.73 | | | | 309'153.13 |
| 47 | Les Hauts-Genèveys | 40'309.95 | 35'712.30 | 2'704.85 | | | | 78'727.10 |
| 48 | Boudevilliers | -8'036.85 | 15'128.50 | 2'545.50 | | | | 9'637.15 |
| 49 | Valangin | 17'687.90 | 51'698.15 | 33'652.40 | | | | 103'038.45 |
| 50 | Coffrane | 5'653.70 | 26'787.20 | 2'618.35 | | | | 35'059.25 |
| 51 | Les Genèveys-sur-Coffrane | 88'065.75 | 162'621.80 | 218'767.35 | 71.00 | | | 467'525.90 |
| 52 | Montmollin | -6'922.70 | | -562.35 | | | | -7'485.05 |
| 53 | Le Locle | 1'046'507.35 | 1'810'424.31 | 1'643'617.60 | 5'655.15 | | | 4'506'204.41 |
| 54 | Les Brenets | 221.00 | 58'335.30 | 20'711.55 | | | | 79'267.85 |
| 55 | Le Cemeux-Péquignot | 0.00 | | | | | | 0.00 |
| 56 | La Brévine | 6'314.20 | -63'705.70 | | | | | -57'391.50 |
| 57 | La Chau-du-Millieu | -1'065.00 | 27'823.05 | | | | | 26'758.05 |
| 58 | Les Ponts-de-Martel | 111'111.75 | 71'676.60 | 77'925.35 | | | | 260'713.70 |
| 59 | Brot-Plamboz | | | -1'503.10 | | | | -1'503.10 |
| 60 | La Chau-de-Fonds | 3'870'548.06 | 8'866'925.90 | 11'549'400.61 | 14'866.40 | 79'458.45 | | 24'381'199.42 |
| 61 | Les Planchettes | | 37'737.75 | 5'050.00 | | | | 42'787.75 |
| 62 | La Sagne | 33'883.90 | 34'202.00 | 18'513.70 | | | | 86'599.60 |
| Total des dépenses effectives des communes (art.20, 22 LASoc) | | 12'723'411.08 | 23'359'028.93 | 28'455'989.14 | 22'276.00 | 275'905.70 | -15'110.90 | 64'821'499.95 |
| Total des dépenses effectives de l'Etat (art.21, 23 LASoc) | | 1'308'343.90 | 116'880.71 | 6'272'997.01 | 38'497.21 | 990'084.12 | -131.03 | 8'726'671.92 |
| Total général | | 14'031'754.98 | 23'475'909.64 | 34'728'986.15 | 60'773.21 | 1'265'989.82 | -15'241.93 | 73'548'171.87 |

Tableau 4 Remboursement des autorités non neuchâteloises pour les bénéficiaires dans le canton, exercice 2009

| Communes | Confédérés -2 ans (1) | Cas d'urgence (2) | Etrangers (3) | Sous contrat d'insertion (4) | Total (5) |
|---------------------------------|--------------------------|----------------------|-------------------|------------------------------------|---------------------|
| 1 Neuchâtel | 492'622.81 | | | | 492'622.81 |
| 2 Hauterive | 37'526.40 | | | | 37'526.40 |
| 3 Saint-Blaise | 32'435.00 | | | | 32'435.00 |
| 71 La Tène | 6'081.85 | | 795.00 | | 6'876.85 |
| 6 Cornaux | 21'873.25 | | | | 21'873.25 |
| 7 Cressier | 6'613.00 | | | | 6'613.00 |
| 8 Enges | 0.00 | | | | 0.00 |
| 9 Le Landeron | 36'037.10 | | | | 36'037.10 |
| 10 Lignières | -3'847.15 | | | | -3'847.15 |
| 11 Boudry | 53'255.15 | | | | 53'255.15 |
| 12 Cortaillod | 26'553.80 | | | | 26'553.80 |
| 13 Colombier | 42'219.70 | | | | 42'219.70 |
| 14 Auvernier | 65'850.15 | | | | 65'850.15 |
| 15 Peseux | 40'514.75 | | | | 40'514.75 |
| 16 Corcelles-Cormondèche | 5'372.25 | | | | 5'372.25 |
| 17 Bôle | 0.00 | | | | 0.00 |
| 18 Rochefort | 0.00 | | | | 0.00 |
| 19 Brot-Dessous | 0.00 | | | | 0.00 |
| 20 Bevaix | 15'344.55 | | | | 15'344.55 |
| 21 Gorgier | 0.00 | | | | 0.00 |
| 22 Saint-Aubin-Sauges | 32'176.00 | | | | 32'176.00 |
| 23 Fresens | 0.00 | | | | 0.00 |
| 24 Montalchez | 0.00 | | | | 0.00 |
| 25 Vaumarcus | 0.00 | | | | 0.00 |
| 72 Val-de-Travers | 189'298.45 | | 52'843.15 | | 242'141.60 |
| 33 La Côte-aux-Fées | 11'200.05 | | | | 11'200.05 |
| 35 Les Verrières | 28'988.50 | | | | 28'988.50 |
| 37 Cernier | 28'853.65 | | | | 28'853.65 |
| 38 Chézard-Saint-Martin | 3'028.75 | | | | 3'028.75 |
| 39 Dombresson | 32'279.85 | | | | 32'279.85 |
| 40 Villiers | 0.00 | | | | 0.00 |
| 41 Le Pâquier | 0.00 | | | | 0.00 |
| 42 Savagnier | 3'082.50 | | | | 3'082.50 |
| 43 Fenin-Vilars-Saules | 0.00 | | | | 0.00 |
| 44 Fontaines | 4'600.00 | | | | 4'600.00 |
| 45 Engollon | 0.00 | | | | 0.00 |
| 46 Fontainemelon | 1'593.00 | | | | 1'593.00 |
| 47 Les Hauts-Geneveys | 19'240.20 | | | | 19'240.20 |
| 48 Boudevilliers | -6'813.95 | | | | -6'813.95 |
| 49 Valangin | 20'171.50 | | | | 20'171.50 |
| 50 Coffrane | 0.00 | | | | 0.00 |
| 51 Les Geneveys-sur-Coffrane | 27'082.95 | | | | 27'082.95 |
| 52 Montmollin | 0.00 | | | | 0.00 |
| 53 Le Locle | 167'082.05 | | 59'042.55 | | 226'124.60 |
| 54 Les Brenets | 1'415.00 | | | | 1'415.00 |
| 55 Le Cerneux-Péquignot | 0.00 | | | | 0.00 |
| 56 La Brévine | 0.00 | | | | 0.00 |
| 57 La Chaux-du-Millieu | 0.00 | | | | 0.00 |
| 58 Les Ponts-de-Martel | 11'044.80 | | | | 11'044.80 |
| 59 Brot-Plamboz | 0.00 | | | | 0.00 |
| 60 La Chaux-de-Fonds | 817'092.75 | | 4'535.15 | | 821'627.90 |
| 61 Les Planchettes | -1'099.00 | | | | -1'099.00 |
| 62 La Sagne | 12'952.35 | | | | 12'952.35 |
| Total des avances faites par: | | | | | |
| Les communes (art.20, 22 LASoc) | 2'281'722.01 | 0.00 | 117'215.85 | | 2'398'937.86 |
| L'Etat (art.21LASoc) | | | | | 0.00 |
| Total | 2'281'722.01 | 0.00 | 117'215.85 | 0.00 | 2'398'937.86 |

Tableau 5 - Principales données des années 2007, 2008 et 2009

| | 2007 | 2008 | 2009 | |
|---|--------|--------|--------|--------------------------------|
| Vue d'ensemble | Nombre | Nombre | Nombre | Différence en % (2008-2009) |
| Total dossiers avec prestation durant la PE | 5'701 | 5'746 | 6'157 | 7.2 |
| Total bénéficiaires avec prestations durant la PE | 10'192 | 10'214 | 10'889 | 6.7 |
| Nombre de personne par dossier | 1.79 | 1.78 | 1.77 | -0.6 |
| Nombre nouveaux dossiers (selon règles gestion OFS) | 1'889 | 1'898 | 2'335 | 23.0 |
| Nombre de dossiers clos (selon règles gestion OFS) | 763 | 759 | 923 | 21.6 |

Structure des bénéficiaires

| | 2007 | | 2008 | | 2009 | | |
|----------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|--------------------------------|
| Age | Nombre | Prop. En % | Nombre | Prop. En % | Nombre | Prop. En % | Différence en % (2008-2009) |
| Total | 10'189 | 100.0 | 10'207 | 100.0 | 10'893 | 100.0 | 6.7 |
| 0 - 17 ans | 3'208 | 31.5 | 3'219 | 31.5 | 3'356 | 30.8 | 4.3 |
| 18 - 25 ans | 1'452 | 14.3 | 1'354 | 13.3 | 1'622 | 14.9 | 19.8 |
| 26 - 35 ans | 1'702 | 16.7 | 1'641 | 16.1 | 1'776 | 16.3 | 8.2 |
| 36 - 45 ans | 1'878 | 18.4 | 1'888 | 18.5 | 1'921 | 17.6 | 1.7 |
| 46 - 55 ans | 1'315 | 12.9 | 1'382 | 13.5 | 1'415 | 13.0 | 2.4 |
| 56 - 64 ans | 512 | 5.0 | 583 | 5.7 | 636 | 5.8 | 9.1 |
| 65 - 79 ans | 90 | 0.9 | 98 | 1.0 | 120 | 1.1 | 22.4 |
| 80 ans et plus | 32 | 0.3 | 42 | 0.4 | 47 | 0.4 | 11.9 |
| Non répondu | 3 | 0.0 | 7 | 0.1 | 6 | 0.1 | -14.3 |

| | 2007 | | 2008 | | 2009 | | |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|--------------|--------------------------------|
| Sexe | Nombre | Prop. En % | Nombre | Prop. En % | Nombre | Prop. En % | Différence en % (2008-2009) |
| Total | 9'965 | 100.0 | 9'930 | 100.0 | 10'551 | 100.0 | 6.3 |
| Hommes | 4'954 | 49.7 | 4'951 | 49.9 | 5'258 | 49.8 | 6.2 |
| Femmes | 5'011 | 50.3 | 4'979 | 50.1 | 5'293 | 50.2 | 6.3 |
| Non répondu | 13 | 0.1 | 12 | 0.1 | 11 | 0.1 | -8.3 |

| | 2007 | | 2008 | | 2009 | | |
|--------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|--------------|--------------------------------|
| Nationalité | Nombre | Prop. En % | Nombre | Prop. En % | Nombre | Prop. En % | Différence en % (2008-2009) |
| Total | 9'968 | 100.0 | 9'934 | 100.0 | 10'556 | 100.0 | 6.3 |
| Suisses | 5'673 | 56.9 | 5'561 | 56.0 | 5'777 | 54.7 | 3.9 |
| Etrangers | 4'295 | 43.1 | 4'373 | 44.0 | 4'779 | 45.3 | 9.3 |
| Non répondu | 10 | 0.1 | 8 | 0.1 | 6 | 0.1 | -25.0 |

| | 2007 | | 2008 | | 2009 | | |
|--------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------------------------|
| Etat civil (dès 18 ans) | Nombre | Prop. En % | Nombre | Prop. En % | Nombre | Prop. En % | Différence en % (2008-2009) |
| Total | 6'894 | 100.0 | 6'877 | 100.0 | 7'394 | 100.0 | 7.5 |
| Célibataires | 2'513 | 36.5 | 2'499 | 36.3 | 2'868 | 38.8 | 14.8 |
| Marié-e | 3'106 | 45.1 | 3'113 | 45.3 | 3'227 | 43.6 | 3.7 |
| Veuf / Veuve | 95 | 1.4 | 104 | 1.5 | 121 | 1.6 | 16.3 |
| Divorcé-e | 1'180 | 17.1 | 1'161 | 16.9 | 1'178 | 15.9 | 1.5 |
| Non répondu | 3 | 0.0 | 2 | 0.0 | 3 | 0.0 | 50.0 |

Remarques :

- PE = période d'enquête.

- Les données sont issues de la statistique de l'aide sociale 2009 du canton de Neuchâtel établie par l'OFS (sans les réfugiés et personnes admis provisoirement).

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

A l'ORACE, l'année 2009 avait connu un nombre particulièrement élevé de nouveaux dossiers, avec 264 unités. En comparaison, l'année 2010 enregistre à ce propos une diminution relativement importante, de l'ordre de 16%, avec 221 nouveaux cas. Il est extrêmement difficile d'identifier les causes de cette baisse inattendue, et même paradoxale au vu de la situation socio-économique actuelle. Cette diminution s'étant accentuée durant le deuxième semestre de l'année, peut-être faut-il y voir les premiers signes de la reprise économique.

Sur ces 221 nouveaux dossiers, 132 (soit près des deux tiers) incluaient une demande d'octroi d'avances, dont 73 ont reçu une réponse favorable (ce qui représente le 55% des demandes d'avances).

Il convient d'ajouter que durant l'année 2010, et en application des dispositions légales actuellement en vigueur, l'ORACE a supprimé son aide financière dans 39 dossiers, le montant dû à l'Etat ayant atteint, dans chacun des dossiers en question, l'équivalent de 24 mois d'avances.

S'agissant du nombre total de dossiers traités, la hausse se poursuit lentement mais inexorablement. Avec 2572 dossiers, contre 2532 à fin 2009, l'année 2010 enregistre en effet une augmentation de 1,6%.

Parallèlement à la baisse du nombre de nouveaux dossiers, le nombre de dossiers faisant l'objet d'avances diminue lui aussi, logiquement, pour s'arrêter à 196 unités au 31 décembre 2010 (contre 237 une année auparavant). Cette diminution a conduit naturellement à une nouvelle baisse du montant total des avances octroyées, puisqu'en 2010 ce dernier se monte à 1.721.646 francs (contre 1.788.585 francs en 2009), ce qui correspond à une diminution de 3,7%.

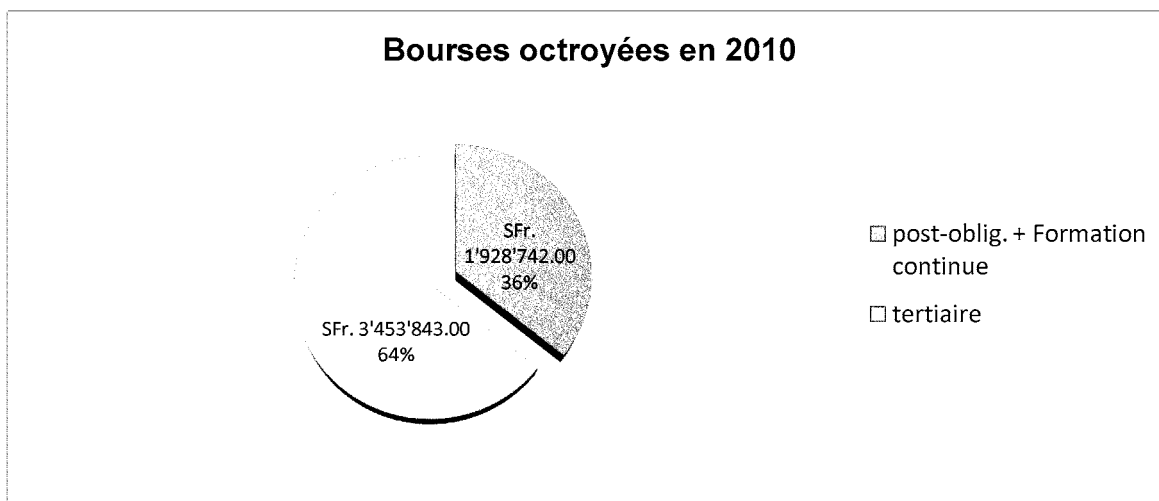
La dépense effective, à savoir la différence entre le montant des avances accordées et celui des avances récupérées, s'élève à 674.578 francs, soit un montant inférieur d'environ 125.000 francs par rapport au découvert prévu au budget. Ce résultat est à mettre en relation avec un taux de recouvrement qui demeure performant et qui atteint cette année 60,9%.

D'autre part, l'ORACE a engagé en 2010 un total de 328 procédures judiciaires (civiles, pénales et LP), soit 10 de moins que l'année précédente.

Il convient enfin de relever que, requise par l'Office fédéral de la statistique (OFS), la collecte des données nécessaires à l'établissement annuel d'une statistique des avances sur pensions alimentaires, a été définitivement mise au point avec la collaboration du SIEN. Les premiers résultats, pour les années 2008 et 2009, ont ainsi été publiés par l'OFS au début de l'année 2010. Il est indispensable de souligner à ce sujet que la statistique OFS diffère passablement de la statistique ORACE, notamment en ce qui concerne le nombre de dossiers (faisant l'objet d'avances), pour des raisons qui tiennent aux paramètres, très différents, sur lesquels se fonde chaque statistique (ainsi par exemple, l'OFS calcule en réalité ses données sur une période de dix-huit mois, alors que l'ORACE les "photographie" à une date précise, à savoir le 31 décembre de chaque année).

Office des bourses (OCBE)

L'office des bourses a enregistré en 2010 une légère baisse par rapport à l'exercice précédent, tant au niveau des dépenses (- 8,4% pour les bourses d'études) que des bénéficiaires (- 4,4%). Le montant global des bourses allouées s'élève à 5.382.585 francs et concerne 1734 bénéficiaires. Le montant moyen d'une bourse atteint 3104 francs, toutes catégories confondues, alors qu'il atteignait 3238 francs en 2009. Une baisse de "productivité" de l'OBE est probablement due en 2010 à une vacance de poste et au temps consacré à la formation de la nouvelle collaboratrice.



Suite à l'adoption le 18 juin 2009 de l'Accord intercantonal sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), un groupe de travail interne au service de l'action sociale a été constitué. Il s'est chargé de la rédaction du projet de rapport relatif à l'adhésion audit concordat, conscient de la nécessité de participer activement à l'amélioration du système d'octroi des bourses en Suisse. Cette convention intercantonale vise à harmoniser les 26 législations cantonales en vigueur sur des principes fondamentaux. Le Grand Conseil a accepté à une large majorité le projet d'adhésion à l'Accord de la CDIP le 3 novembre 2010. Depuis cette date, Neuchâtel fait partie des premiers cantons à avoir ratifié ledit concordat, tout comme Bâle-Ville, les Grisons et Fribourg.

En parallèle, dès avril 2010, le comité de pilotage "Bourses" (COPIL Bourses) a vu le jour. Dirigé par le chef du service de l'action sociale, il a pour mission de s'atteler aux travaux de révision globale de la loi cantonale sur les bourses d'études et de formation (LB), consécutifs à la ratification de l'Accord intercantonal.

Des sous-groupes ont été constitués et traitent des thèmes principaux relatifs à ladite révision et notamment à la mise sur pied d'une nouvelle méthodologie en matière de calcul de bourses. L'Accord intercantonal contient en effet un mode de calcul basé sur "le manque à combler" qui diffère du système actuel (transformation des revenus en points-bourses). Ce nouveau mode de calcul, utilisé par la majorité des offices cantonaux, s'avère plus proche de la réalité et permet de mieux tenir compte des charges réelles des requérants et de leurs familles. Dès août 2010, des simulations budgétaires ont été effectuées sur un peu moins de 250 dossiers représentatifs de la population des bénéficiaires de bourses, afin d'élaborer un nouveau barème qui tiendra compte de la réglementation en matière d'unité économique de référence (UER) et du revenu déterminant unifié (RDU), liée au projet ACCORD sur l'harmonisation des prestations versées sous condition de ressources.

Aide financière accordée en 2010 par l'Etat pour les études et la formation

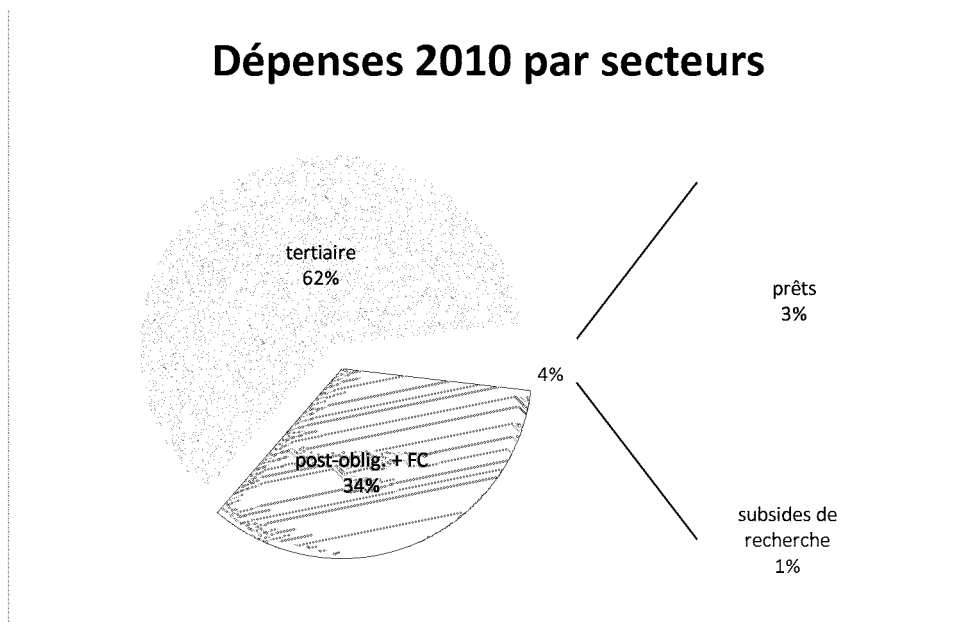
| | Dépenses de l'Etat Fr. | Bénéficiaires |
|----------------------------------|---------------------------|---------------|
| Bourses d'études et de formation | 5.382.585.— | 1734 |
| Subsides de recherche | 29.600.— | 6 |
| Prêt d'études et de formation | 176.018.— | 33 |
| Total | 5.588.203.— | 1773 |

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 20.000 francs a été allouée pour des séjours artistiques à l'étranger, selon les dispositions mises en place par le service des affaires culturelles.

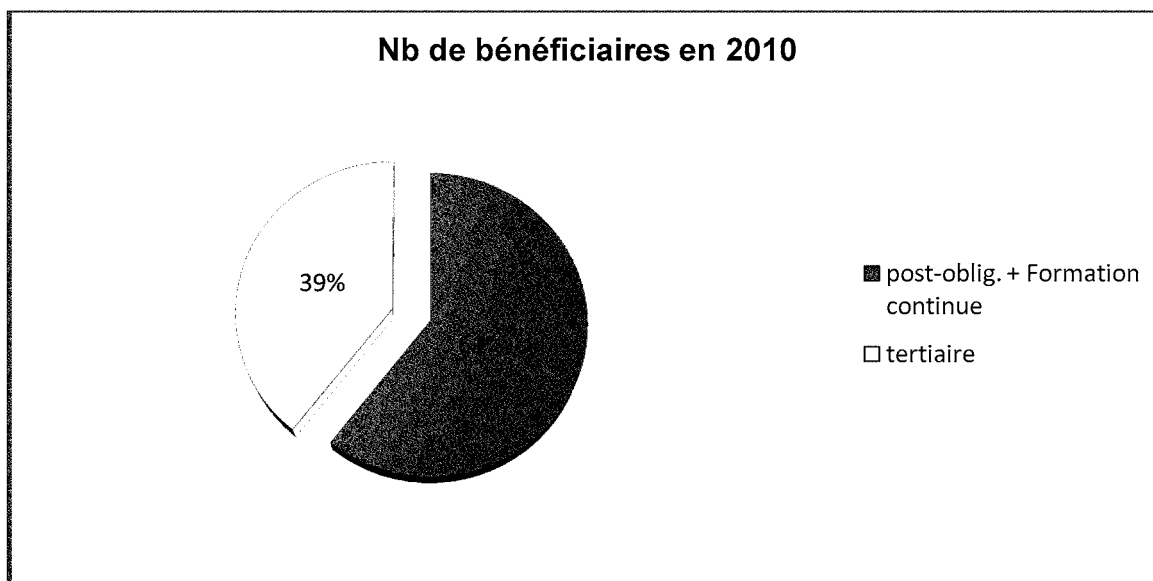
Les prêts se distinguent des bourses et des subsides par l'obligation de rembourser, acceptée par les bénéficiaires. Ils sont également prélevés sur le fonds précité et sont en hausse (+ 19%) par rapport à l'exercice 2009.



Bourses d'études et de formation versées par l'Etat en 2010

Dès 2010, les rubriques comptables ont été modifiées afin de faciliter la répartition financière de l'enveloppe budgétaire et regroupent toutes les formations financées par les bourses d'études. Le compte 6011.366.715 (anciennement les catégories d'établissements de formation 2 à 6 et 10) concerne les formations post-obligatoires et la formation continue et la rubrique 6011.366.720 (anciennement les catégories 7 à 10) couvre les formations tertiaires (Universités, HES, maîtrises fédérales, ...).

Pour le secteur post-obligatoire et la formation continue 1051 personnes (dont 6 en formation continue) ont bénéficié d'une bourse, alors que 683 bénéficiaires ont perçu une aide financière pour des études de niveau tertiaire. Toutefois, les dépenses pour le secteur tertiaire restent nettement plus importantes (voir tableau intitulé Bourses octroyées en 2010), 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 1835 francs alors que celui perçu par un étudiant suivant une formation tertiaire se monte à 5056 francs. Par rapport à l'exercice précédent, on note une diminution de ces moyennes, respectivement de 5,8% et de 6,4%.

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 au financement du secteur tertiaire et est calculée en fonction de la population résidant dans le canton de Neuchâtel. Elle s'élève ainsi à 555.000 francs par année 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.

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

Les comptes de l'exercice 2010 se présentent comme suit:

| | Recettes | Dépenses |
|-------------------------------|----------|----------|
| | Fr. | Fr. |
| Subsides alloués | | 29.600.— |
| Prêts transmis au contentieux | | 0.— |
| Recettes diverses | 260.— | |
| Excédent de charges | 29.340.— | |
| <i>Total</i> | 29.600.— | 29.600.— |

Bilan au 31 décembre 2010

| | Actif | Passif |
|--------------------------------|-------------|-------------|
| | Fr. | Fr. |
| Fortune | | 1.226.698.— |
| Autres prêts | 1.037.202.— | |
| Disponibilité auprès de l'Etat | 189.496.— | |
| <i>Total</i> | 1'226'698.— | 1.226.698.— |

En 2010, les prêts payés par le fonds se montent à 176.018 francs. Le montant des prêts octroyés au niveau cantonal ne représente donc que 3% de la somme totale. Les remboursements s'élèvent quant à eux à 226.838 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 à l'office général du contentieux. Depuis septembre 2010, il en va de même pour les dossiers concernant les bourses à restituer (bourses récupérées suite à une interruption des études avant la fin de l'année scolaire p. ex.).

Office cantonal de l'assurance-maladie (OCAM)

L'année 2010 se caractérise pour l'OCAM par une allocation budgétaire identique à celle de 2009 en matière de subsides. En outre, on peut relever l'adhésion d'un assureur supplémentaire, au régime conventionnel protégeant les assurés contre les conséquences de la suspension du droit aux prestations.

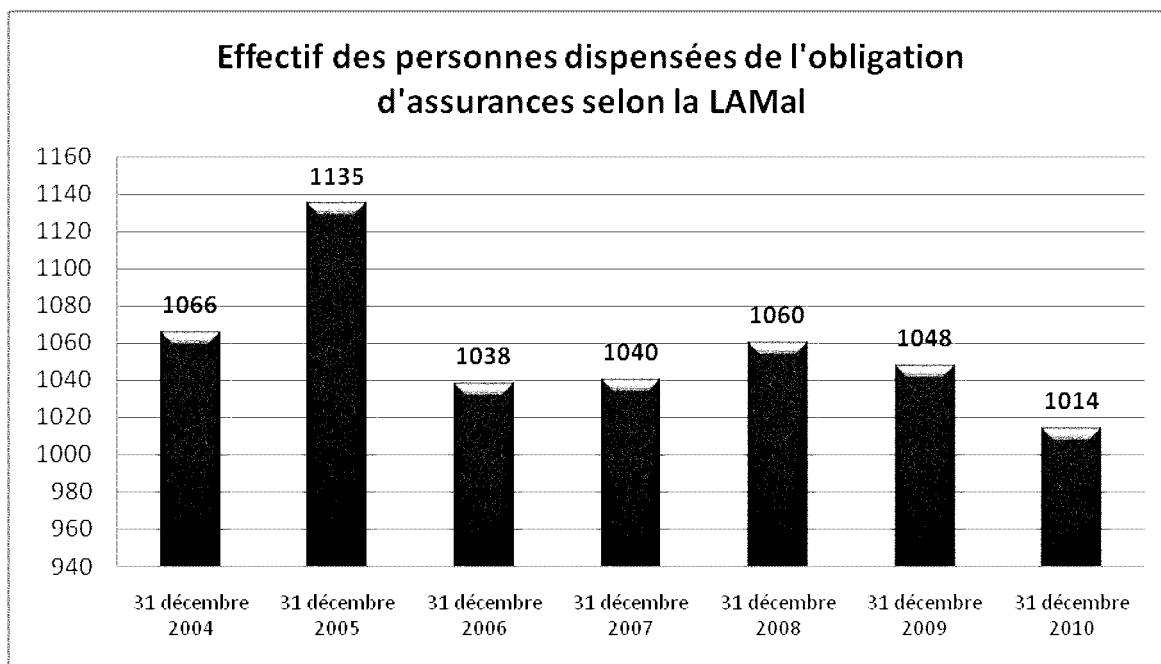
Sur le plan de l'évolution des primes, après la diminution observée en 2008, puis l'augmentation des primes moyennes cantonales en 2009, on constate les variations suivantes pour 2010:

- + 3,6% pour les adultes dès 26 ans
- + 9% pour les jeunes adultes de 19 à 25 ans
- + 6,3% pour les enfants jusqu'à 18 ans

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

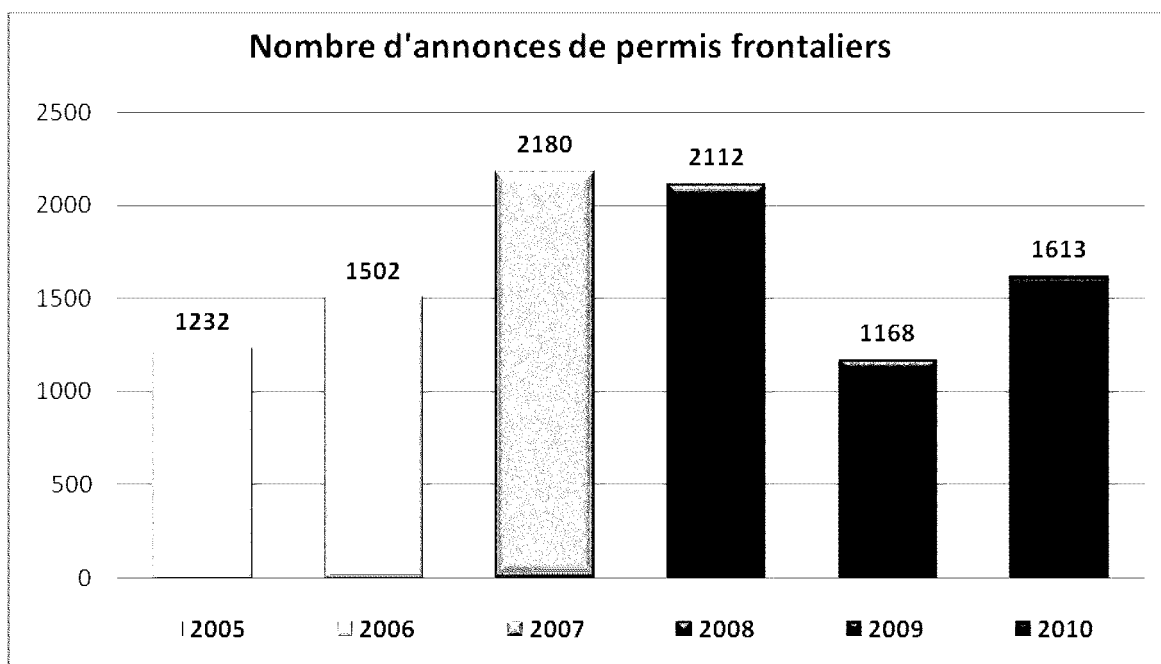
L'office procède au contrôle de l'affiliation de toute personne prenant domicile sur le territoire cantonal, conformément aux dispositions de la LAMal. Le cas échéant, il prononce l'affiliation d'office de toute personne ne donnant pas suite à son obligation d'assurance. En 2010, l'office a concrétisé finalement 283 affiliations d'office (2009: 326). Ce nombre reflète l'effectif n'ayant pas justifié à temps d'une affiliation conforme et non pas le nombre de personnes dont l'affiliation a été contrôlée en 2010 qui s'élève, lui à 4957 personnes (2007: 5431 personnes; 2008: 5270 personnes; 2009: 4945 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 2010, 1014 personnes domiciliées dans le canton formaient l'effectif dispensé d'une affiliation auprès d'un assureur LAMal. 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 2010 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 2009.



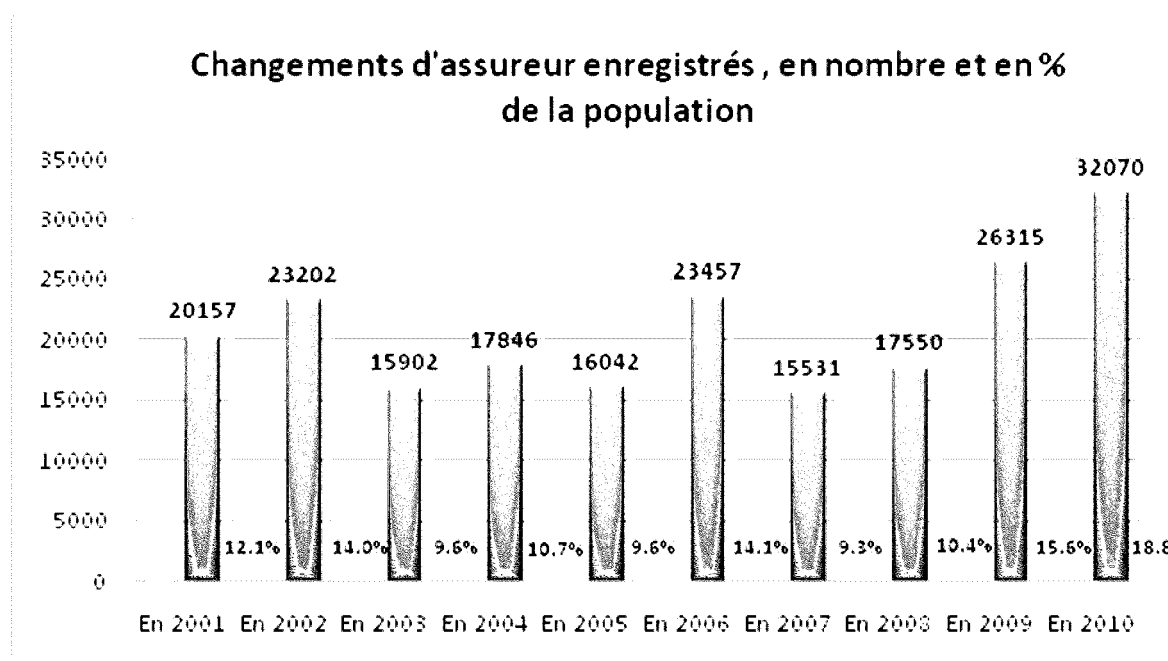
Contrôle initial de l'obligation d'assurance; assurés ALCP

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 existant 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. On a enregistré, pour l'année 2009, une forte augmentation des transferts de caisses par rapport aux deux années précédentes. Pour l'année 2010, on constate, à nouveau, une augmentation importante 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:



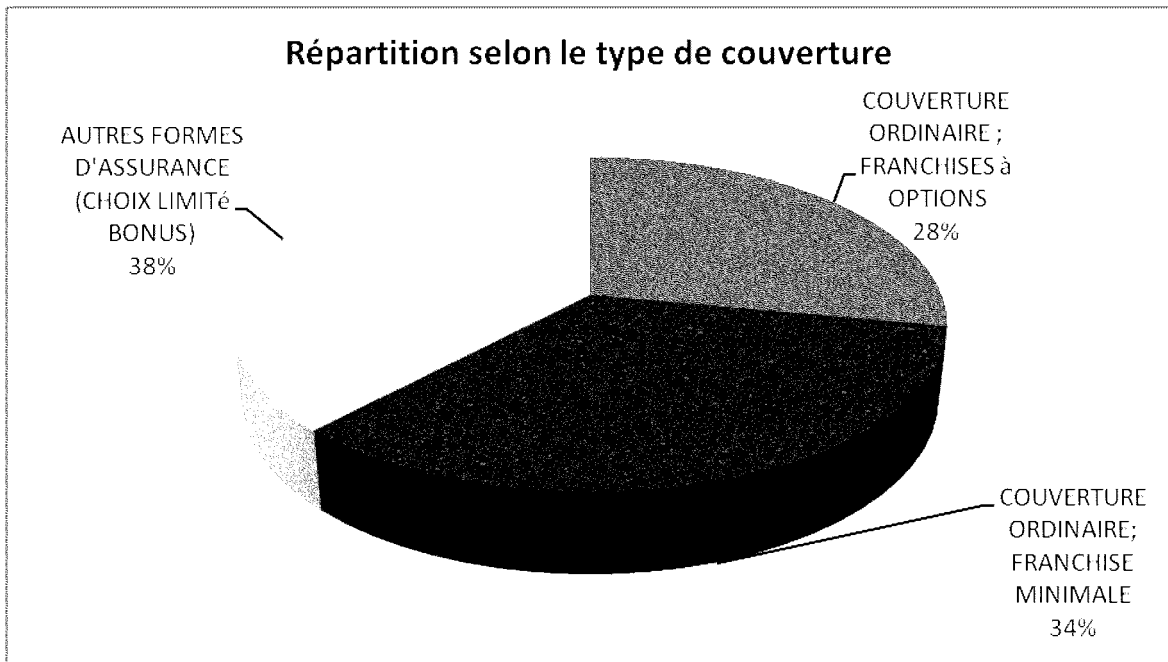
Cette progression s'explique essentiellement par l'existence de différences substantielles entre les tarifs de primes pratiqués par certaines caisses dans le canton.

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 (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.

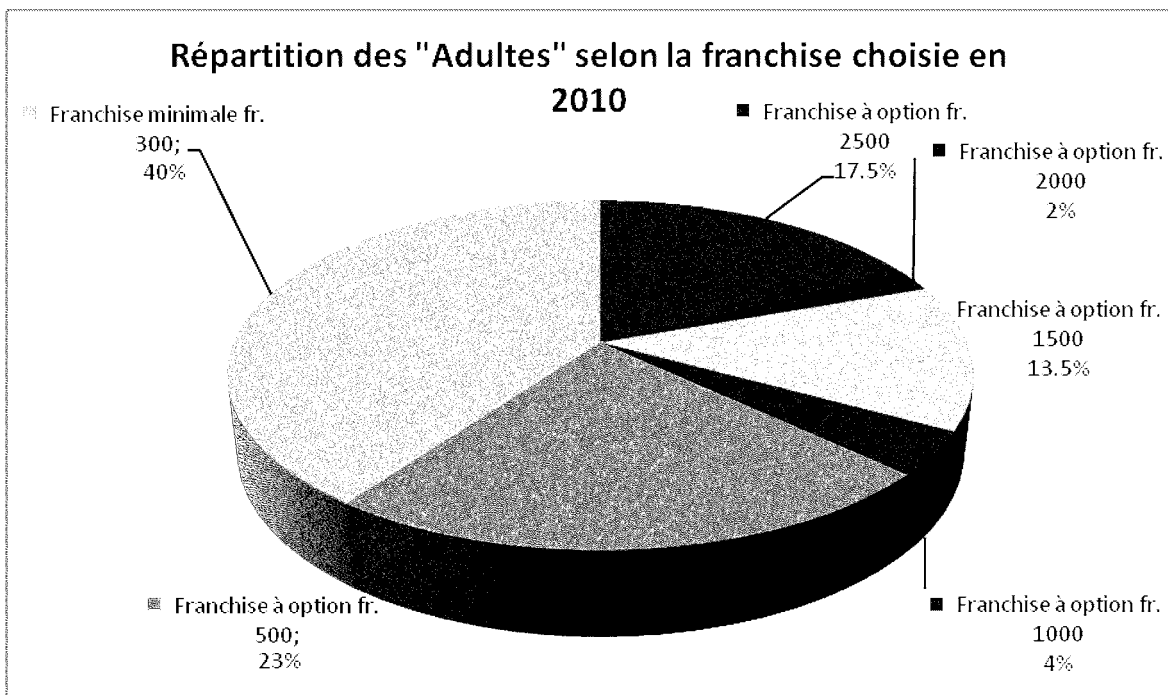
Pour les personnes émargeant à l'aide sociale matérielle, dont les primes sont prises en charge intégralement, une information adéquate a été adressée aux services sociaux communaux ou intercommunaux, incitant ceux-ci à envisager un transfert d'assureur lorsque l'assuré était affilié auprès d'une caisse-maladie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

Population assurée, répartition selon le type de couverture

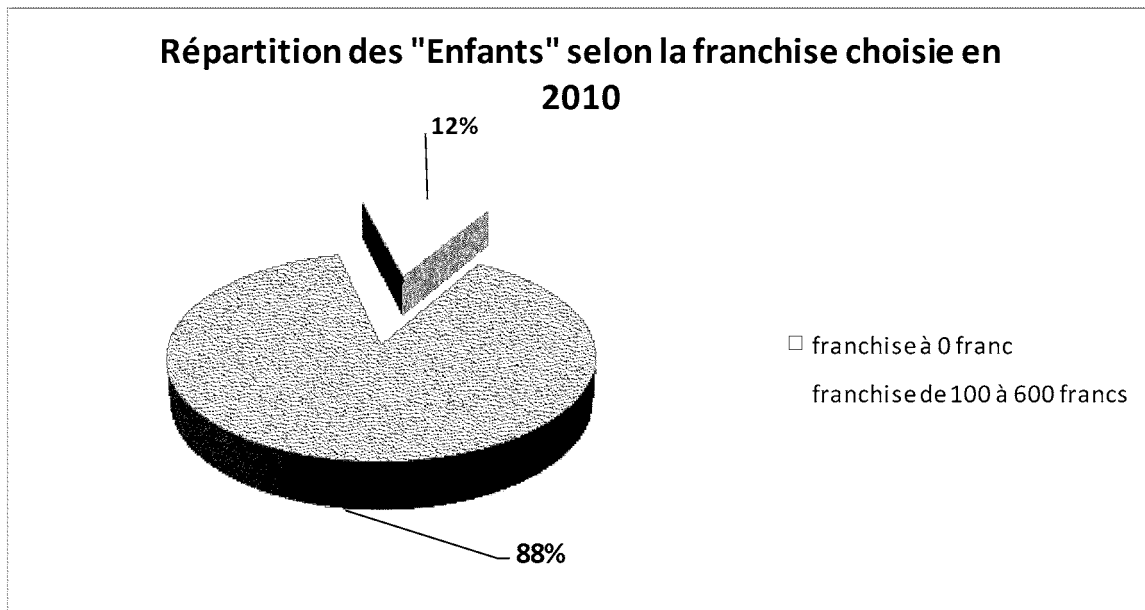
Le fichier de l'office comprend la totalité de la population, la relation de chaque personne avec un assureur-maladie et, dans la mesure où les assureurs en ont effectivement annoncé l'éventuelle mutation, le type de couverture de chaque assuré. Cela permet de dresser les répartitions suivantes:



Commentaire: en 2009, le choix de la franchise minimale représentait encore 39%. En 2010, le transfert s'est surtout porté, comme l'année précédente, sur les autres formes d'assurances, dont la proportion a passé de 27% à 38%.



Commentaire: en 2010, on observe un nouveau glissement vers la franchise la plus élevée (franchise à 2500 francs: + 0,5%). 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.

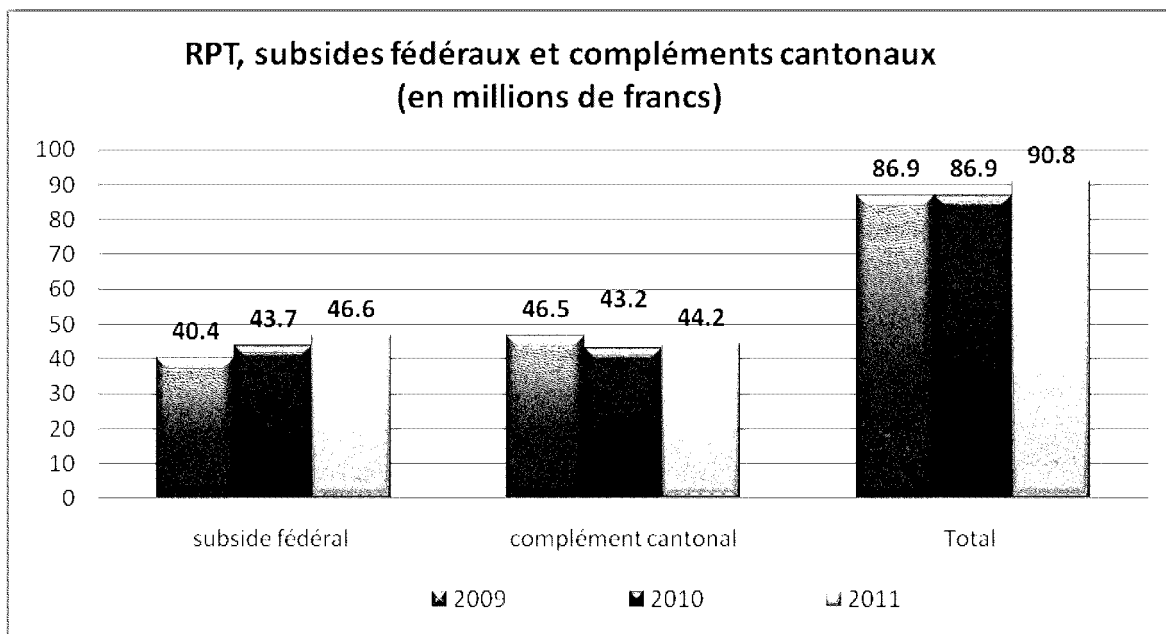


Commentaire: la répartition reste stable par rapport à 2009.

Réduction des primes: contexte global

Pour l'exercice 2010, 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 2009, 2010 et 2011, les subsides fédéraux et compléments cantonaux sont les suivants:

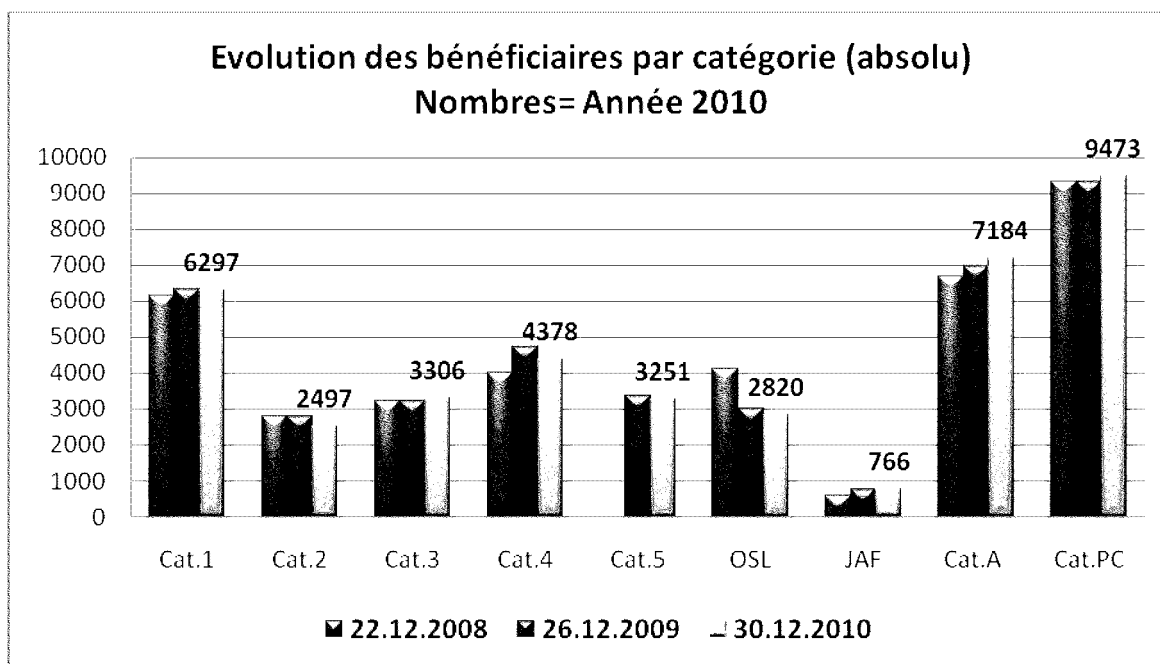


Réduction des primes; évolution de l'effectif 2009-2010

L'année 2010 a vu le maintien des cinq catégories de bénéficiaires. Toutefois, les normes de classifications (limites de revenus) sont restées identiques à celles de 2009, alors qu'elles avaient été relevées de 3,2% en 2009, de 4% en 2008 et de 2,8% en 2007. Les montants des subsides ont été

relevés de 5% (catégories 1 à 5) pour les adultes et les jeunes adultes et les subsides pour les enfants harmonisé à la hauteur de 55 francs (catégories 1 à 5 et OSL). La combinaison de ces mesures a permis de renforcer l'aide aux assurés. Le nombre de bénéficiaires en 2010 (41.675) a été légèrement supérieur à la prévision effectuée en novembre 2009 (40.000). 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 2009 reflétaient néanmoins les revenus et fortunes de l'année précédente (soit 2008). La détérioration de la conjoncture économique fin 2008 n'a pas, de manière significative, influencé les revenus déterminants pris en compte en 2010 (taxation 2009) et menés certains dans les limites donnant accès à une réduction des primes. Néanmoins, il est à relever une progression dans la catégorie des bénéficiaires de l'aide sociale matérielle et celle des bénéficiaires de prestations complémentaires AVS-AI. 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, à 36.997 au 31 décembre 2008, puis à 41.412 au 31 décembre 2009 et à 41.675 au 31 décembre 2010.

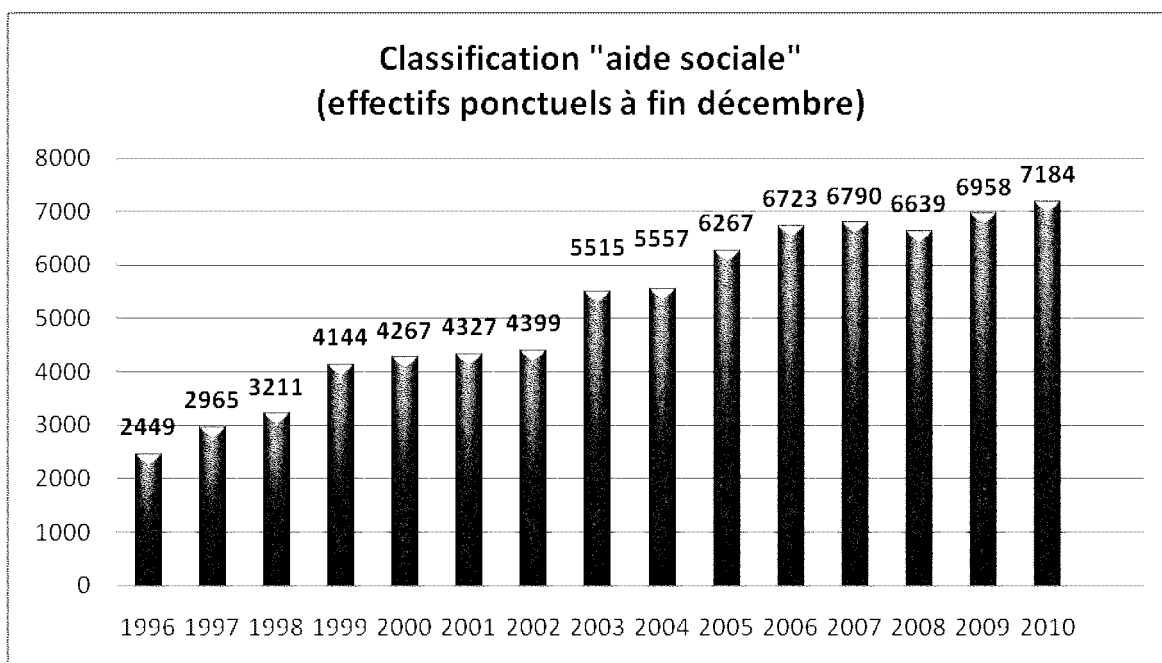
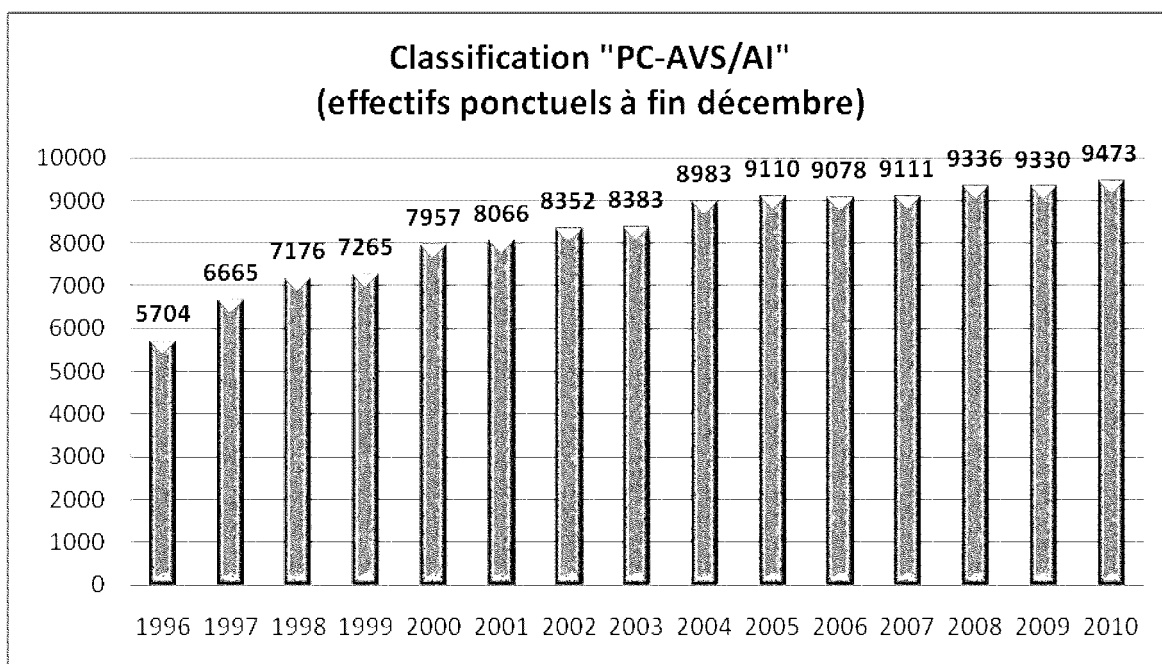


Réduction des primes; l'emprise des bénéficiaires de l'aide sociale matérielle et des bénéficiaires PC/AVS-AI

En vertu des dispositions fédérales sur les prestations complémentaires dans l'AVS-AI, le subside en francs à la catégorie "PC/AVS-AI" s'élève obligatoirement au montant des primes moyennes cantonales déterminées par le Département fédéral de l'intérieur. S'agissant des personnes émarginant à l'aide sociale matérielle, avec les nouvelles dispositions fédérales restreignant le transfert d'assureur, l'office 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:

| Années | 2008 | 2009 | 2010 |
|--------------------------------|--------|--------|--------|
| Effectif moyen ³ | 16.194 | 16.296 | 16.926 |
| Budget "primes" | 82.3 | 86.9 | 86.9 |
| Total PC/Aide sociale (en mio) | 57.5 | 59.3 | 62 |
| Emprise | 69.90% | 68.30% | 71.30% |

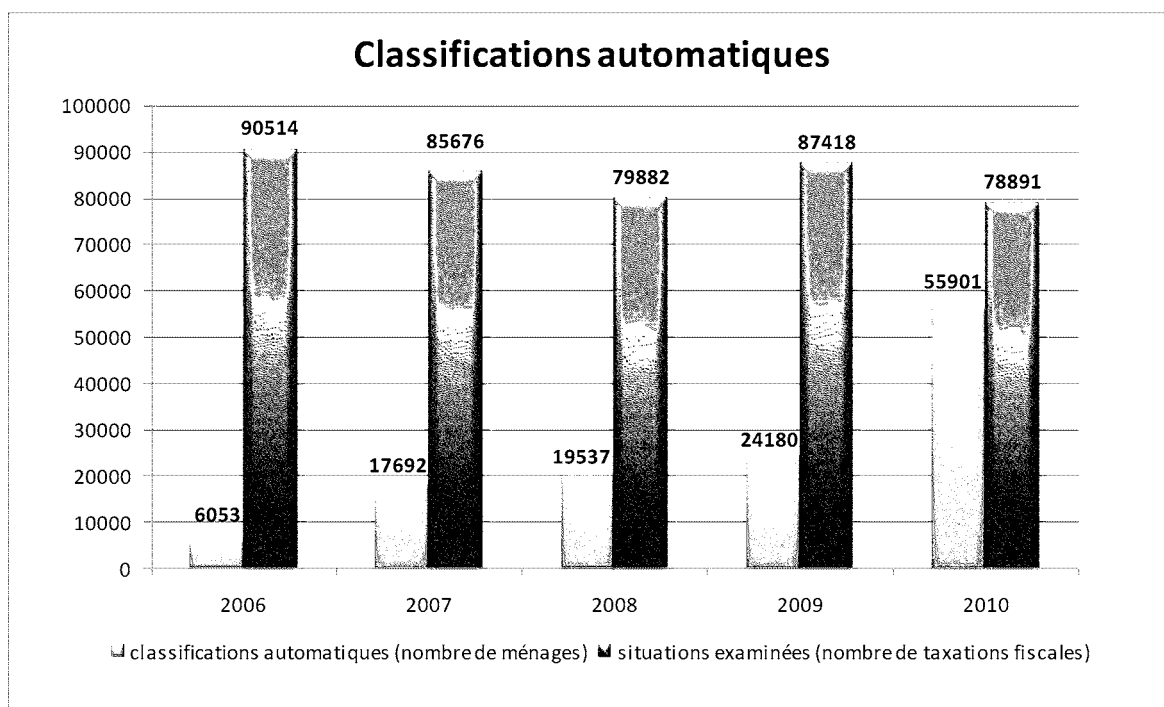
Les effectifs évoluent, séparément, comme suit:



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, l'office 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.).

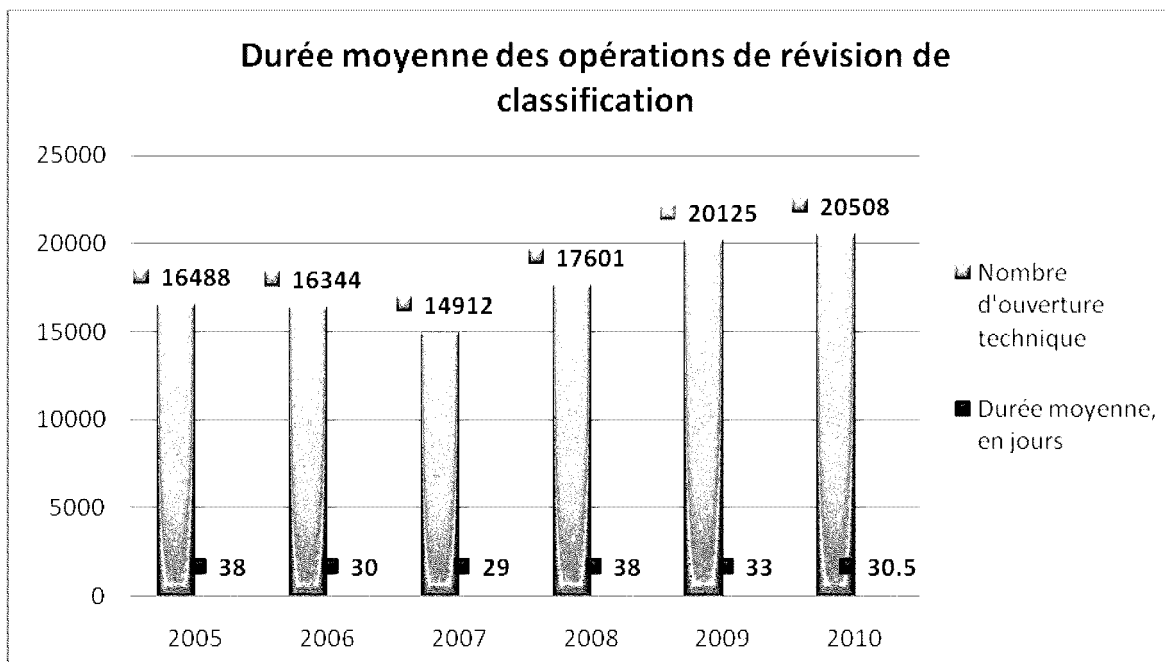
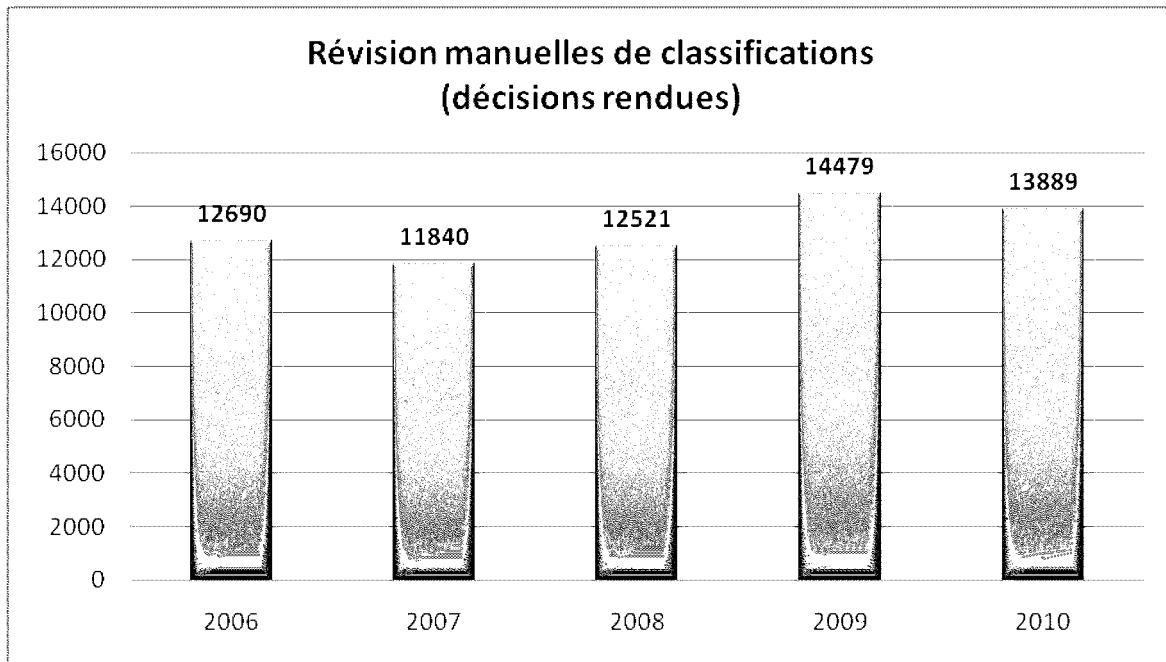
Dès le 1^{er} janvier 2007, le Conseil d'Etat a assujéti les assurés de condition indépendante à une revendication formelle du subside (demande écrite).



Commentaire: 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 2010**Rubrique 366.310 Loi assurance-maladie obligatoire**

Le montant inscrit au budget 2010 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 2009 | – fr. | 1.000.000.– |
| Versements directs de subsides aux assureurs | fr. | 88.036.056,25 |
| Versements des subsides aux caisses pour les années antérieures | fr. | 295.603,30 |
| Versements directs aux assurés | fr. | 429.795,15 |
| <u>Versement OSAS (frais de santé, cotisations)</u> | fr. | <u>897.000.–</u> |
| Total, montant figurant dans les comptes 2010 | fr. | <u>88.658.454,70</u> |

(avant bouclage final de la comptabilité de l'Etat)

Rubrique 424.320 Recouvrement subsides, contentieux et avances

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

| | | |
|--|-----|--------------|
| Récupération de subsides auprès des assurés | fr. | 393.243,90 |
| Récupération des subsides auprès des caisses concernant les années antérieures | fr. | 28.500,35 |
| Récupération de contentieux auprès des caisses | fr. | 1.146.422,35 |

(avant bouclage final de la comptabilité de l'Etat)

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 destiné au rattrapage de l'arriéré dû aux assureurs (primes, participations, intérêts moratoires et frais de poursuite). Cette mesure a ouvert la voie vers 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 2010, 44 caisses maladie sur 54 actives dans le canton avaient passé une convention avec l'Etat de Neuchâtel. Près de 99% des assurés neuchâtelois sont aujourd'hui protégés contre les conséquences néfastes de l'article 64a LAMal.

| Rubrique | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|--------------|--------------|---------------|--------------|--------------|
| Lignes reçues du 01.01.2010 au 31.12.2010 | - | - | - | 19.588 | 20.946 |
| Solde lignes à traiter au 31.12.2009 | - | - | - | 7.389 | 10.816 |
| Lignes traitées du 01.01.2010 au 31.12.2010 | - | - | - | 16.161 | 11.179 |
| Lignes à traiter au 31.12.2010 | | | | 10.816 | 20.583 |
| primes remboursées sur actes de défauts de biens et sur abandons | 6.139.069,- | 7.579.503,15 | 17.181.926,52 | 8.349.529,20 | 5.798.358,20 |
| Participations remboursées sur actes de défauts de biens et abandons | 647.407,15 | 779.310,35 | 1.202.059,72 | 804.622,35 | 616.874,65 |
| Frais de poursuite et intérêts moratoires remboursés sur actes de défaut de biens | 623.114,35 | 897.911,60 | 2.554.721,04 | 809.467,95 | 598.566,65 |
| Montants bruts remboursés aux assureurs (total) | 7.409.590,50 | 9.256.725,10 | 20.938.707,28 | 9.963.619,50 | 7.013.799,50 |
| Montants bruts non remboursés aux assureurs | 837.929,90 | 955.785,05 | 1.879.685,43 | 339.550,75 | 234.384,70 |

Pour rappel, la présente statistique arbore une nouvelle présentation depuis 2009. Elle contient 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.

Selon cette 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

Le taux d'aide sociale qui prévaut dans le canton de Neuchâtel (6,6% selon la statistique OFS 2009) ne manque pas d'interpeller. Le taux de chômage élevé que nous connaissons dans le canton explique en partie le fait que les chiffres neuchâtelois du recours à l'aide sociale soient nettement supérieurs à la moyenne suisse. Parmi les autres causes pertinentes, on doit souligner la faiblesse du dispositif social "en amont". A ce propos, il faut préciser que la diminution du taux d'aide sociale ne sera rendue possible que par des actions volontaires et fortes dans le soutien aux personnes bénéficiant de prestations "en amont" de l'aide sociale. Sans accroître à l'avenir l'intervention des collectivités publiques dans des domaines comme les bourses d'études, les subsides d'assurance-maladie ou les avances de contributions d'entretien, il est illusoire de croire que l'on diminuera significativement le recours à l'aide sociale. Les soutiens financiers à l'égard des travailleurs pauvres ou des familles monoparentales sont d'autres pistes "en amont" qui ont déjà été explorées par certains cantons, notamment par le biais de la mise en place de prestations complémentaires familiales. Au Tessin, par exemple, elles ont porté clairement leurs fruits et réduit de moitié le taux d'aide sociale. Ce thème ne manquera pas de mobiliser le service de l'action sociale en 2011.

Le SAS attend également avec grand intérêt les décisions politiques qui seront prises à propos du désenchevêtrement de l'aide sociale. Avec le statu quo, il sera difficile de "faire sauter le verrou" qui bloque toute évolution dans les aides en amont. Les différences de financement (l'aide sociale est répartie à 40% à la charge du canton et à 60% à charge des communes, tandis que les aides en amont ne sont pas assumées par les communes et sont donc à la charge du canton et de la Confédération) ne permettent pas d'avancées significatives en la matière.

Dans le secteur de l'aide sociale toujours, l'ODAS devra accompagner le "case management de la formation professionnelle", qui fait suite au projet sur l'insertion professionnelle des moins de 30 ans. Il sera notamment question de renforcer le secteur ODAS-insertion, en développant l'interface avec les services sociaux en matière d'insertion d'un public qui constitue une cohorte grandissante à l'aide sociale: les jeunes en rupture de formation.

Un "gros projet" du SAS arrive à bout touchant: la planification du projet ACCORD prévoit, en effet à ce jour, une concrétisation complète au 1^{er} janvier 2012. Cela impliquera, durant l'année 2011, d'importants travaux d'harmonisation avec les cinq offices/services prestataires inclus dans le projet et de conséquents efforts de coordination avec les autres partenaires, notamment les communes pour la finalisation des guichets sociaux régionaux.

Compte tenu des nombreuses procédures judiciaires que l'ORACE engage chaque année, l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2011, des nouveaux codes de procédure civile et pénale sur le plan fédéral aura naturellement une incidence significative sur le travail de l'office. L'ORACE devra donc s'adapter à ces nouvelles dispositions et s'habituer au nouveau visage du pouvoir judiciaire neuchâtelois, réorganisé au 1^{er} janvier 2011.

Grâce à l'apport d'une personne placée dans le cadre de l'assurance-chômage, l'ORACE a enfin pu s'atteler à l'inventaire de ses anciens dossiers de contentieux (soit environ 700 dossiers en attente d'être triés, analysés puis classés). Cette opération, qui représente un travail long et minutieux, n'avait pu être engagée jusqu'à présent faute de temps et de ressources humaines. Un inventaire devrait être finalisé dans le courant de l'année 2011.

Dans le domaine des bourses d'études, l'année 2011 va être marquée par les travaux liés à la révision de la loi cantonale, dont l'entrée en vigueur est prévue au 1^{er} juillet 2012, tout comme celle concernant le règlement d'exécution dans lequel figurera le nouveau barème en matière de calcul. Ce nouveau dispositif devra tenir compte de l'évolution des structures familiales (familles recomposées, garde alternée, etc.) et s'inscrire dans la logique d'application du projet ACCORD. Parmi les thèmes abordés, on réfléchira notamment au maintien de la "politique de l'arrosoir", qui a certes pour effet de toucher une grande partie de la population mais avec des moyens financiers limités (pour rappel, les bourses neuchâteloises figurent parmi les plus modestes de Suisse). Une réflexion sera aussi menée dans le sens du projet vaudois FORJAD, qui prévoit une prise en charge financière globale, par le secteur des bourses, des jeunes gens bénéficiaires de l'aide sociale entamant des études.

Le budget consacré à la réduction des primes de l'assurance obligatoire des soins a été fixé pour 2011 à 90,8 millions de francs, soit une augmentation de 3,9 millions de francs par rapport à 2010. 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 compenser la hausse attendue des primes LAMal.

Par ailleurs, les chambres fédérales ont adopté, en mars 2010, une révision des articles 64a et 65 LAMal concernant, d'une part, le non paiement des primes et des participations aux coûts et, d'autre part, la réduction des primes par les cantons (plateforme uniforme d'échange d'information). L'entrée en vigueur de ces deux nouveaux articles est prévue pour le 1^{er} janvier 2012; elle se fera avec un délai transitoire de deux ans pour l'article 65 et sans délai transitoire pour l'article 64a. Concernant l'article 64a, l'OCAM procédera en 2011 à une expérience pilote avec l'assureur-maladie Assura, en tenant compte des modifications législatives prévues. Cette phase test devrait permettre d'adapter notre réglementation et d'aborder dans les meilleures conditions cette nouvelle ordonnance fédérale.

En conclusion, compte tenu de la fragilité du marché du travail, la situation d'une grande part de la population neuchâteloise restera précaire en 2011 et demeurera le sujet de préoccupation prioritaire du SAS. Mais cette vision conjoncturelle ne doit pas occulter les problèmes structurels que nous rencontrons sur le plan de la politique sociale dans le canton de Neuchâtel. Le désengagement de la Confédération dans certaines législations est un exemple de changements profonds qui affectent le recours à l'aide sociale. Il suffit de mentionner à ce sujet la 4^e révision de la LACI acceptée en 2010 et ses conséquences directes sur l'arrivée de nombreuses personnes en fin de droit à l'assurance-chômage en avril 2011. D'autres tendances lourdes de l'évolution de la société ne manquent pas d'inquiéter également car elles induisent des effets pesants sur l'intervention de l'aide sociale. On ne citera que deux phénomènes qui nous préoccupent: le nombre important de "travailleurs pauvres", dont le revenu d'un travail régulier ne permet pas d'atteindre le minimum vital et la situation particulièrement difficile que vivent les familles monoparentales, plus spécifiquement les mères seules avec des enfants.

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, le domaine d'intervention des assistants sociaux du service des mineurs et des tutelles reste le même que par le passé. Toutefois, au fil du temps, les schémas familiaux se sont complexifiés, les familles monoparentales et recomposées sont de plus en plus fréquentes. Le nombre de personnes âgées ne cesse d'augmenter et, lorsque leurs facultés mentales sont altérées, elles ne peuvent pas toujours être prises en charge par leur famille. Tous ces facteurs induisent une fragilisation encore plus importante des personnes les plus vulnérables de notre société, impliquant une complexification de l'aide de l'Etat. Dans ces conditions de plus en plus difficiles, les assistants sociaux du service ont traité 3184 dossiers en 2010 (3241 en 2009). Dans le cadre des permanences sociales, le service a répondu à 806 demandes de renseignement ou d'aide ponctuelle.

Il nous paraît également 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 48 minutes par semaine aux personnes qui lui sont confiées.

Dans le secteur de la protection de la jeunesse le temps par dossier, ramené à 26 minutes par semaine, met particulièrement en évidence la grande difficulté de ce secteur à assumer de réelles prises en charge en faveur des mineurs dont il a la responsabilité.

Au cours de cette année 2010, ponctuée du départ à la retraite d'une collaboratrice administrative et de la démission de trois assistants sociaux, 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.

Dans le cadre de la révision de la loi sur l'accueil de la petite enfance, les travaux se sont poursuivis et, le 28 septembre 2010, le Grand Conseil a adopté la nouvelle loi sur l'accueil des enfants, contre-projet à l'initiative législative populaire "Pour un nombre approprié de structures d'accueil de qualité". Les deux objets seront soumis à votation populaire le 3 avril 2011.

4.2. Gestion

Ressources humaines

Dans le courant de l'année 2010, trois assistants sociaux expérimentés du service ont décidé de réorienter leur carrière professionnelle. Ces trois postes ont été repourvus dans le courant de cette même année. Outre le défi représenté par l'engagement de ces nouveaux collaborateurs, les offices ont dû assurer durant la période de transition la gestion des dossiers tutélaires confiés aux assistants sociaux démissionnaires.

Le service a également enregistré le départ à la retraite d'une collaboratrice administrative à l'office des tutelles, ce poste a été repourvu après le délai de carence.

Locaux

Le SMT a continué, durant l'année 2010, ses réflexions concernant la sécurisation de ses locaux tant à Neuchâtel qu'à La Chaux-de-Fonds. Les discussions menées avec la commission du logement de l'administration (CLA) ont permis la réalisation, dans le courant de l'été, d'un audit des locaux du service par trois entreprises spécialisées dans les questions de sécurité. Le SMT reste à ce jour dans l'expectative des résultats de l'audit pour poursuivre ses travaux.

A Neuchâtel, le personnel continue à travailler dans des locaux exigus. La CLA doit faire des propositions pour résoudre ce problème.

Aspects légaux

La révision de la loi sur les structures d'accueil de la petite enfance a été poursuivie. Le 28 septembre 2010, le Grand Conseil a accepté la nouvelle loi sur l'accueil des enfants. Cette loi est un contre-projet à l'initiative législative populaire "Pour un nombre approprié de structures d'accueil de qualité". Les initiants ayant fait le choix de ne pas retirer l'initiative, les deux objets seront soumis à votation populaire dans le courant du premier semestre 2011.

4.3. Activités déployées

Au niveau de la direction du service, différentes activités lui sont directement rattachées, notamment:

Admission des mineurs dans les cinémas

En parfaite collaboration avec les commissions cantonales de visionnage des films des cantons de Vaud et de Genève, le canton de Neuchâtel reprend à son compte les décisions prises par ces deux instances. Au total, 240 décisions ont été rendues concernant 91 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 parents, notamment en termes de compréhension du message transmis par le film projeté.

A ce propos, une convention intercantonale, instituant une commission paritaire nationale du film visant à harmoniser au niveau suisse l'âge d'accès à la projection de films et aux nouveaux médias, pourrait entrer en vigueur dans le courant de l'année 2011. Cette convention ne devrait pas avoir d'incidence sur l'organisation neuchâteloise dans la mesure où le canton de Neuchâtel ne dispose pas de commission de contrôle des films.

Adoption

En tant qu'autorité centrale cantonale, le SMT travaille toujours en étroite collaboration avec l'autorité centrale fédérale. Il a rencontré plusieurs fois durant l'année les autorités centrales cantonales latines pour des échanges d'expériences et a participé à la conférence suisse sur l'adoption internationale organisée par le canton de Genève.

Durant cette année, 13 nouvelles demandes de parents candidats à l'adoption internationale ou nationale ont été enregistrées dans le canton. 6 enfants sont arrivés dans le cadre de l'adoption internationale et aucun dans le cadre de l'adoption nationale. Enfin, 5 enfants nés dans le canton ont été laissés à l'adoption nationale et placés dans un autre canton. A ce propos, nous constatons depuis 2009, une forte augmentation des abandons d'enfants dans le canton. La moyenne prévalant jusqu'en 2009 était d'un enfant abandonné tous les deux ans alors que ces deux dernières années 7 enfants ont été répertoriés.

Recherche d'origine

Dans le domaine de l'adoption, le service est compétent pour la recherche d'origine conformément à l'article 268c du Code civil conférant à toute personne adoptée le droit "d'obtenir les données relatives à l'identité de ses parents biologiques". La recherche d'origine est un processus nécessitant un soutien professionnel se déroulant généralement sur plusieurs mois pouvant aboutir à une prise de contact souvent chargée émotionnellement d'un côté comme de l'autre.

Enlèvement international d'enfants et protection des enfants et des adultes

La loi fédérale sur l'enlèvement international d'enfants, qui règle au niveau national les compétences des Autorités centrales fédérale et cantonales, est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2009, de même que la Convention de La Haye sur la protection des enfants et des adultes. S'agissant du canton de Neuchâtel, la fonction d'autorité centrale est assumée par le SMT. Ce dernier a participé en 2010, en compagnie des autorités centrales cantonales latines, à une première rencontre organisée par l'autorité centrale fédérale sur le thème de la protection internationale des enfants.

Maltraitance envers les enfants mineurs

Le groupe de travail, composé de représentants de différents domaines concernés par la maltraitance des mineurs, a poursuivi ses travaux durant l'année 2010. Pour rappel, les buts de ce groupe de travail sont:

- assurer la coordination des interventions, la prévention et l'information entre les différents milieux professionnels concernés par la maltraitance;
- étudier et faire des propositions de prévention de la maltraitance et de prise en charge des mineurs concernés;
- se doter d'outils d'évaluation nécessaires pour mener à bien ses projets;
- proposer des directives et les recommandations nécessaires;
- assurer l'édition et la diffusion de la brochure relative à la maltraitance.

Système de contrôle interne

Les travaux liés à la mise en place du système de contrôle interne (SCI) ont été poursuivis en 2010. Durant cette année, le service a mobilisé les forces des chefs d'office et de bon nombre de leurs collaborateurs pour atteindre les objectifs fixés par le Conseil d'Etat. Ainsi, une première étape a abouti puisque tous les processus essentiels du SMT ont été décrits et validés par le CCFI. La prochaine étape amorcée en fin d'année 2010 consiste désormais à traiter globalement les prestations du service et d'en affiner leur rédaction pour documenter au mieux les activités du SMT.

Gestion financière et comptable

En 2010, les autorités tutélaires du canton ont rendu 95 décisions (108 en 2009) allouant 98.035 francs d'honoraires (119.954 francs en 2009) en faveur du SMT pour la gestion de ses mandats tutélaires.

Au 1er janvier 2010, la comptabilité du SMT a géré une fortune globale de 13.67 millions de francs pour le compte de ses pupilles, montant réparti sur 547 comptes.

| Comptes d'épargne et dépôt-titres | 2009 | 2010 |
|---|---------------------|---------------------|
| Nombre de comptes d'épargne des pupilles | 479 | 458 |
| Montant total des comptes d'épargne des pupilles | 7.689.716.- | 7.869.045.- |
| Nombre de comptes dépôt-titres des pupilles | 95 | 89 |
| Montant total des comptes de dépôt-titres des pupilles | 6.700.186.- | 5.805.623.- |
| Total des comptes d'épargne et de dépôt-titres | 14.389.902.- | 13.674.668.- |

Offices des mineurs

Le contexte global des activités des offices des mineurs est semblable à celui de l'année précédente, à savoir un nombre de dossiers, d'enquêtes et de consultations toujours considérable dont le rapport 2009 faisait largement mention.

Plusieurs groupes de référence transversaux aux deux offices se sont réunis durant l'année pour mener des travaux sur des problématiques majeures de la protection de l'enfance, telles que celles des placements et de la maltraitance. Ils ont notamment conduit une réflexion, en partenariat avec les autorités tutélaires et les juges matrimoniaux, afin de dynamiser et écourter les accompagnements en sollicitant davantage les compétences parentales.

Les offices des mineurs sont très sollicités dans les problématiques liées au divorce et à la séparation. L'intervention des assistants sociaux se déroule dans le contexte de procédures judiciaires lourdes et longues dont les conséquences sur les enfants peuvent être catastrophiques. A cet effet, le recours à la médiation, en amont des procédures judiciaires, pourrait permettre de sauvegarder la qualité des relations familiales - donc l'intérêt des enfants - et de gagner du temps et des moyens au niveau des différents intervenants.

Les placements d'enfants d'âge préscolaire, notamment dans les cas d'urgence, restent difficiles à réaliser par manque de structures d'hébergement. Tout au long de l'année, les assistants sociaux des offices des mineurs ont dû parfois recourir aux structures hospitalières faute de place.

Dans ce contexte, les offices des mineurs assistent plus fréquemment au désinvestissement des parents, voire de la famille élargie dans la prise en charge institutionnelle de leur enfant. Cela se traduit par une augmentation du nombre d'enfants présents le week-end dans les institutions spécialisées. Le recours à des familles d'accueil relais (pour les week-ends et les vacances) peut répondre aux besoins des enfants et éviter leur institutionnalisation. Le développement de cette alternative fait l'objet de réflexions entre les offices des mineurs et les directions des institutions spécialisées.

Durant l'année 2010, les offices des mineurs ont été sollicités à plusieurs reprises pour organiser le placement d'urgence d'enfants afin de préserver leur intégrité physique, psychique et/ou sexuelle. Ces interventions nécessitent une organisation et une communication importante ainsi que la mise en place d'un réseau réunissant tous les partenaires impliqués.

Ce type d'intervention est légitimé par la protection de l'enfant en regard avec sa mise en danger et dont le placement n'a pas pu être anticipé et préparé comme il est d'usage de le faire. Dans de telles situations, les parents souffrent souvent de problématiques psychologiques et/ou de dépendances aux produits toxiques.

L'augmentation des enquêtes sociales sollicitées par les autorités judiciaires permet de rappeler leur importance dans le travail social. Les enquêtes sociales permettent une évaluation globale et complète des situations afin de fixer le cadre d'intervention.

Évolution des dossiers de l'office des mineurs durant l'année 2010

| | 2009 | 2010 |
|--|-------------|-------------|
| Nombre de mandats au 1er janvier | 1637 | 1526 |
| Nouveaux mandats (+) | 469 | 487 |
| Nombre de mandats traités durant l'année | 2106 | 2018 |
| Mandats classés (-) | 580 | 562 |
| Nombre de mandats au 31 décembre | 1526 | 1456 |
| <i>dont mandats confiés par les AT civiles</i> | 1185 | 215 |
| <i>dont mandats confiés par les AT pénales</i> | 41 | 26 |
| <i>dont prises en charge sans mandat</i> | 300 | 258 |
| Enquêtes sociales réalisées / Total | 280 | 298 |
| <i>dont AT civiles</i> | 209 | 215 |
| <i>dont AT pénales</i> | 29 | 26 |
| <i>dont tribunaux (matrimonial)</i> | 29 | 39 |
| <i>dont autres administrations</i> | 13 | 18 |
| Permanences sociales (consultations) | 618 | 617 |
| Nombre de dossiers traités durant l'année | 3004 | 2933 |

Office des tutelles

Les activités de l'office des tutelles restent sensiblement les mêmes année après année. Si les premiers signes d'une reprise économique sont manifestes, au niveau de la population bénéficiant des prestations de l'office des tutelles, ses effets ne seront malheureusement pas perceptibles aussi rapidement.

Les assistants sociaux, tuteurs professionnels sont particulièrement sensibles aux changements que traversent actuellement de grandes structures institutionnelles, telles que le Centre neuchâtois de psychiatrie et NOMAD. Les repères changent et les collaborations doivent être parfois réinventées.

Le domaine de l'ambulatoire est particulièrement sensible et peut conduire à un recours au stationnaire déjà surchargé. De plus, les organismes privés ne présentent pas toujours toutes les garanties, les compétences professionnelles et le savoir-faire indispensables pour intervenir chez des personnes en difficultés sociales ou psychiques.

Évolution des dossiers de l'office des tutelles durant l'année 2010

| | 2009 | 2010 |
|--|------------|------------|
| Nombre de mandats au 1er janvier | 521 | 537 |
| Nouveaux mandats (+) | 47 | 40 |
| Nombre de mandats traités durant l'année | 568 | 577 |
| Mandats classés (-) | 31 | 42 |
| Nombre de mandats au 31 décembre | 537 | 535 |
| Enquêtes sociales réalisées pour / Total | 43 | 51 |
| Permanences sociales (consultations) | 208 | 189 |
| Nombre de dossiers traités durant l'année | 819 | 817 |

Office de l'accueil extrafamilial

Durant l'année 2010, l'OAEF a suivi de nombreux projets d'ouverture de structures d'accueil, nécessitant de la part de l'office investissement et disponibilité, notamment pour les conseils, les visites de locaux, les analyses de budgets d'investissement et de fonctionnement ainsi que les négociations avec les communes.

Au niveau de la procédure de financement, l'OAEF a vérifié les budgets et les comptes de l'ensemble des structures d'accueil préscolaire et parascolaire subventionnées du canton.

Il a également conseillé de nombreuses structures d'accueil sur la gestion de leur personnel, de leurs finances et de leur système de facturation.

L'OAEF a traité plus de 18 plaintes liées à des problèmes d'organisation, de fonctionnement ou de maltraitance dans les structures d'accueil. Certaines ont conduit à l'ouverture de procédures administratives.

L'OAEF a soutenu et suivi une structure d'accueil dans sa décision de fermer momentanément en raison d'une épidémie de grippe parmi son personnel.

L'OAEF a également accompagné une directrice dans une situation de maltraitance d'un parent sur son enfant accueilli dans sa crèche, en collaboration avec l'office des mineurs et la pédiatrie d'HNE.

Enfin, l'OAEF a poursuivi ses collaborations avec ses partenaires réguliers au niveau neuchâtelois et romand.

Évolution des dossiers de l'office de l'accueil extrafamilial durant l'année 2010

| | 31 décembre 2009 | | Évolution de l'offre | | 31 décembre 2010 | |
|---|------------------|----------------------|----------------------|-----------------|------------------|----------------------|
| | Nombre de places | Nombre de structures | Places en plus | Places en moins | Nombre de places | Nombre de structures |
| Structures d'accueil de type crèche <i>Dont subventionnées selon LSAPE</i> | 1900 1650 | 54 47 | 131 111 | 14 | 2017 1761 | 56 49 |
| Structures d'accueil parascolaire <i>Dont subventionnées selon arrêté</i> | 832 728 | 19 14 | 159 116 | | 991 844 | 23 16 |
| Parents d'accueil de jour | 509 | 119 | 25 | | 534 | 119 |
| Structures d'accueil de type garde-rie/atelier | 717 | 39 | 69 | 48 | 738 | 38 |
| Totaux | 3958 | 231 | 384 | 62 | 4280 | 236 |

4.4. Perspectives d'avenir

Le service, en collaboration avec ses partenaires, poursuit les travaux devant permettre l'introduction du nouveau droit de protection de l'enfant et de l'adulte dont l'entrée en vigueur est désormais arrêtée par le Conseil fédéral pour le 1^{er} janvier 2013.

Les assistants sociaux devront appréhender les conséquences sur leurs pupilles des modifications de la Loi sur l'assurance chômage ainsi que la révision de l'AI.

Le service devra poursuivre les travaux de mise en œuvre de la nouvelle loi sur l'accueil des enfants, pour autant qu'elle soit adoptée en votation populaire. Dans cette perspective, le règlement d'application de cette nouvelle loi devra être rédigé et les procédures de travail y relatives adaptées.

La réflexion sur la prise en charge ambulatoire à domicile des enfants devra se poursuivre dans le but de proposer une organisation permettant de répondre aux besoins et éviter le recours au placement en institution.

4.5. Conclusion

Cette année encore, les assistants sociaux du service des mineurs et des tutelles ont fait preuve d'une grande disponibilité vis-à-vis des personnes nécessiteuses ou en difficulté de notre canton. Les effets de la reprise économique constatée en 2010 ne sont pas les mêmes pour tous. Il faudra encore plusieurs années avant que certains ne sortent la tête de l'eau et pour les plus malchanceux le chemin reste encore long et compliqué. En effet, bon nombre de personnes devront encore durant très longtemps porter le fardeau de la crise économique et financière de 2009 rendant leur situation de vie encore plus difficile.

Dans ce contexte, le personnel du SMT poursuit son engagement et ses réflexions. L'expérience acquise depuis de nombreuses années et le soutien des autorités lui permettra de relever les défis à venir pour encore mieux répondre aux besoins de la population neuchâteloise.

5. SERVICE DES ÉTABLISSEMENTS SPÉCIALISÉS

5.1. Introduction

Le déroulement de l'année a été jalonné de nombreuses activités, mais l'une d'elle a particulièrement marqué le service des établissements spécialisés (ci-après SES): l'élaboration du plan stratégique concernant le dispositif cantonal de prise en charge des personnes en situation de handicap, de dépendance ou de grave désinsertion sociale.

Il convient de rappeler que ce plan est exigé par la loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI). Avec l'entrée en vigueur de la RPT, le 1er janvier 2008, chaque canton doit en effet rédiger un plan stratégique, selon la terminologie de l'art. 10 LIPPI, pour démontrer aux autorités fédérales que les populations hébergées dans les institutions sociales qui étaient subventionnées par l'OFAS jusqu'à fin 2007, jouissent des mêmes conditions d'accueil, maintenant que le financement est entièrement assumé par le canton.

Une première version du plan stratégique, accompagnée d'un projet de loi, a été présentée début avril au Conseil d'Etat, dans le but de rattraper le retard pris durant les dernières années par rapport aux cantons de la région latine avec lesquels le SES collabore activement. Cependant, plusieurs compléments ont alors été souhaités, au sujet de l'insertion professionnelle - et ceci en lien avec le DEC et le DECS -, de la coordination entre les organismes de soutien des personnes handicapées et les institutions sociales, des missions de ces dernières, d'une instance d'indication et des mandats de prestations.

En fin d'année, une nouvelle version du plan stratégique, accompagnée du plan d'équipement actuel en matière d'institutions sociales neuchâteloises destinées aux adultes, a été soumise au Conseil d'Etat, qui l'a validée en vue de partir en consultation auprès d'un large public de personnes ou d'organismes concernés ou impliqués. La version définitive sera revue par le Conseil d'Etat avant d'être envoyée à la Commission ad hoc du Conseil fédéral.

A ce stade, il s'agit en fait des intentions du DSAS en matière de gestion du dispositif de prise en charge des populations concernées, conformément à la LIPPI et dans la perspective de l'adoption de l'indispensable future loi cantonale sur l'intégration sociale. Deux éléments expliquent la nécessité de remplacer la loi sur l'aide financière aux établissements spécialisés pour enfants et adolescents du canton, recouvrant malgré son appellation les domaines des centres ambulatoires pour personnes dépendantes et les institutions pour les adultes qui n'ont pas de rente AI, ainsi que la loi sur les mesures en faveur des personnes invalides. D'abord, le respect de la LIPPI, qui oblige le canton à ancrer dans des dispositions légales ses tâches de planification, de surveillance et de financement des institutions sociales, comme expliqué dans le plan stratégique. Ensuite, le fait que ces dispositions sont aujourd'hui inadéquates et désuètes puisqu'il s'agit de lois de financement seulement, datant de 1967 et 1972.

Un deuxième fait marquant est à souligner dans cette introduction: l'avance faite au niveau du dossier relatif à l'établissement neuchâtelois destiné à l'exécution de mesures de placement de filles en établissement fermé, conformément aux engagements de notre canton dans le cadre du Concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands.

En septembre, le Conseil d'Etat autorisait le SES à engager un chef de projet pour conduire et faire aboutir l'étude et la création de cet établissement, mais une circonstance venait modifier la situation: le président de la Fondation Suisse Bellevue, dont les statuts prévoient expressément qu'elle a pour buts la création et la gestion de maisons destinées à l'accueil, l'observation, le traitement, la rééducation, d'adolescents souffrant de troubles du comportement, proposait que sa fondation relève le défi de répondre aux engagements du canton.

Cette fondation, créée en 1928, a son siège à Neuchâtel, mais ne gère aujourd'hui plus qu'une institution se trouvant à Altstätten (SG). Un groupe de travail, auquel a participé le chef du SES, en est rapidement arrivé à la conclusion que, de toute évidence, la Fondation Suisse Bellevue était disponible pour conduire le projet d'établissement neuchâtelois.

Une étude sera donc menée en lien avec les autorités neuchâteloises pour décider de la meilleure des localisations possibles. Le gouvernement, en prenant cette décision, ne peut être que gagnant, notamment grâce à l'avantage de site, qui créera entre autres une vingtaine de postes de travail dans le canton sans risque financier.

5.2. Gestion

Ressources humaines

Cette année aura vu le SES retrouver un effectif presque normal. La création du service, le 1^{er} janvier 2003, né d'un office rattaché au service des mineurs et des tutelles jusqu'à fin 2000, puis au service de l'action sociale durant deux ans, avait amené le DFAS, département de tutelle de l'époque, à redéfinir les postes attribués (un chef de service, deux spécialistes en économie et une secrétaire à temps complet) et à décider de la création d'un poste d'adjoint à temps complet.

Après l'étude d'un projet de fusion entre service de la santé publique et SES dès l'été 2006, le Conseil d'Etat a pris la décision de confirmer la constitution du SES dans sa forme originelle et autorisé le réengagement d'une spécialiste en économie, dont le poste avait été suspendu fin 2005, et d'une secrétaire à mi-temps, qui n'avait pas été remplacée depuis mai 2008.

Par ailleurs, l'aval a été donné de s'adjoindre quelques mandataires dans le but d'introduire la comptabilité analytique dans les institutions, de contrôler les réalisations ou les transformations du bâti nécessaire à l'hébergement ou aux ateliers, ainsi que, comme évoqué ci-dessus, de conduire l'étude et d'accompagner la création de l'établissement fermé destiné à l'exécution de mesures de placement de jeunes filles.

Organisation du service

Les nouveaux engagements ont permis de revoir la répartition des charges de surveillance des institutions entre les membres de l'équipe du SES, dont la responsabilité générale reste bien entendu de la compétence du chef de service. Les aspects administratifs et financiers des établissements pour mineurs sont maintenant du ressort d'une des spécialistes en économie alors que les aspects relevant des conceptions socio-éducatives sont du ressort de l'adjoint au chef de service.

Pour le domaine ambulatoire, les aspects administratifs et financiers sont de la responsabilité de la même spécialiste alors que les aspects relevant des conceptions psychosociales sont du ressort du chef de service.

Enfin, les aspects administratifs et financiers des établissements pour adultes sont du ressort de l'autre des spécialistes en économie alors que les aspects relevant des conceptions psychosociales ou socio-professionnelles sont aussi du ressort du chef de service.

Sur cette base, ainsi que sur celle d'une réflexion relative aux tâches internes du SES, des spécifications de fonction ont été rédigées. Elles font partie des exigences d'une autre nouveauté du SES, celle de disposer d'un premier canevas de son SCI (système de contrôle interne), accepté par le Contrôle cantonal des finances en été.

A propos de ce service, on peut aussi mentionner que, le 19 janvier, le chef du Contrôle cantonal des finances et l'auditeur confirmé en charge du dossier ont présenté au chef du SES le résultat de l'audit effectué en octobre 2009. Dans l'ensemble, les résultats de l'analyse du Contrôle cantonal des finances étaient très satisfaisants, malgré quelques observations relatives aux moyens accordés au SES qui ne lui avaient pas permis d'exécuter toutes les missions qui lui sont dévolues durant les dernières années, notamment une inspection régulière des établissements. Une autre des remarques importantes a porté sur la clarification, en collaboration avec les institutions et leurs organes de révision, de l'opportunité des diverses réserves constituant les fonds propres des établissements. Toutes les remarques du Contrôle cantonal des finances ont généré des mesures concrètes ou donnent encore lieu à des investigations particulières.

Ce bref survol de la gestion du SES serait incomplet sans évoquer les nombreuses collaborations avec les services de la santé publique (travaux au sujet de dispositions légales, statistiques de la clientèle, financement des soins dans les institutions), de l'action sociale (adaptation de l'offre d'hébergement et d'occupation encadrée, définition de critères d'assistance financière, conception de l'accompagnement), du service des mineurs et des tutelles (analyse des besoins, aide au placement, collaboration au sein des comités des institutions), du Centre neuchâtelois de psychiatrie (répartition des missions, rédaction du plan stratégique, transfert de pensionnaires), ainsi qu'avec la caisse cantonale neuchâteloise de compensation (directives sur les prix de pension, assistance financière de rentiers AI, collaborations au sujet de pensionnaires) ou encore du service juridique, très souvent sollicité.

Locaux

Dans le but de laisser plus d'espace au service qui partage ses locaux du Faubourg de l'Hôpital, en l'occurrence le service des mineurs et des tutelles, d'une part, et de permettre un accueil des personnes à mobilité réduite d'autre part – ce qui semble cohérent pour un service s'occupant justement d'une telle clientèle –, le SES a été invité à visiter d'autres locaux, dont plusieurs, malheureusement, restaient difficiles d'accès aux personnes invalides.

Aspects légaux

Le SES a renouvelé nombre de ses "circulaires", selon la dénomination historique des directives du service, lorsqu'il convient de préciser les attentes de l'administration cantonale à l'égard des obligations de renseigner ou de facturer des institutions.

La possibilité d'intégrer certains établissements dans les institutions autorisées à offrir des prestations reconnues par la LAMal, a aussi fait l'objet de deux études à différents moments de l'année. Le SES, à l'initiative du service de la santé publique, a d'abord travaillé à l'éventuelle implantation d'évaluations systématiques des pensionnaires par le biais de la méthode Plaisir, voire par celui de sa version abrégée, la méthode Plex. Puis, une consultation effectuée en fin d'année au sujet de la liste des EMS admis à pratiquer à charge de l'assurance-maladie, a suscité de nouvelles réflexions. Au-delà de l'évaluation des besoins par une méthode ou une autre, la cheffe du DSAS n'a pas désiré, aujourd'hui en tout cas, alourdir la participation des assureurs. Dans l'attente d'une réorganisation plus fondamentale de l'offre institutionnelle, elle a souhaité conserver le mode actuel de financement.

L'adaptation de la directive concernant le prix de pension journalier à charge des pensionnaires dans les établissements spécialisés (DIPPPES), en vue, notamment, d'unifier le montant de la taxe journalière, a aussi été l'objet de l'attention soutenue du SES, en collaboration étroite avec la Caisse cantonale neuchâteloise de compensation.

5.3. Activités déployées

Projets réalisés

Réactualisation du Plan d'équipement

Parmi les activités du SES, il importe de mentionner qu'une réactualisation complète du Plan d'équipement a été effectuée, sous la forme de deux brochures, l'une pour les institutions d'éducation spécialisée pour mineurs et l'autre pour les institutions sociales pour adultes, document destiné par ailleurs à accompagner le plan stratégique (voir introduction). Le lecteur pourra ainsi systématiquement trouver les coordonnées utiles des établissements subventionnés par le SES, ainsi que des renseignements relatifs à la reconnaissance cantonale, à la typologie des bénéficiaires de prestations, aux mesures offertes, à la capacité d'accueil et aux ouvertures.

Préparation des budgets des institutions sociales

Par une suite d'entretiens, en novembre et décembre, le SES a reçu les directions de la plupart des établissements spécialisés subventionnés pour discuter des budgets souhaités; l'objectif était de faire entrer les revendications des institutions dans l'enveloppe fixée par le Conseil d'Etat sur la base des budgets 2010, auxquels les organismes subventionnés pouvaient ajouter les augmentations admises en matière salariale, le passage à un horaire inférieur d'une heure des éducateurs d'internat, ainsi que les frais relatifs à la maintenance de la convention collective (création d'un bureau).

Etude du monopole du Centre neuchâtelois de psychiatrie pour enfants et adolescents (CNPea) en matière de supervision pédopsychiatrique des institutions

Depuis longtemps, les institutions d'éducation spécialisée de notre canton peuvent compter sur les prestations du CNPea, en disposant de spécialistes formés, supervisés et défendant une ligne thérapeutique cohérente et coordonnée. Certaines institutions, cependant, souhaitaient choisir des intervenants en dehors du CNPea et une prise de position de la cheffe du DSAS a été requise. En bref, le DSAS a rappelé que le CNP a récemment été créé à partir d'entités assumant des prestations, le tout faisant l'objet d'un mandat du Conseil d'Etat; en retirer des prestations serait revenu à modifier le mandat du CNP, ce qui n'est pas de la compétence des institutions. Aussi longtemps que la protection de l'enfance et l'éthique seront sauvegardés, le département a décidé de maintenir la collaboration avec le CNP.

Introduction du nouveau plan comptable dans les IS

La Convention intercantonale des institutions sociales (CIIS), qui dicte les principes d'une entente financière concernant tout placement effectué hors-canton, a contraint, dès 2010, tous les établissements de Suisse à adopter un plan comptable unifié. Le SES a donc relayé cette exigence, en facilitant l'introduction de ce plan comptable conçu par la Société Curaviva grâce à plusieurs séances d'information, de sensibilisation et de pratique offertes aux professionnels impliqués au sein des organismes.

Clôture de l'opération destinée à favoriser l'introduction des Systèmes de Contrôle Interne (SCI) dans les institutions

En janvier, le SES a vécu la clôture de l'opération destinée à favoriser l'introduction de SCI dans les établissements. Rendu obligatoire par le changement de législation, rappelons que le SCI se définit comme l'ensemble des activités, méthodes et mesures qui servent à garantir un déroulement conforme et efficace de l'activité de l'institution. Les mesures organisationnelles du contrôle interne sont intégrées dans le fonctionnement des départements, services et offices en ce sens qu'elles ont lieu parallèlement à l'activité, ou sont situées en amont ou en aval de l'exécution de l'activité. Les contrôles internes ne sont pas regroupés dans une fonction indépendante du SCI mais sont intégrés dans les processus. Le SCI est mis en œuvre à tous les niveaux de l'institution et requiert un sens aigu des responsabilités de la part des collaborateurs.

Le SCI doit permettre d'atteindre les objectifs suivants:

- respect des lois, règlements et directives applicables (légalité);
- réalisation des objectifs stratégiques et opérationnels (efficacité, efficience);
- fiabilité des rapports financiers (reporting);
- prévention, réduction et détection des irrégularités (erreurs, fraude).

Pour y parvenir, les démarches standardisées suivantes ont été travaillées:

- documentation des processus et des risques;
- traçabilité des contrôles effectués;
- évaluation annuelle et mise en œuvre des ajustements nécessaires;
- connaissance par les collaborateurs des principes du SCI pour être en mesure de les appliquer à leur niveau.

L'organe représentant l'autorité de l'institution sociale garde la responsabilité directe du SCI. La direction définit les exigences en matière de SCI et prend les mesures organisationnelles permettant son exploitation et son évaluation efficaces. Un responsable de processus est désigné et veille à ce que l'inventaire des risques et des contrôles ainsi que les descriptions de processus soient toujours actuels.

Problèmes d'évolution de l'informatique dans les institutions

Actuellement, la plupart des institutions membres de l'ANMEA ont intégré SIDIS comme Système informatique des institutions sociales. L'implémentation du logiciel informatique commun qui l'alimente (SAI-net) a été progressivement assurée, notamment depuis 2007, par le SIEN, qui en assure la maintenance et joue le rôle d'intermédiaire entre les institutions et la société SAI, fournisseur de ce produit.

Seuls les centres ambulatoires de la FNA (qui emploient le logiciel OPALE), le Devens (qui jouit du système informatique de l'Armée du Salut) et alfaset qui, pour des raisons liées à la complexité de son environnement, a choisi d'emblée de travailler avec un autre logiciel, n'ont pas adhéré à SIDIS. A rappeler encore que le SES était également censé bénéficier du même logiciel, pour accéder facilement aux données comptables et statistiques des institutions; cet objectif n'a cependant pas été réalisé.

D'ici 2 à 3 ans, SAI-net devra être remplacé, SAI n'investissant plus dans le développement de cette solution. Ce délai étant trop long, la Fondation Les Perce-Neige a procédé à un appel d'offre pour acquérir un nouveau logiciel dès 2011, censé répondre plus efficacement aux conditions et exigences posées par l'Etat; elle a choisi un logiciel différent et les travaux d'installation ont rapidement suivi.

Depuis 10 ans, le SES préside un groupe de travail spécifique aux questions informatiques. Dans ce cadre, le SIEN, qui a assisté aux présentations des logiciels à la Fondation Les Perce-Neige, confirme la qualité du produit choisi, mais constate qu'avec la société sélectionnée, le rôle d'intermédiaire qu'il joue entre les institutions et la société SAI sera réduit à néant.

Ce rôle consiste notamment en centralisation des demandes, en développement de solutions spécifiques requises par les utilisateurs, en mise à disposition de la hot-line, ainsi qu'en une coordination assurée à plein temps par une employée du service. Aux dires du SIEN, il s'agit de limiter sensiblement les coûts liés au suivi et d'avoir une vision globale, ce qu'une société privée ne peut pas assurer. Le débat est lancé, entre l'autonomie réclamée au sujet de l'informatique par les institutions ou la volonté compréhensible de l'Etat d'exploiter un système unifié.

Lancement d'une étude relative aux fonds propres des institutions

Dans son rapport d'audit du SES (voir ci-dessus), le Contrôle cantonal des finances a formulé plusieurs recommandations parmi lesquelles figure, avec la mention "haute importance", une clarification des différents fonds des institutions, libres ou affectés.

Les fonds libres peuvent être:

- alloués par des tiers sans condition: il s'agit de moyens mis à disposition de la fondation pour respecter ses buts, sans restriction d'utilisation (des dons ou des legs par exemple);
- propres: il s'agit de moyens à la libre disposition de la fondation pour la réalisation de ses buts (des résultats reportés par exemple).

Quant aux fonds affectés, ils peuvent être:

- étrangers: il s'agit alors de fonds alloués par des tiers, assortis de conditions et souvent de restrictions d'utilisation (les dons entrent souvent dans cette catégorie);
- propres: il s'agit de moyens à disposition de la fondation, à utiliser dans le respect de ses buts.

En collaboration avec le service juridique de l'Etat, le SES a donc lancé une étude en vue de clarifier la situation. Les résultats sont attendus à l'occasion de la remise des demandes de subvention cantonale 2010, donc au printemps 2011.

Décisions du Conseil d'Etat au sujet de la représentation du SES dans les conseils de fondation, dans la perspective de l'introduction de principes de bonne gouvernance

De manière à respecter une claire répartition des responsabilités, les organes directeurs des fondations ou autres entités subventionnées par l'Etat ne devront plus compter parmi leurs membres de droit des personnes ayant un mandat politique au niveau cantonal ou des fonctionnaires.

Dans le secteur des institutions sociales, cette règle de bonne gouvernance des organismes auxquels le Conseil d'Etat donne la mission d'offrir un hébergement, une activité en atelier ou des prestations ambulatoires, devra se concrétiser par les changements suivants jusqu'en 2013:

- si les statuts de l'organisme concerné prévoient spécifiquement, parmi les membres ayant le droit de vote, un représentant du SES ou d'autres services de l'Etat, voire un ou des représentant(s) au bénéfice d'un mandat politique cantonal, ils devront être modifiés.
- si les statuts de l'organisme concerné ne prévoient pas spécifiquement, parmi les membres avec droit de vote, de représentant(s) de l'Etat ayant un mandat politique cantonal ou étant fonctionnaire, le Conseil d'Etat désignera, en cas de démission des représentants actuels, dont les statuts seraient en contradiction avec les présentes dispositions, mais au plus tard en fin de période législative, de nouveaux représentants qui ne soient ni au bénéfice d'un mandat politique cantonal, ni fonctionnaires.

Ces nouvelles dispositions ne remettent pas en cause la possibilité d'inviter les représentants du SES, en qualité d'observateurs ou pour discuter en conseil ou en comité d'un point particulier.

Incidence de l'entrée en vigueur d'Harmos sur AEMO

Depuis plus de 25 ans, la Fondation Carrefour met en place une prestation ambulatoire en faveur des mineurs ou jeunes adultes scolarisés présentant des difficultés diverses d'ordre social, familial, psychologique ou d'apprentissage, l'AEMO. Or, depuis le 1er août 2009, le concordat HarmoS est entré en vigueur; il vise une harmonisation des procédures cantonales dans le cadre de la scolarité obligatoire, parmi lesquelles l'âge d'entrée dans celle-ci, unifié à 4 ans. Les cantons qui y ont adhéré, dont Neuchâtel, disposent d'un délai de 6 ans pour sa mise en œuvre; le nôtre a choisi de la fixer à la rentrée scolaire 2011.

Se pose dès lors la question de la prise en charge par l'AEMO des enfants qui, dès cette date, seront considérés comme étant en âge scolaire, mais qui ne correspondent pour l'heure à aucune des tranches d'âge des enfants suivis par l'AEMO, à savoir ceux qui auront entre 4 et 6 ans révolus. Dans un souci d'efficience et de continuité, les DSAS et DECS ont décidé d'attribuer officiellement à l'AEMO le mandat d'intégrer ces enfants dans son action, de manière à ce que le réseau de proximité (écoles, office des mineurs, pédiatres, conseillers socio-éducatifs, etc.) puisse être mis au courant de l'extension de la mission de l'AEMO.

Traitement personnalisé de plusieurs demandes d'hébergement en fonction du type de handicap

En 2010, la plate-forme d'orientation, organe institué informellement par le SES et conduit bénévolement par le directeur du Foyer Handicap de Neuchâtel, a de nouveau été très sollicitée par les personnes en situation de handicap ne trouvant pas facilement un hébergement adapté à leur problématique. Après analyse des possibilités et réunions des réseaux d'appui impliqués, le service a malheureusement dû plusieurs fois avoir recours à des placements hors-canton ou en EMS, faute de places adaptées ou plus simplement libres.

En revanche, il a été possible de rapatrier en terres neuchâteloises une personne en situation de handicap mental grave, malgré le fait que son accompagnement en institution ait nécessité l'engagement de 1,6 poste supplémentaire.

Décision du Conseil d'Etat quant à un audit de la Fondation Les Perce-Neige

En 2009, les signes d'un dysfonctionnement de la gestion des finances de la Fondation Les Perce-Neige avaient conduit les chefs du DSAS et du DECS à être vigilants à l'égard de ce prestataire, recevant les présidents de la Commission de surveillance et du Comité directeur, puis exigeant un certain nombre de garanties des organes responsables. Finalement, le Conseil d'Etat a décidé de confier une enquête au Contrôle cantonal des finances, qui a mené ses investigations au sein de la fondation au début de l'été.

Ses conclusions, livrées au Conseil d'Etat, sont cependant positives: la fondation a mis en œuvre un ensemble de mesures qui semblent être de nature à limiter de nouveaux risques de dérapages ou d'actions malhonnêtes.

Création d'un centre ambulatoire de sevrage par le CENEA, à la demande du CNP

Suite à la réorganisation de la psychiatrie cantonale, le CNP a décidé de recentrer ses compétences dans le domaine hospitalier. Dans cette perspective, il a souhaité que toute hospitalisation dans l'unité s'occupant de personnes souffrant de dépendance à l'alcool soit précédée par une évaluation médico-psycho-sociale effectuée par une structure de la FNA, et en l'occurrence, s'agissant du domaine de l'alcoologie, par le CENEA. Le CNP a donc reconnu ce centre comme "un lieu de soin et d'excellence dans le secteur ambulatoire". La réponse à ce nouveau besoin a passé par deux extensions du CENEA.

D'abord, la création d'une structure polyvalente qui aura pour mission:

- l'accompagnement socio-thérapeutique de jour (ASTJ), qui est une structure intermédiaire ambulatoire. Elle s'adresse dans un premier temps à des personnes souffrant de dépendance à l'alcool et présentant des troubles psychologiques ainsi que des difficultés d'adaptation sociale, familiale et professionnelle;
- le sevrage ambulatoire en milieu sécurisé, s'adressant à des patients ayant des comorbidités psychiatriques ou physiques légères à moyennes;
- la centrale d'indication au traitement qui permet de faire une évaluation globale de la situation du patient et de lui faire l'offre en soins la mieux adaptée (consultation ambulatoire, ASTJ, hospitalisation ou éventuellement résidentiel).

Deuxièmement, la consultation ambulatoire déjà existante sera étoffée en personnel compte tenu de l'augmentation du nombre de patients.

La cheffe du DSAS a admis ces nouveautés et le SES a travaillé avec le CNP pour concrétiser ce programme.

Report de la création d'un groupe d'accueil d'urgence pour la petite enfance

Une extension de l'offre en faveur d'un accueil plus large et des places d'accueil d'urgence de la petite enfance fait partie des demandes des services placeurs du domaine des mineurs. Aussi, la proposition de L'Enfant c'est la Vie à ce sujet a-t-elle fait l'unanimité en sa faveur lors de la discussion à ce sujet à la CC-ES (voir ci-dessus). La situation financière du canton a cependant contraint le Conseil d'Etat à renoncer à cet accueil additionnel devisé à quelque Fr. 700.000.-.

Un hébergement d'urgence de la petite enfance devra être prévu, préparé et soumis par les deux lieux d'accueil cantonaux de la petite enfance et la cheffe du DSAS a invité les directions des institutions concernées à rechercher les solutions les moins coûteuses pour y parvenir.

Nouvelles de la CCT-ES

Les travaux de la Commission de régulation, l'organe de discussion mis en place pour favoriser une bonne collaboration entre les partenaires de la Convention collective de l'éducation spécialisée (CCT-ES) et le DSAS, ont abouti à deux démarches concrètes: une baisse d'une heure de l'horaire hebdomadaire des éducateurs d'internat et la constitution d'un Bureau de la CCT.

Les établissements spécialisés pour enfants, adolescents et adultes emploient quelque 1300 personnes pour env. un millier de postes de travail. Jusqu'au 1^{er} janvier 2006, date de l'entrée en vigueur de la CCT-ES, les conditions de travail des collaborateurs des établissements étaient régies par de nombreux statuts différents (CCT ANMEA-ANTES, CCT ANEMPA, ancienne loi sur le statut des fonctionnaires par analogie, statut des enseignants, statuts hybrides, etc.). En 2005, le Conseil d'Etat a signé un arrêté approuvant la CCT-ES; la démarche, même si elle n'entraînait aucune amélioration immédiate, était importante dans la mesure où la CCT-ES était en chantier depuis plus de trois ans; les partenaires se sont alors sentis entendus.

De 2005 à 2008 cependant, la situation économique du canton a empêché toute amélioration conséquente des conditions de travail; en particulier, les collaborateurs ont continué de travailler entre 40 et 47 heures hebdomadaires, selon leurs fonctions, mais surtout au hasard de l'historique de leurs statuts, ce qui a provoqué un réel mécontentement des associations professionnelles.

Ce printemps, le Conseil d'Etat a accepté d'introduire dans les budgets 2011, la possibilité de réduire l'horaire des éducateurs d'internat travaillant encore à 47 heures par semaine, à 46 heures, concrétisant ainsi une des promesses de 2005. Puis, dernièrement, une deuxième étape a été franchie en autorisant la création et donc le financement d'un bureau de la CCT-ES, à l'instar de ce qui avait été institué dans le domaine de la santé. Ce faisant, le Conseil d'Etat a consenti à environ un million de francs supplémentaires de subvention des salaires des collaborateurs des institutions se répartissant entre le DSAS et le DECS.

Les partenaires de la CCT-ES devaient dès lors modifier la CCT-ES; ils en ont profité pour la réactualiser.

Commissions

Parmi celles-ci, il faut citer:

La **Commission cantonale des établissements spécialisés**, dont l'existence est inscrite dans la loi sur l'aide financière aux établissements spécialisés pour enfants et adolescents (LESEA) et qui a les missions suivantes:

- préavisier toute modification de la législation sur les établissements et institutions;
- préavisier l'octroi de subsides pour la construction, l'agrandissement, la rénovation ou l'exploitation des institutions;
- proposer les mesures propres à remédier, s'il y a lieu, à l'insuffisance de l'équipement du canton;
- recevoir et examiner les vœux en matière d'éducation spécialisée;
- accomplir les autres tâches que lui confierait le Conseil d'Etat.

Cette commission est présidée par la cheffe du DSAS et est composée de 11 à 13 membres parmi lesquels on trouve des représentants des principaux services intéressés et cinq autres membres au moins. A leur sujet, le DSAS, en nommant les membres de la commission, a fait le choix de privilégier les représentants des forces politiques, ainsi que des associations professionnelles du terrain.

La Commission s'est réunie cinq fois en 2010, traitant de sujets comme le plan stratégique et la loi transversale, l'aménagement d'une ancienne exploitation agricole pour y accueillir la Préformation et le Job-coaching (demande de Sombaille Jeunesse), du projet d'accueil d'urgence de la petite enfance de la Fondation L'Enfant c'est la Vie, de l'extension de l'offre de prestations de la Fondation Goéland, à la demande de l'Office AI, du projet d'adaptation des prestations du Centre neuchâtelois d'alcoologie (CENEA) au nouveau mode de prise en charge du Centre neuchâtelois de psychiatrie (CNP) et des prestations ambulatoires effectuées par le personnel des institutions résidentielles du canton.

La **Commission cantonale Addiction**, dont le but est d'être consultée sur les mesures propres à assurer l'application et la coordination entre les différentes instances concernées par les problèmes d'addictions, ainsi que par la politique cantonale en la matière en:

- donnant son préavis sur les questions relatives aux problèmes de dépendances et présentant toute proposition utile à lutter contre l'abus de stupéfiants ou autres substances psychotropes;
- favorisant, en matière de dépendances, la création, le maintien et le développement d'institutions de prévention, d'information et de traitement et proposant des mesures de prévention et d'action;
- encourageant la formation et le perfectionnement des personnes et des institutions confrontées aux problèmes de dépendances;
- assurant la coordination des réflexions et des actions, et préavisant les projets législatifs en matière d'addictions.

La commission s'est réunie cinq fois en 2010, traitant de sujets comme le Plan cantonal alcool, la stratégie de communication en matière d'addiction, l'engagement d'un procureur spécialisé en addiction dans le cadre de la nouvelle organisation de la Justice, les activités de prévention en matière d'addiction, la loi fédérale sur l'alcool ou encore l'implantation d'un casino en terres neuchâtelaises.

La traditionnelle **Conférence neuchâtelaise des directions des institutions et établissements (CNDIE)** a eu lieu en octobre; elle a donné l'occasion aux directions de découvrir les aspects du futur outil d'analyse des besoins en matière d'encadrement des bénéficiaires de prestations – un représentant du canton de Neuchâtel est en train d'élaborer, avec ses collègues latins, à partir d'un modèle fribourgeois –, de donner leur avis au sujet du plan d'équipement, de poser toute question utile au sujet des décisions du Conseil d'Etat au sujet de la bonne gouvernance des institutions, de comprendre la nouvelle organisation du CNP et enfin d'entendre la cheffe du département.

Au sein de la **Conférence suisse des offices de liaison (CSOL)**, ou en d'autres termes le rassemblement des représentants, par régions, des SES de Suisse, le canton de Neuchâtel est représenté depuis 2005 par le chef de service. Avec la fin de l'année, son mandat s'arrête, mais par le biais de la représentation de la CROL (même conférence, mais au niveau romand), c'est l'adjoint au chef de service qui le remplacera, maintenant donc une présence neuchâtelaise au sein de cet organe fédéral important.

Le chef du SES continue de présider le **Groupement des services d'action et d'aide sociales des cantons latins (GT-GRAS-RPT)**. L'entrée en vigueur de la LIPPI avait incité la Conférence latine des chefs des affaires sanitaires et sociales (CLASS) à mettre en place une cellule de travail, le GT-GRAS-RPT, pour anticiper les conséquences de la LIPPI et proposer des solutions.

En septembre 2006, la CLASS a adopté un rapport posant les bases de cette coopération intercantonale, avalisant ses objectifs et les moyens de les concrétiser. En septembre 2007, la CLASS a validé les orientations proposées par le GT-GRAS-RPT, pour permettre une bonne coordination du réseau institutionnel latin, une planification concertée de l'analyse des besoins, une reconnaissance des institutions qui soit admise par tous, un mode commun de contrôle des institutions et de la qualité de leurs prestations, ainsi qu'une bonne connaissance, voire un partage des principes de financement des coûts d'exploitation comme des coûts d'investissement.

En novembre 2008, la CLASS a adopté les Principes communs des plans stratégiques latins, fixant les dénominateurs communs, compte tenu des législations et organisations cantonales. Aujourd'hui, conformément aux souhaits de la CLASS, les plans stratégiques des cantons latins ont été remis à la Commission ad hoc du Conseil fédéral. Neuchâtel remettra son plan à la fin du premier semestre 2011.

Même si l'étape de rédaction des plans stratégiques est essentielle, le GT-GRAS-RPT n'a pas fini son travail de coordination. D'une part, plusieurs des intentions de coordination ne sont pas encore concrétisées et d'autre part, l'adaptation du parc institutionnel, voire des prestations ambulatoires que la CLASS a ajouté à cette coordination des mesures d'intégration des personnes invalides, induisent une collaboration instituée. Les conséquences de la LIPPI, au niveau de la coordination, sont en tout cas très positives: jamais, les cantons n'ont autant échangé qu'aujourd'hui, s'enrichissant de leur démarches cantonales respectives, sous la présidence du canton de Neuchâtel.

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 | 2006 | 722 | 500 | 190 | 995 | 2.407 |
| | 2007 | 740 | 476 | 224 | 959 | 2.405 |
| | 2008 | 748 | 526 | 207 | 735 | 2.216 |
| | 2009 | 733 | 519 | 177 | 792 | 2.221 |
| Nombre de consultations annuellement | 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 |
| | 2009 | 10.156 | 3.387 | 2.459 | 10.814 | 26.816 |

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 constituent la Fondation Neuchâtel Addiction (FNA)

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

Domaine des mineurs (L'Enfant c'est la vie, Jeanne Antide, Fondation Sandoz, Sombaille Jeunesse – Maison des Jeunes, Les Billodes, Fondation Borel, Fondation 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 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|------------------------|-------------|-------------|-------------|------------------------|------------------------|
| Nombre de places ¹ | 312 | 316 | 297 | 297 | 328 | 331 |
| Journées d'ouverture ² | 360 | 360 | 360 | 360 | 360 | 360 |
| Journées d'exploitation ³ | 111320 | 111232 | 108405 | 108405 | 118236 | 119387 |
| Journées de séjour ⁴ | 96724 | 95311 | 96500 | 96675 | 111222 | 110956 |
| Capacité non utilisée ⁵ | 14596 | 15921 | 11905 | 11730 | 7014 | 8431 |
| Taux d'occupation ⁶ | 86,9% | 85,7 % | 89,0% | 89,2% | 94,1% | 92,9% |
| Mineurs du canton placés dans le canton | 318⁷ | 334 | 312 | 328 | 321 | 313 |
| Mineurs d'autres cantons placés dans le canton | 25 | 37 | 36 | 42 | 51 | 45 |
| Total des mineurs placés dans le canton | 343 | 371 | 348 | 370 | 372⁸ | 358⁸ |
| Répartition selon l'âge: | | | | | | |
| 00 à 6 ans | 75 | 84 | 79 | 81 | 80 | 78 |
| 07 – 14 ans | 138 | 133 | 139 | 139 | 136 | 131 |
| 15 – 17 ans | 108 | 119 | 100 | 117 | 123 | 114 |
| 18 – 24 ans | 22 | 34 | 29 | 33 | 31 | 35 |
| 25 ans et plus | 0 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 |
| | 343 | 371 | 348 | 370 | 372 | 358 |
| Mineurs du canton placés hors canton | 12 | 20 | 21 | 24 | 30 | 21 |

Explications et remarques

¹ Il convient de rappeler que le Foyer Jeanne-Antide, la Maison de l'enfance et le Foyer de La Coccinelle, à Neuchâtel, 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, notamment en raison de son rapprochement avec Sombaille Jeunesse. La fusion des deux structures a 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 est 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). A relever encore que l'augmentation de 3 places entre 2008 et 2009 est due au départ à la retraite du couple directeur de la Maison des Jeunes, qui habitait l'appartement du dernier étage de l'institution, transformé en chambres d'accueil.

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 pré-formation 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 rattachée à la Fondation L'enfant c'est la vie, totalise moins de journées d'exploitation, étant donné sa fermeture pendant les week-ends et les jours fériés. En 2009, cela représente une diminution de 1428 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'ajoutent une moyenne de cinq mineurs placés en famille d'accueil professionnelle, dont deux hors canton.

Domaine des 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 1er janvier 2008, et ce jusqu'au moment où le Canton aura vu son propre plan stratégique avalisé par les autorités fédérales. Avant de se pencher sur les chiffres qui suivent, quelques précisions s'imposent néanmoins.

La RPT a été synonyme de transfert intégral du financement fédéral aux 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, CPM et le secteur "Enfance et adolescence" de la Fondation Les Perce Neige) dépendent désormais du DECS, et relèvent de la compétence de l'Office de l'enseignement spécialisé (OES), rattaché au Service de l'enseignement obligatoire (SEO). Les chiffres relatifs à ce secteur sont dès lors à rechercher dans le rapport de gestion de ce département.

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 (Les Perce Neige, Alfaset, Foyer Handicap NE et Chx-Fds, Le Devens, Fondation Goéland, Fondation Ressource, Maison de Prébarreau, Fondation pour les adultes en difficultés sociales – FADS -)

| Années considérées | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Nombre de places | 528 | 518 | 518 | 531 | 464 | 483 |
| Journées d'ouverture | 345 | 333 | 346 | 345 | 364 | 365 |
| Journées d'exploitation | 184168 | 177287 | 181537 | 183195 | 168552 | 176295 |
| Journées de séjour | 147983 | 146333 | 153040 | 149484 | 143998 | 153737 |
| Capacité non utilisée | 36185 | 30954 | 28497 | 33711 | 24554 | 24383 |
| Taux d'occupation | 80,4% | 82,5% | 84,3% | 81,6% | 85,4% | 87,2% |
| Personnes du canton placées dans le canton | 639 | 662 | 632 | 635 | 524 | 579 |
| Personnes d'autres cantons placées dans le canton | 143 | 136 | 133 | 127 | 118 | 97 |
| Total des personnes placées dans le canton | 782 | 798 | 765 | 762 | 642 | 676 |
| Répartition selon l'âge | | | | | | |
| 00 à 06 ans | 28 | 14 | 12 | 13 | 172 | |
| 07 – 15 ans | 94 | 76 | 105 | 104 | | |
| 16 – 19 ans | 28 | 48 | 68 | 63 | | |
| 20 – 29 ans | 155 | 156 | 136 | 145 | | 175 |
| 30 – 39 ans | 195 | 192 | 178 | 178 | 154 | 142 |
| 40 – 49 ans | 153 | 179 | 148 | 144 | 173 | 155 |
| Plus de 50 ans | 129 | 133 | 119 | 115 | 143 | 204 |
| Total | 782 | 798 | 765 | 762 | 642 | 676 |
| Personnes placées hors canton | 63 | 61 | 68 | 66 | 91 | 106 |

Explications et remarques

La différence de 19 places entre 2009 et 2008 n'est pas la conséquence de places supplémentaires dans le canton, elle est liée à la nouvelle méthode de récolte des données sous-mentionnée qui assure davantage de précision.

2009 marque une modification importante au niveau de la saisie des données statistiques des institutions pour adultes (foyers et ateliers). L'ancien modèle de récolte de données, mis en place à l'époque où l'OFAS intervenait encore dans leur financement, a pu être supprimé au profit d'un nouvel instrument de saisie. Plus convivial, cet outil se calque sur une statistique fédérale annuelle (nommée SOMED) rendue obligatoire il y a quelques années pour toutes les structures sociales ou prodiguant des soins. Aussi, au lieu d'astreindre les institutions à saisir en deux lieux différents des chiffres similaires, le SDES a demandé le concours du SIEN afin de développer un programme permettant d'exploiter les données SOMED –déjà existantes- pour obtenir les chiffres publiés chaque année dans le rapport de gestion. Appelée DIANE (Données des Institutions pour Adultes NE), cette base de données est censée aiguiller le service, davantage que par le passé, dans sa tâche de planification du nombre de places pour les années à venir. L'enquête SOMED, sur laquelle se calque DIANE, avait déjà été partiellement exploitée en 2008 dans la répartition des tranches d'âge des pensionnaires, qui différait légèrement de la précédente.

Ateliers (Les Perce Neige, Alfaset, Foyer Handicap NE et Chx-Fds, Le Devens, Maison de Prébarreau, Fondation pour les adultes en difficultés sociales – FADS -)

| Années considérées | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Nombre de places | 940 | 905 | 898 | 899 | 594 | 639 |
| Journées d'ouverture | 220 | 219 | 219 | 218 | 237 | 247 |
| Journées d'exploitation | 207593 | 194475 | 193221 | 195982 | 135160 | 148941 |
| Journées de séjour | 196323 | 187853 | 188421 | 194043 | 133024 | 144622 |
| Capacité non utilisée | 11270 | 6622 | 4800 | 1939 | 2136 | 4319 |
| Taux d'occupation | 94,6% | 96,6% | 97,5% | 99,0% | 98,4% | 97,1% |
| Personnes du canton placées dans le canton | 1019 | 1016 | 1010 | 1056 | 689 | 743 |
| Personnes d'autres cantons placées dans le canton | 137 | 130 | 107 | 102 | 98 | 70 |
| Total des personnes placées dans le canton | 1156 | 1146 | 1117 | 1158 | 787 | 813 |
| Répartition selon l'âge | | | | | | |
| 00 à 06 ans | 27 | 40 | 27 | 38 | 193 | |
| 07 - 15 ans | 279 | 259 | 259 | 290 | | |
| 16 - 19 ans | 39 | 108 | 128 | 98 | | |
| 20 - 29 ans | 202 | 154 | 135 | 145 | | 214 |
| 30 - 39 ans | 188 | 169 | 159 | 170 | 173 | 151 |
| 40 - 49 ans | 203 | 196 | 181 | 191 | 191 | 200 |
| Plus de 50 ans | 218 | 220 | 228 | 226 | 230 | 248 |
| Total | 1156 | 1146 | 1117 | 1158 | 787 | 813 |
| Personnes placées hors canton | 32 | 29 | 28 | 29 | 12 | 15 |

Explications et remarques

La différence de 45 places entre 2009 et 2008 n'est pas la conséquence de places supplémentaires dans le canton, elle est liée à la nouvelle méthode de récolte des données sous-mentionnée qui assure davantage de précision.

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 particulièrement 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 n'amenuisent 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

Il y a urgence à introduire le système d'analyse des besoins en matière d'encadrement des bénéficiaires de prestations. Plus haut, il est mentionné qu'un représentant du canton de Neuchâtel est en train de l'élaborer, avec ses collègues latins, à partir d'un modèle fribourgeois. Cet instrument, aujourd'hui appelé EFEBA (comme évaluation fribourgeoise de l'encadrement et des besoins d'aide), permet, à l'instar de la méthode Plaisir dans les établissements médico-sociaux, de calculer au plus juste la quantité et la qualité des professionnels qui doivent intervenir dans le respect des problématiques usagers des institutions sociales. Cette évaluation, quoique délicate, est essentielle pour donner quittance à l'effort financier souhaitable en évitant une certaine subjectivité de l'approche des résidents. Le chantier EFEBA s'avère donc comme essentiel durant l'année à venir.

Comme évoqué en introduction, le plan stratégique continuera d'occuper le SES durant les premiers mois de 2011 au moins. Le retour de la consultation lancée par le Conseil d'Etat en fin d'année sera passionnant et dictera le rythme des travaux de rédaction de la loi sur l'intégration qui devra obligatoirement suivre, ancrant les intentions départementales en matière d'intégration des personnes en situation de handicap, de dépendance ou en graves difficultés sociales.

Dès lors que les missions du SES seront inscrites dans le marbre d'une loi et non plus induites par le biais d'une subvention, le service, et partant le DSAS, pourront disposer des outils nécessaires à une meilleure maîtrise du domaine des établissements spécialisés. De l'évaluation des besoins, enfin étayée par une systématique d'observation et d'analyse, au mandat de prestations, elles-mêmes déterminées par le mandant et non plus par les mandataires, on peut se réjouir d'un avenir plus serein.

6. CONCLUSION GÉNÉRALE

Malgré les premiers signes d'une reprise conjoncturelle, 2010 reste une année difficile sur le plan économique.

Ce contexte est d'autant plus durement ressenti dans le canton de Neuchâtel que celui-ci traverse une période délicate en matière de finances publiques.

Ce double phénomène concerne particulièrement le DSAS qui offre ses prestations prioritairement aux personnes les plus démunies de ce canton et à celles qui sont touchées dans leur santé.

Renforcer les outils venant en aide aux familles modestes, étoffer l'appui à celles et ceux qui n'ont pas la chance de s'insérer durablement sur le marché de l'emploi et d'en tirer des revenus suffisants, repenser les structures mises en place pour garantir à nos aînés des conditions de vie optimales, réinventer notre système de soins pour en maîtriser les coûts mais aussi et surtout pour en garantir la qualité à chacune et chacun d'entre nous.

Tels sont quelques-uns des objectifs ambitieux que je me suis fixés à la tête de ce département pour les années à venir car ils correspondent à mes idéaux politiques.

Malgré les pressions économiques, malgré le nécessaire assainissement des finances cantonales, je n'entends pas déroger à ces valeurs qui me sont chères.

Neuchâtel, le 3 février 2011

La conseillère d'Etat

Gisèle Ory

TABLE DES MATIÈRES

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 1. | SECRETARIAT GÉNÉRAL | 4 |
| 1.1. | Conférences intercantionales | 4 |
| 2. | SANTÉ PUBLIQUE..... | 7 |
| 2.1. | Introduction..... | 7 |
| 2.2. | Gestion..... | 8 |
| 2.3. | Activités déployées | 11 |
| 2.4. | Perspectives d'avenir | 24 |
| 2.5. | Conclusion..... | 28 |
| 3. | SERVICE DE L'ACTION SOCIALE | 29 |
| 3.1. | Introduction..... | 29 |
| 3.2. | Gestion..... | 30 |
| 3.3. | Activités déployées | 31 |
| 3.4. | Perspectives d'avenir et conclusion | 62 |
| 4. | SERVICE DES MINEURS ET DES TUTELLES | 65 |
| 4.1. | Introduction..... | 65 |
| 4.2. | Gestion..... | 65 |
| 4.3. | Activités déployées | 66 |
| 4.4. | Perspectives d'avenir | 70 |
| 4.5. | Conclusion..... | 71 |
| 5. | SERVICE DES ÉTABLISSEMENTS SPÉCIALISÉS | 72 |
| 5.1. | Introduction..... | 72 |
| 5.2. | Gestion..... | 73 |
| 5.3. | Activités déployées | 74 |
| 5.4. | Perspectives d'avenir et conclusion | 86 |
| 6. | CONCLUSION GÉNÉRALE..... | 86 |